

Studenckie Forum Prawnicze i Administracyjne

Nr 2023

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Zielonogórskiego

**Studenckie
Forum Prawnicze
i Administracyjne**

Rocznik

Nr 2023

Wydawca

Uniwersytet Zielonogórski

Komitet redakcyjny

Redaktor naczelny: dr Magdalena Skibińska

Z-ca redaktora naczelnego: Natalia Sztegner

Sekretarz redakcji: Hanna Wojtasińska

Członkowie Komitetu: dr Anna Chodorowska, dr Grzegorz Góralczyk, dr Agnieszka Kania-Chramęga, dr Witold Sawicz, dr Ewa Żołnierczyk, mgr Calina Piszcz

Rada naukowa

Przewodniczący Rady:

ks. dr hab. Tadeusz Stanisławski, prof. UZ

Członkowie Rady:

prof. dr hab. Anna Musiała

dr hab. Andrzej Bisztyga prof. UZ

dr hab. Joanna Długosz - Józwiak prof. UAM

dr hab. Martyna Łaszewska - Hellriegel prof. UZ

dr. hab. Krzysztof Wesołowski prof. US

ISSN: 2720-3298

Adres redakcji:

Studenckie Forum Prawnicze i
Administracyjne Uniwersytet Zielonogórski
Wydział Prawa i Administracji
Plac Słowiański 9, 65-069 Zielona Góra
e-mail: sfpauz@gmail.com

© Uniwersytet Zielonogórski

Zielona Góra 2023

SPIS TREŚCI

Słowo wstępu.....5

Hubert Anuszkiewicz

Relacja pomiędzy paremią prawniczą „Ignorantia iuris nocet”, a prawem do informacji publicznej.....7

Julia Kała

Korelacja prawa publicznego oraz prawa prywatnego w prawie farmaceutycznym na przykładzie regulacji godzin pracy aptek ogólnodostępnych przez rady powiatów.....19

Dorota Piechowiak

Problematyka stosowania broni antysatelitarnej ASAT jako wyzwanie dla regulacji prawa międzynarodowego kosmicznego.....34

Krzysztof Pikul

Rola standardów międzynarodowych w interpretacji prawa konstytucyjnego.....43

Olga Kaja Serafin

Aspekty prawne uszkodzeń herbicydowych w uprawach rolnych.....53

Konstancja Szymanowska

Analiza wprowadzenia ustawy z dnia 2 marca 2020 roku zamiast stanu klęski żywiołowej w Polsce.....66

SŁOWO WSTĘPU

Drodzy Czytelnicy,

przedstawiamy Państwu kolejny, czwarty numer Rocznika. Cieszymy się z niesłabnącego zainteresowania opublikowaniem często pierwszych prac naukowych na łamach naszego periodyku i zachęcamy do składania tekstów w przyszłości. Możemy zapewnić, że dokładamy wszelkich starań, aby poziom publikowanych w naszym czasopiśmie prac nieustannie wzrastał a tematyka dotyczyła aktualnych i ważnych zagadnień z zakresu prawa i administracji.

W niniejszym numerze mogą zapoznać się Państwo z wieloma ciekawymi pracami studentów Wydziałów Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego i Zielonogórskiego. Pierwszy z prezentowanych artykułów autorstwa Huberta Anuszkiewicza dotyczy relacji pomiędzy paremią prawniczą „Ignorantia iuris nocet” a prawem do informacji publicznej. Autor omawia najpierw na czym ta zależność polega, a następnie wskazuje, w jaki sposób można zwiększyć społeczną świadomość prawną, co z pewnością przyczyniłoby się do wzmocnienia bezpieczeństwa prawnego. Następnie Julia Kała w artykule pt. „Korelacja prawa publicznego oraz prawa prywatnego w prawie farmaceutycznym na przykładzie regulacji godzin pracy aptek ogólnodostępnych przez rady powiatów” omawia rolę aptek ogólnodostępnych oraz rolę rady powiatu w ustalaniu harmonogramów działania takich aptek, wykazując z jakich względów i w jakim zakresie władze samorządów powiatowych wpływają na prywatną działalność gospodarczą związaną z prowadzeniem aptek całodobowych, a także problemy jakie na tym tle zaistniały w praktyce. Kolejny artykuł, autorstwa Doroty Piechowiak, poświęcony został problematyce stosowania broni antysatelitarnej ASAT jako wyzwaniu dla regulacji prawa międzynarodowego kosmicznego. W publikacji omówiono zagrożenia jakie stwarza stosowanie takiej broni oraz dotychczasowe sposoby radzenia sobie z nimi. Zasygnalizowano także potrzebę zwiększonych wysiłków na rzecz dalszej systematyzacji prawa międzynarodowego kosmicznego w tym obszarze. Do aspektów prawa międzynarodowego nawiązał także kolejny autor - Krzysztof Pikul - w tekście pt. „Rola standardów międzynarodowych w interpretacji prawa konstytucyjnego”. Autor wskazał, że na interpretację prawa konstytucyjnego wpływają nie tylko mechanizmy wypracowane w ramach krajowego dorobku orzeczniczego i doktryny, ale również wszelkie akty prawne obowiązujące w danym systemie prawnym, w tym również właśnie prawo międzynarodowe, które stanowi część obowiązującego w Polsce systemu prawnego. Z kolei Olga Kaja Serafin w artykule pt. Aspekty prawne uszkodzeń herbicydowych w uprawach rolnych poruszyła kwestię dopuszczalności stosowania herbicydów w uprawach rolnych oraz kwestie odpowiedzialności prawnej za naruszenie obowiązujących w tym aspekcie regulacji, wskazując, że po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej zostały zastrzeżone zasady stosowania środków ochrony roślin, co służy realizacji zasady zdrowia i ochrony środowiska. W ostatnim artykule Konstancja Szymanowska dokonała analizy wprowadzenia ustawy z dnia 2 marca 2020 roku zamiast stanu klęski żywiołowej w Polsce. Przeprowadzone przez autorkę rozważania doprowadziły ją do wniosku, że epidemia koronawirusa stanowiła sytuację prawną o wyjątkowym charakterze, co pozwalało na wprowadzenie w naszym kraju stanu klęski

żywiłowej. Była to bowiem sytuacja zagrożenia w postaci katastrofy naturalnej o szczególnym charakterze. Ponadto, niemożliwe było przeciwdziałanie jej standardowymi środkami konstytucyjnymi.

Składam w tym miejscu serdeczne podziękowania wszystkim recenzentom oraz członkom Komitetu Redakcyjnego Studenckiego Forum Prawniczego i Administracyjnego za wsparcie i pomoc udzieloną przy powstaniu tego numeru. Wszystkim Czytelnikom życzę zaś przyjemnej lektury.

dr Magdalena Skibińska

Redaktor Naczelna Studenckiego

Forum Prawniczego i Administracyjne

Hubert Anuszkiewicz

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Zielonogórskiego

Relacja pomiędzy paremią prawniczą „*Ignorantia iuris nocet*” a prawem do informacji publicznej – wybrane zagadnienia

Wprowadzenie

Ignorantia iuris nocet, czy dokładniej *ignorantia iuris nocet, facti non nocet* (nieznajomość prawa szkodzi, nieznajomość błędu co do faktu nie szkodzi) jest to paremia prawnicza wywodząca się z przekazu wybitnego prawnika Juliusza Paulusa¹. Została ona przytoczona w *Digesta Iustiniani*², wchodzącej w skład kompilacji justyniańskiej. Treść tej zasady określa podział na błędy wynikające z nieznajomości prawa oraz błędy co do faktów, gdzie te pierwsze szkodzą podmiotowi. Nasuwa się tym samym konkluzja, że nikt nie może się zasłaniać nieznajomością bądź niewiedzą o istnieniu normy prawnej popełniając czyn zabroniony. Za czasów starożytnego Rzymu znajomość prawa uznawano za jedną z cnót obywatelskich. Stanowiła ona także podstawowy kanon praktyki prawniczej. Znaczenie omawianej paremii na przestrzeni wieków nie zmalało i również we współczesnych czasach uznaje się ją za istotny element demokratycznego porządku prawnego, zapewniający element bezpieczeństwa i pewności obrotu prawnego³. Mimo, że zasada ta nie została w prawie polskim wyrażona *expressis verbis*, to powszechnie przyjmowana jest, zarówno przez judykaturę, jak i przez przedstawicieli doktryny⁴. Stąd też odwołania do paremii *ignorantia iuris nocet* znajdziemy w szeregu ustaw, regulujących różnorakie gałęzie prawne. Celem niniejszego opracowania jest odpowiedzenie na pytanie, czy ustawodawca zadbał o to, by poprzez odpowiednie uregulowanie kwestii prawa dostępu do informacji publicznej istniała możliwość zaznajomienia się z powszechnym, ale też zrozumiałym prawem.

Autor posłużył się w tym celu metodą dogmatycznoprawną, analizując ustawodawstwo i wybrane orzecznictwo, wskazując również potencjalne zagrożenia, opisane głównie na podstawie rzeczywistych sytuacji.

Zasada *ignorantia iuris nocet* w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego

Trybunał Konstytucyjny nie posiada kompetencji w kwestii kontrolowania aktów stosowania prawa, a jego podstawowym zadaniem jest orzekanie w sprawach legalności i tym samym konstytucyjności aktów normatywnych⁵. Nie mniej jednak w ciągu swojej

¹ W. Litewski, „Podstawowe Wartości Prawa Rzymskiego”, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, wydanie I, Kraków 2001, s. 72.

² *Digesta Iustiniani* (D.22.6.9 pr.), ogłoszona przez Justyniana 16.12.533 r. konstytucją Tanta.

³ D. Czerniak, Granice obowiązywania zasady *ignorantia iuris nocet* w polskim procesie karnym, „*Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis*” 2015, vol. 4, Nr 1, s. 202.

⁴ Sz. W. Gładych, *Postrzeganie zasady ignorantia iuris nocet w orzecznictwie polskich sądów i doktrynie oraz jej źródło w rodzimej kulturze prawnej*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 10, s. 119.

⁵ B. Naleziński, *Organy władzy sądowniczej [w:] Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 412.

trzydziestoletniej działalności orzeczniczej Trybunał odniósł się do stosowania paremii *ignorantia iuris nocet* choćby w uchwale z 1995 roku⁶, w której wykazał, że: „Funkcjonowanie prawa, zwłaszcza w demokratycznym państwie prawnym, opiera się na założeniu, że wszyscy adresaci obowiązującej normy prawnej — a więc zarówno podmioty obowiązane do jej przestrzegania, jak i organy powołane do jej stosowania — znają jej właściwą treść (tzw. fikcja powszechnej znajomości prawa) i że nikt nie może uchylić się od ujemnych skutków naruszenia tej normy na tej podstawie, że normy tej nie znał lub rozumiał ją opacznie (*ignorantia iuris nocet*)”. Potwierdza to tym samym założenie, że zasada ta jest gwarantem co do bezpieczeństwa i pewności obrotu prawnego w Polsce.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega również pewnego rodzaju zagrożenia związane ze stosowaniem omawianej paremii, uznając tym samym, że może ona zostać ograniczona. Określając zakres prawa podatkowego w wyroku z 12.09.2005 roku⁷ Trybunał dostrzega zawłość i stopień skomplikowania tej gałęzi prawnej. Z tego względu podkreśla, że paremia nieznanostwo prawa szkodzi nie jest w dzisiejszych czasach absolutna, stąd też nieuzasadnione jest rygorystyczne stosowanie tej zasady pod aspektem odpowiedzialności karnej. *Ignorantia iuris nocet* może zostać użyta: o tyle tylko, o ile sam ustawodawca spełnia pewne standardowe wymagania, np. co do publikacji przepisów, ich opracowania z uwzględnieniem horyzontu percepcyjnego domniemanych, przeciętnych adresatów, właściwego *vacatio legis*. W przeciwnym wypadku stanowiłoby to swoistą pułapkę, gdzie ustawodawca tłumaczyłby wszelkie swoje poczynania poprzez treść paremii *ignorantia iuris nocet*, co mogłoby zdaniem TK stanowić naruszenie zasady rzetelnej legislacji⁸.

Odwołania do paremii *ignorantia iuris nocet* w wyrokach sądów powszechnych

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają oczywiście znaczący wpływ na działanie sądów powszechnych. Przede wszystkim sądy powszechne muszą uwzględniać orzeczenia TK w swoich rozstrzygnięciach, aby zapewnić konstytucyjność wyroku. Stosowanie orzecznictwa TK w wyrokach sądów powszechnych kształtuje również jednolitą praktykę interpretacyjną, która wyklucza potencjalne spory i niepewności prawne. Dlatego analizując wyroki⁹ sądów powszechnych można zauważyć, że w sprawach dotyczących braku możliwości zasłaniania się nieznanostwem prawa często odnoszą się one do orzeczeń TK nt. *ignorantia iuris nocet*. Przykładowo do orzeczenia takiego odniósł się Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa w Łodzi w wyroku z 19.02.2018 r.¹⁰ W sprawie tej przedstawicielka ustawowa będąca wówczas w ciąży złożyła wniosek o odrzucenie spadku po spadkodawcy. Nie uwzględniła jednak w tym wniosku swojego nienarodzonego dziecka, powołując się na brak wiedzy o regulacji prawnej dotyczącej

⁶ Uchwała TK z 7.03.1995 r., W 9/94, LEX nr 25545; zob. też postanowienie TK z 21.04.2009 r., Ts 167/08, LEX nr 737073.

⁷ Wyrok TK z 12.09.2005 r., SK 13/05, OTK-A 2005, nr 8, poz. 91.

⁸ Art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tj. Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483). Dalej: Konstytucja RP.

⁹ Dostępne na portalu orzeczeń Sądów Powszechnych: <https://orzeczenia.ms.gov.pl/search/advanced> [dostęp 3.11.2023].

¹⁰ Wyrok Sądu Rejonowego dla Łodzi-Widzewa w Łodzi z 19.02.2018 r., II Ns 1087/17, dostępny pod adresem: [https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/152510150001003_II_Ns_001087_2017_Uz_2018-02-19_002](https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/152510150001003_II_Ns_001087_2017_Uz_2018-02-19_002) [dostęp 1.12.2023].

powołania do spadku dziecka poczętego w chwili otwarcia spadku pod warunkiem, że urodzi się żywe¹¹. Sąd nie przyjął powyższych twierdzeń wnioskodawczynie, powołując się właśnie na zasadę *ignorantia iuris nocet*.

Prawo do informacji publicznej w polskim ustawodawstwie

Uregulowania co do informacji publicznej znajdziemy już w Konstytucji RP, która w rozdziale drugim porusza kwestie zasad związanych z przejrzystością działania władz publicznych oraz prawem obywateli do uzyskiwania informacji. Choćby przy ochronie praw osobowych, gdzie każdemu obywatelowi RP przysługuje prawo dostępu do dotyczących go dokumentów urzędowych i danych osobowych. Każdy ma też prawo do sprostowania oraz usunięcia danych nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą¹². Istnieje również przepis regulujący *stricte* aspekt prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne¹³, ale też o stanie i ochronie środowiska¹⁴. Konstytucja RP wyznacza również ograniczenia prawa do informacji publicznej. Według treści art. 61 ust. 3 „Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”. Stąd też wynika, że nie jest to prawo absolutne (podobnie jak w przypadku *ignorantia iuris nocet*). Konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej należy ujmować w ramach prawa politycznego, które pozwala nie tylko wpływać na podejmowanie oraz wpływanie na treść ostatecznych decyzji państwowych (publicznych)¹⁵. O wiele istotniejsza jest możliwość weryfikacji celowości, prawidłowości, rzetelności i sprawności działania (zaniechania) władzy publicznej reprezentującej ją funkcjonariuszy publicznych, jak również szeregu innych podmiotów uczestniczących w wykonywaniu zadań publicznych oraz gospodarowaniu majątkiem, a także finansami publicznymi. Dostęp ten ma też służyć kształtowaniu się społeczeństwa obywatelskiego, jak również świadomości wszystkich legitymowanych do realizacji konstytucyjnych wolności i praw¹⁶. Potwierdza to tym samym kluczową rolę uregulowania prawa dostępu do informacji publicznej wśród wolności konstytucyjnych, w celu kontroli obywateli nad działaniami władz publicznych.

Lecz w polskim systemie prawnym prawo do informacji publicznej jest regulowane przede wszystkim ustawą z dnia 6.09.2001 roku o dostępie do informacji publicznej¹⁷. Treść ustawy określa najważniejsze kwestie związane z zagadnieniem tytułowego prawa do informacji publicznej, takie jak: definicje pojęć związanych z ustawą¹⁸, określenie

¹¹ Art. 927 §2 ustawy z 23.04.1964 r. Kodeks cywilny (tj. Dz.U. z 2023 r., poz. 1610). Dalej: k.c.

¹² Art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji RP.

¹³ Art. 61 ust 1, 2 i 4 Konstytucji RP.

¹⁴ Art. 74 ust. 3 Konstytucji RP.

¹⁵ M. Nowak, *Na temat praw politycznych sensu stricto i sensu largo*. Politische Grundrechte, Wien–New York 1988, s. 11.

¹⁶ Jabłoński M. *Realizacja konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej– uwagi na tle projektu ustawy o jawności życia publicznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, nr 4, s. 210.

¹⁷ T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902. Dalej: u.d.i.p.

¹⁸ Art. 1 u.d.i.p.

komu przysługuje prawo do informacji publicznej¹⁹, zakres tego prawa²⁰, sposób udostępniania informacji publicznej²¹ etc. Ustawa ta ma na celu zapewnienie przejrzystości działań organów publicznych oraz umożliwienie obywatelom skutecznego korzystania z prawa do informacji. Jej postanowienia precyzują zarówno prawa, jak i obowiązki organów publicznych w tym zakresie.

Prawo do informacji publicznej w polskim orzecznictwie

Analizując ustawę o dostępie do informacji publicznej warto się pochylić nad zagadnieniem powiązania prawa dostępu z prawem do informacji. Według art. 2 u.d.i.p.: „Každemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej, zwane dalej prawem do informacji publicznej”. Łącząc to z postanowieniami art. 4 tej ustawy²² wskazuje się, że informacja publiczna powinna być rozumiana szeroko i być powiązana z informacją posiadaną przez władze publiczne, ale też inne podmioty²³. Naczelny Sąd Administracyjny²⁴ zaaprobował w orzecznictwie takie stanowisko, ujmując szeroko informację publiczną jako każdą wiadomość wytworzoną lub odnoszoną do władz publicznych, a także wytworzoną lub odnoszoną do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa²⁵. Wojewódzkie Sądy Administracyjne²⁶ również aprobuja w swoich wyrokach przedstawiony pogląd.

Warta odnotowania jest także koncepcja nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej, czyli wykorzystywane w sposób bezgraniczny, oraz w sposób sprzeczny z założeniem ustrojodawcy²⁷. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 13.07.2023 r.²⁸ powołując się na wyrok NSA z 7.07.2023 r.²⁹ ustalił, że: „Nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej będzie polegało na próbie korzystania z jego instytucji dla osiągnięcia celu innego aniżeli troska o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność administracji i innych organów itp.” Równie trafnie określa to wyrok NSA z 7.4.2022 r.³⁰, do którego odnosi np. WSA w Rzeszowie w wyroku z 6.12.2022 r.³¹, z którego czytamy że: „Nadużycie prawa podmiotowego do informacji publicznej ma miejsce wówczas, gdy dany podmiot wnioskuje o udostępnienie informacji publicznej w celu innym niż chęć zachowania jawności życia publicznego czy uzyskania informacji mającej znaczenie dla większej liczby osób. Nadużycie to z reguły ma miejsce wówczas,

¹⁹ Art. 2 u.d.i.p.

²⁰ Art. 3 i 6 u.d.i.p.

²¹ Art. 7 u.d.i.p.

²² Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: [...].

²³ M. Jaśkowska, *O pojęciu informacji publicznej raz jeszcze*, „Zeszyty Prawnicze” 2020, nr 3, s. 208.

²⁴ Dalej: NSA

²⁵ Wyroki NSA z: 20.10.2002, II SA 1956/02 oraz 30.10.2002 r., II SAB 181/02 i II SA 2036-2037/02- CBOSA (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

²⁶ Dalej: WSA.

²⁷ M. Chmaj [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej*. Komentarz, Warszawa 2023, s. 15.

²⁸ III SAB/Gd 39/23, Legalis nr 2963035.

²⁹ III OSK 939/22, Legalis nr 2969408.

³⁰ III OSK 4371/21, Legalis nr 2690399.

³¹ Sygn. II SAB/Rz 194/22, Legalis nr 2884810.

gdy żądana informacja ma znaczenie wyłącznie indywidualne, będąc istotna tylko z perspektywy wnioskodawcy”. Uzupełnić to można również o treść przytoczonego wyrok WSA w Rzeszowie, z którego czytamy, iż: „O zakwalifikowaniu określonej informacji jako informacji publicznej decyduje ostatecznie treść i charakter informacji, a nie rodzaj lub status dokumentu lub innego nośnika informacji”.

Ponadto żądanie informacji powinno obejmować dane obiektywne, fakty, wydarzenia czy wiadomości. Reasumując nie może to dotyczyć kwestii ocennych, postulatywnych, podstawy prawnej działań danego organu, czy przyszłych działań danego podmiotu (przykład- wyr. WSA w Gliwicach z 22.1.2004 r.³²)³³. Ujęcie prawne tego co możemy nazwać nadużyciem prawa do informacji jest kluczowe dla działania prawa dostępu do informacji publicznej samego w sobie, ponieważ nadużycie prawa do informacji publicznej nie może korzystać z ochrony przewidzianej w ustawie, tak dokładnie w procedurach przez nią określonych, o ile podmiot zobowiązany w sposób uzasadniony powoła się na wystąpienie nadużycia³⁴.

Prawo do informacji publicznej w prawie międzynarodowym i unijnym

Prawo do informacji publicznej zapewnia nam również prawo unijne. Artykuł 42 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej określa, że: „Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy”. Przepis ten stosowany jest bez żadnych zastrzeżeń³⁵. Dzięki temu obywatele i inne osoby mają prawo uzyskiwać informacje na temat działań Unii, co wspiera zasady demokracji i otwartości, będących filarami UE. Jednocześnie istnieją pewne ograniczenia i wyjątki, takie jak ochrona prywatności, bezpieczeństwo publiczne czy interesy handlowe, które mogą skutkować odmową udostępnienia niektórych dokumentów³⁶. Oprócz tego w doktrynie prawa międzynarodowego kwestie te porusza Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych³⁷.

Nie ulega zatem wątpliwości, że w polskim ustawodawstwie te dwie kwestie- prawo do informacji publicznej, jak i zasada nieznanostwość prawa szkodzi się krzyżują oraz uzupełniają. Wskazane przepisy dobitnie pokazują, że ustawodawca zarówno wymaga znajomości prawa, jak i daje możliwość jego poznania, tudzież uzyskania. Tworzy to spójną całość, zapewniającą tym samym bezpieczny obrót prawny. Niestety jest to tylko teoria, i nie zawsze znajduje to ujście w praktyce. Prowadzi to do sytuacji, w których osoba nie ma wglądu do informacji publicznej, przez co niemożliwe jest spełnienie przesłanki, że każdy zna prawo, stanowiącej filar zasady *ignorantia iuris nocet*.

Problemy z dostępem do informacji publicznej

³² Sygn. II SA/Ka 2633/03, Legalis nr 883735.

³³ M. Chmaj, *op. cit.*, s. 15.

³⁴ *Ibidem*, s. 16.

³⁵ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (tj. Dz.U.UE C z dnia 26 października 2012 r.).

³⁶ Zgodnie z artykułem 52 ust. 2 Karty prawo dostępu do dokumentów jest wykonywane na warunkach i w granicach określonych w artykułach 15 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

³⁷ Otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r. (tj. Dz. U. z 1977 r. nr 38, poz. 167).

Wyraźnie widać to na podstawie chociażby uregulowania jawności działania TSUE³⁸. W przypadku większości Trybunałów (jak chociażby Europejski Trybunał Praw Człowieka) do udostępnienia dokumentów sądowych wystarczy wypełnić formularz internetowy. Sprawa ma się inaczej jeśli chodzi o Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Z treści Protokołu nr 3 Statutu³⁹ wynika że TSUE uniemożliwia dostęp do dokumentów Trybunału oraz dokumentów dotyczących toczących się przed trybunałem postępowań. Poza samym kontrastem między uregulowaniem TSUE a innych Trybunałów argumentem za tym, by podlegał on zasadom otwartego wymiaru sprawiedliwości jest to, że TSUE ma coraz większy obowiązek orzekania w sprawach o charakterze konstytucyjnym i związanych z prawami człowieka. Powstaje w ten sposób sytuacja, w której jako obywatele Unii nie mamy dostępu do dokumentów dotyczących toczących się przed Trybunałem postępowań, a tym samym nie wiemy jak kreowane jest prawo, gdyż państwa członkowskie Unii Europejskiej są zobowiązane do podporządkowywania się orzeczeniom Trybunału Sprawiedliwości UE⁴⁰. Z tego względu 17 organizacji skierowało do europosłanek i europosłów list dotyczący wprowadzenia zmian w tym zakresie. Dzięki temu TSUE mogłoby zwiększyć legitymację instytucji sądowych w oczach społeczeństwa, czy ulepszyć przejrzystość instytucji, co równoznacznie przyczyniłoby się również do większej kontroli demokratycznej. Jak się okazuje ich starania okazały się zasadne i 19.09.2023 r. komisja sprawiedliwości (JURI) jednogłośnie przegłosowała poprawkę zapewniającą publiczny dostęp do dokumentów sądu.

Szukając jednak przykładów w prawie krajowym (choć opartego również na regulacjach prawa międzynarodowego) warto przytoczyć przypadek, gdzie osoba (będąca polskim obywatelem), która złożyła wniosek o udostępnienie informacji do Urzędu Gminy została wezwana do wykazania, że jest on polskim obywatelem⁴¹. Sensu takiej decyzji można doszukiwać się w wyżej wymienionych art. 61 Konstytucji RP stanowiący, że to o b y w a t e l ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej. Mimo że Konstytucja RP jest nadrzędnym aktem prawnym, to poradnia prawna Informacja Publiczna.org zarzuciła błędne zawężanie prawa do informacji właśnie do tej kategorii osób. Argumentację swoją oparła na dwóch przesłankach:

zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji RP ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Tym samym możliwe jest stosowanie chociażby wspomnianych już wyżej Karty Praw Podstawowych i Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, gwarantujących powszechne prawo do informacji;

³⁸ M. Błaszczuk, *Więcej jawności w TSUE?*, data opublikowania: 18 września 2023, dla Sieć Obywatelska Watchdog Polska. Dostęp pod adresem: <https://siecobywatelska.pl/wiecej-jawnosci-w-tsue/> [dostęp 5.11.2023].

³⁹ Statute of the Court of Justice: amendment of Protocol No 3, Procedure File: 2022/0906(COD) - 05/12/2022.

⁴⁰ J. Sozański, *Trybunał Sprawiedliwości*, Warszawa-Poznań, Polskie Wydawnictwo Prawnicze „Juris”, Warszawa 2013, s. 208.

⁴¹ Sz. Dubiel, *Obywatel obcokrajowiec*. data opublikowania: 18 września 2023, dla Informacja Publiczna.org, dostępny pod adresem: <https://informacjapubliczna.org/news/obywatel-obcokrajowiec/> [dostęp 5.11.2023].

z samego faktu, że obywatele mogą pozyskiwać informacje o sprawach publicznych, nie wynika zakaz względem obcokrajowców, osób prawnych i innych podmiotów. W ten sposób gdy obywatele korzystają z konstytucyjnego prawa do informacji, inne osoby będą wywodzić to prawo m.in. z ustawy.

W treści art. 2 u.p.i.p. wskazuje się, że „każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej, zwane dalej »prawem do informacji publicznej«. Przytoczony artykuł zawiera szereg uregulowań, w zakresie których prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu. Wśród nich jednak nie znajdziemy informacji o nieudostępnieniu informacji publicznej w przypadku braku polskiego obywatelstwa. Czy zatem przepisy te są przeciwne postanowieniom Konstytucji? Tutaj wróćmy do stanowiska poradni prawnej z przytoczonego artykułu. Ich zdaniem absurdalne jest oczekiwać, że cały system prawny zostanie zawarty w ustawie zasadniczej. Analogicznie opierając się na tym toku myślenia nie powinna istnieć instytucja wójta, gdyż takiego pojęcia nie znajdziemy w Konstytucji (co jest oczywiście nieprawdą). Stąd też porównując przepisy u.p.i.p. oraz Konstytucji RP ciężko doszukać się sprzeczności, ponieważ „Konstytucja nie przewiduje „ekskluzywności” prawa do informacji, i nie ma przeszkód, aby rozszerzyć to prawo dla wszystkich osób aktem ustawowym”. Dlatego też poradnia prawna uważa, że z prawa do informacji publicznej mogą korzystać wszyscy, a nie tylko ci, którzy udowodnią obywatelstwo polskie. W artykule podano stanowisko poradni prawnej, która liczy na to, iż sąd przychyli się do takiej argumentacji, tym samym „sprzeciwi się nieuprawnionemu ograniczeniu prawa do informacji”. Na moment pisania tej pracy niestety nie ma jeszcze orzeczenia sądu w tej sprawie, która w dalszej perspektywie może być kluczowa w rozstrzygnięciu, czy prawo to przysługuje tylko o b y w a t e l o m czy jednak k a ż d e m u. Tym samym do tego czasu kwestią sporną pozostaje, czy prawo do informacji publicznej przysługuje wszystkim czy też tylko obywatelom Polski, oraz bez jasnego stanowiska tworzy to wyraźną lukę w polskim systemie prawnym.

Pochylając się ponownie nad przepisami ustawy o prawie do informacji publicznej warto przeanalizować sprawę roszczeń nauczycielek i nauczycieli w sprawie zawnioskowania do szkół publicznych przez stowarzyszenie „Głos Kociewia” w Starogardzie Gdańskim o udostępnienie informacji o wynagrodzeniach nauczycieli wraz z imionami, nazwiskami, stanowiskami oraz poszczególnymi składnikami wynagrodzenia⁴². Jako że uzyskane informacje zostały opublikowane na stronie internetowej stowarzyszenia, kilku nauczycieli i nauczycielek zgłosiło skargę do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (PUODO) o naruszenie przepisów ochrony danych osobowych. Dodatkowo zarzucono, że dyrektor szkoły naruszył prawo ochrony danych osobowych poprzez samo udostępnienie danych stowarzyszeniu. Na przestrzeni 4 lat większość nauczycieli wycofała swe skargi, jednakże pod koniec września 2023 r. PUODO odmówił uwzględnienia wniosków dwóch pozostałych nauczycielek. Jak czytamy w artykule sprawa ostatecznie trafiła do Sądu Administracyjnego w Gdańsku (WSA), który w swych wyrokach⁴³ określił, że: „Informacja o wynagrodzeniu nauczycieli szkoły

⁴² P. Kłucińska, *Czy można opublikować informację udostępnioną na wniosek?* Decyzja PUODO, 20.10.2023 r., <https://informacjapubliczna.org/news/czy-mozna-opublikowac-informacje-udostepniona-na-wniosek-decyzja-puodo/> [dostęp 5.11.2023].

⁴³ Wyroki z: 26.02.2020 r., II SA/Gd 554/19, LEX nr 2797900; 12.02.2020 r., II SA/Gd 555/19, LEX 2784906; 19.02.2020 r., II SA/Gd 556/19, LEX nr 2809265; 15.01.2020 r., II SA/Gd 557/19, LEX nr 2770655; 15.01.2020 r., II SA/Gd 558/19, LEX nr 2769687.

stanowi tzw. informację publiczną, nauczyciele szkoły (co dotyczy wszystkich szczebli nauczania) są osobami pełniącymi funkcje publiczne, informacja o wynagrodzeniu nauczycieli ma związek z pełnieniem funkcji publicznych, zatem nie przysługuje im ochrona prywatności (z wyłączeniem składników wynagrodzenia wynikających ze statusu rodzinnego lub socjalnego), przepisy o ochronie danych osobowych (RODO)[1] nie wyłączają stosowania przepisów o dostępie do informacji publicznej. Przepisy RODO dotyczą zbierania i przetwarzania danych osób fizycznych, a nie ich udostępniania w ramach dostępu do informacji. Te kwestie regulują bowiem przepisy o dostępie do informacji publicznej”.

Potwierdza to treść art. 4 Ustawy o prawie do informacji publicznej, stanowiącej że „obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne”, w tym te które „które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym⁴⁴”. Stąd też wynika, że istnieją prawne przesłanki za udostępnieniem informacji publicznej dotyczące osób pełniących funkcję publiczną, jakimi nauczyciele bez wątplenia są. Bezasadnym jest tym bardziej uznanie działania dyrektora za nielegalne, ponieważ miał prawny obowiązek przekazania informacji tego typu. Wszystko to opiera się na prawie do informacji publicznej, na podstawie którego możemy ubiegać się o to jak zagospodarowane są środki publiczne.

Rozwiązania, które potencjalnie mogą zapewnić bezpieczeństwo obrotu prawnego

Przytoczone przykłady potwierdzają, że problem z dostępem do informacji publicznej, którego konsekwencją jest brak spełnienia przesłanek płynących z paremii *ignorantia iuris nocet* występuje na wielu płaszczyznach. Powodem takiego stanu rzeczy nie jest tylko czynnik ludzki, ale też niejednokrotnie brak odpowiednich w tej kwestii uregulowań (lub orzeczeń). Natomiast żadna z tych spraw nie została bez odpowiedniej reakcji. W każdej z nich udział mieli przedstawiciele organizacji, sprawujących pieczę nad prawem do informacji publicznej. Takie organizacje jak np. Sieć Obywatelska Watchdog Polska oraz stworzone przez nich centrum wiedzy o prawie do informacji InformacjaPubliczna.org stoją na straży prawa do informacji, gdyż - jak sami wskazują - postrzegają je nie tylko jako warunek dobrego państwa, ale przede wszystkim jako jedno z praw człowieka, które chroni ludzką godność, daje wolność wyrażania opinii i bezpieczeństwo przed nadużyciami władzy⁴⁵.

Sieć Obywatelska Watchdog Polska uczestniczyła w około 1200 sprawach sądowych dotyczących prawa do informacji, a wiele z nich okazało się kluczowymi dla tej materii. Poza tym prowadzą szereg spotkań w całej Polsce, dzięki którym obywatele zyskują możliwość poszerzenia swej wiedzy w tematyce prawnej. Przy omawianym temacie świadomość działania systemu prawnego jest kluczowa, a potwierdzają to chociażby wyniki badań TNS OBOP z 2009 r.⁴⁶ na zlecenie Krajowej Izby Radców Prawnych, dotyczące świadomości prawnej Polaków. Wynika z nich, że wiedza Polaków jest na bardzo niskim poziomie. Dla przykładu wyniki wykazały, że znaczna część obywateli nie

⁴⁴ Art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p..

⁴⁵ Sieć Obywatelska Watchdog Polska, *Co robimy?* <https://siecobywatelska.pl/co-robimy/> [dostęp: 13.11.2023].

⁴⁶ P. Polański, *O przyczynach nieświadomości prawnej Polaków, czyli o granicach ludzkiego poznania*, „IUSTITIA” 2016, nr 1, <https://www.kwartalnikiustitia.pl/o-przyczynach-nieswiadomosci-prawnej-polakow-czyli-o-granicach-ludzkiego-poznania,8185> [dostęp 13.11.2023].

dostrzega różnicę między radcą prawnym a adwokatem, czy też między prawem cywilnym a prawem karnym. Blisko 30 proc. badanych nie wiedziało, czym jest pozew, a 82 proc. respondentów, że postępowanie przed sądami jest dwuinstancyjne. Stąd też nasuwa się pytanie, jakie rozwiązania mogłyby poprawić ten stan rzeczy.

Problem ten zauważył również Rzecznik Praw Obywatelskich, Adam Bodnar. Zaproponował on, przy okazji opiniowania projektu rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia. by poszerzyć ją o naukę podstawowych sentencji prawniczych⁴⁷. Podstawą do tego miałyby być podstawa programowa w zakresie podstawowym w części "Treści nauczania - wymagania szczegółowe". W temacie „Cywilizacja imperium rzymskiego i jej znaczenie dla kształtu i rozwoju świata zachodniego” określono, iż uczeń powinien rozumieć rolę prawa rzymskiego, zwłaszcza prawa cywilnego dawniej i dziś oraz rozumieć znaczenie takich pojęć, jak: *domus, insula, hypocaustum*, kamień milowy, *limes*, bazylika, *ius, lex*, kodyfikacja justyniańska. Według RPO nauka ta nie byłaby tylko przydatna dla uczniów zainteresowanych studiami prawniczymi, ale też stanowiłaby pomoc uniwersalną ze względu na to, że zasady te pozwalają zrozumieć podstawy prawa cywilnego. Bez wątplenia stanowi to podstawę do wprowadzenia regulacji w kierunku zwiększenia świadomości prawnej Polaków, działania te należy uznać za niewystarczające.

Podkreślić ponownie należy, że zasada *ignorantia iuris nocet* zakłada umowną znajomość prawa przez wszystkich obywateli. Logicznym zatem wydaje się, by to w interesie państwa było jak największe zwiększenie świadomości prawnej obywateli. Stąd też opierając się na art. 70 ust. 4 Konstytucji RP, na podstawie którego to władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia zasadnym staje się postulat o wprowadzeniu przedmiotu w szkołach publicznych o podstawach prawa. W swym stanowisku nie jestem osamotniony, a temat ten poruszył mec. M. Bobrowicz, którego zdaniem: „Nauka prawa powinna się zacząć już w szkole średniej, w ramach wiedzy o społeczeństwie. Młody człowiek kończąc szkołę średnią musi wiedzieć co to jest prawo karne i cywilne oraz mieć świadomość swoich praw konsumenckich. Powinien też wiedzieć co zrobić, gdy dostanie wezwanie do urzędu. Bardzo nam na tym zależy. Mam nadzieję, że przekonam do tego ministerstwo edukacji⁴⁸. Niestety od czasu tej wypowiedzi minęło już 14 lat i dalej w tym aspekcie nic się nie zmieniło.

Rozwiązania w zakresie poprawy dostępu do informacji publicznej chce również wprowadzić wspomniana Sieć Obywatelska Watchdog Polska. Podczas wydarzenia "Mamy pomysł na Polskę" organizacja przedstawiła wstępny projekt zawierający opis najważniejszych rozwiązań, które poruszane są przez konsultowaną propozycję legislacyjną⁴⁹. Przede wszystkim przedstawiono szereg rozwiązań w związku z

⁴⁷ Pismo RPO z 9 marca br. znak: VII.071.6.2020.AT, przekazujące uwagi do projektu rozporządzenia Ministra Edukacji <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-szkola-powinna-uczyc-zasad-rzymskiego-prawa> [dostęp 13.11.2023].

⁴⁸ Wypowiedź dla PAP z 2.09.2009 r., Dziennik Gazeta Prawna, prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/348923,zajecia_z_prawa_juz_w_szkolach_srednich.html [dostęp 13.11.2023].

⁴⁹ *Podpisaliśmy z politykami deklaracje na rzecz współpracy, dialogu obywatelskiego i dobrego prawa dla organizacji!* 2 października 2023, <https://ofop.eu/podpisalismy-z-politykami-deklaracje-na-rzecz-wspolpracy-dialogu-obywatelskiego-i-dobrego-prawa-dla-organizacji/> [dostęp 13.11.2023].

poradzeniem sobie z: wąskim i uznaniowym zdefiniowaniem czym jest, a czym nie jest informacja publiczna, wprowadzeniem zasady proaktywnego publikowania informacji, przyspieszeniem procedur udostępniania informacji na wniosek oraz zapewnieniem właściwej ochrony informacji publicznej. Należy pamiętać, że jest to projekt wstępny, stworzony z myślą na wspomniane wyżej wydarzenie. Jednakże według prywatnej korespondencji autora publikacji z organizacją prace nad nim nadal trwają i w przyszłości będzie jeszcze rozbudowywany.

Niemniej powyżej zaprezentowane rozwiązania ukazują w jaki sposób można poszerzyć świadomość społeczną w aspekcie zarówno prawa do informacji publicznej, jak i innych aspektów prawnych, potwierdzając tym samym korelację między tymi zagadnieniami. Jak zasadnie bowiem wskazał M. Jabłoński: „Nie budzi wątpliwości, że każda regulacja ustawowa, która w założeniu ma służyć wzmocnieniu transparentności i otwartości działania państwa, a jednocześnie wzmocniać konstytucyjne prawa jednostki, będzie zasługiwała na aprobatę, ponieważ służy nie tylko wzmocnieniu demokracji jako takiej, ale również rozwojowi świadomości obywatelskiej”⁵⁰.

Podsumowanie

Treść artykułu potwierdza relacje pomiędzy paremią prawniczą „*ignorantia iuris nocet*” a prawem do informacji publicznej. Zarówno istnienie, jak i obowiązywanie zasady nieznajomość prawa szkodzi jest zależne od możliwości poznania regulacji prawnych. Ich wzajemna korelacja zapewnia bezpieczeństwo obrotu, jak i spójność systemu prawnego. Należy jednak pamiętać, że pomimo kompleksowego uregulowania tych kwestii dalej występują przeciwności w ich faktycznym zastosowaniu. Wymaga to tym samym ażeby stale szukać rozwiązań w celu poprawy ich funkcjonowania.

Streszczenie

Artykuł wskazuje powiązania między paremią prawniczą „*ignorantia iuris nocet*” a prawem do informacji publicznej, wskazując związane z tym zagrożenia oraz ich rozwiązania. Przeanalizowano w tym celu zakres obowiązujących aktualnie aktów prawnych, literatury oraz orzecznictwa dotyczącego tematyki pracy.

Słowa kluczowe: *ignorantia iuris nocet*, nieznajomość prawa szkodzi, prawo do informacji publicznej, dostęp do informacji

Summary

The article indicates the connections between the legal principle "ignorantia iuris nocet" and the right to public information, indicating the associated threats and their solutions. For this purpose, the scope of currently applicable legal acts, literature and case law on the subject of work was analyzed.

Key words: ignorantia iuris nocet, not knowing the law is harmful, the right to public information, access to information

⁵⁰ M. Jabłoński, *Realizacja konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej – uwagi na tle projektu ustawy o jawności życia publicznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, nr 4, s. 207.

Bibliografia

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm).
2. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. nr 38, poz. 167).
3. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (tj. Dz. U. UE C z dnia 26 października 2012 r.)
4. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., Kodeks cywilny (t. J. Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t. J. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138).
6. Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1375).
7. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461).
8. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy (t. j. Dz.U. z 2023 r. poz.1465).
9. Ustawa z dnia z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t. j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1047).
10. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. o dostępie do informacji publicznej (t. j. Dz.U z 2022 r. poz. 902).

Orzecznictwo

1. Uchwała TK z 7 marca 1995 r., W 9/94, LEX nr 25545.
2. Wyrok TK z 12 września 2005 r., SK 13/05, OTK-A 2005, nr 8, poz. 91.
3. Postanowienie TK z 21 kwietnia 2009 r., Ts 167/08, LEX nr 737073
4. Wyrok Sądu Rejonowego dla Łodzi-Widzewa w Łodzi z 19 lutego 2018 r., II Ns 1087/17, dostępny na portalu orzeczeń Sądów Powszechnych, [https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/152510150001003_II_Ns_001087_2017_Uz_2018-02-19_002](https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/152510150001003_II_Ns_001087_2017_Uz_2018-02-19_002) [dostęp 1.12.2023].
5. Wyrok NSA z 20 października 2002 r., II SA 1956/02, CBOSA.
6. Wyrok NSA z 30 października 2002 r., II SA 181/02, CBOSA.
7. Wyrok NSA z 30 października 2002 r., II SA 2036-2037/02, CBOSA.
8. Wyrok NSA z 7 kwietnia 2022 r., III OSK 4371/21, Legalis nr 2690399.
9. Wyrok NSA z 7 lipca 2023 r., III OSK 939/22, Legalis nr 2969408
10. Wyrok WSA w Gliwicach z 22 stycznia 2004 r., II SA/Ka 2633/03, Legalis nr 883735.
11. Wyrok WSA w Gdańsku z 26 lutego 2020 r., II SA/Gd 554/19, LEX nr 2797900.
12. Wyrok WSA w Gdańsku z 12 lutego 2020 r., II SA/Gd 555/19, LEX 2784906.
13. Wyrok WSA w Gdańsku z 19 lutego 2020 r., II SA/Gd 556/19, LEX nr 2809265.
14. Wyrok WSA w Gdańsku z 15 stycznia 2020 r., II SA/Gd 557/19, LEX nr 2770655.
15. Wyrok WSA w Gdańsku z 15 stycznia 2020 r., II SA/Gd 558/19, LEX nr 2769687.
16. Wyrok WSA w Gdańsku z 6 grudnia 2022 r., III SAB/Gd 39/23, Legalis nr 2920379.
17. Wyrok WSA w Rzeszowie z 6 grudnia 2022 r., II SAB/Rz 194/22, Legalis nr 2884810.

Piśmiennictwo

1. Czerniak D., *Granice obowiązywania zasady ignorantia iuris nocet w polskim procesie karnym*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, nr 4, Nr. 1.
2. Gładych Sz. W., *Postrzeganie zasady ignorantia iuris nocet w orzecznictwie polskich sądów i doktrynie oraz jej źródło w rodzimej kulturze prawnej*, artykuł z numeru 10-ego czasopisma „Prokuratura i Prawo”, Warszawa 2023.
3. Jabłoński M., *Realizacja konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej- uwagi na tle projektu ustawy o jawności życia publicznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, nr 4.
4. Jaśkowska, M., *O pojęciu informacji publicznej raz jeszcze*, „Zeszyty Prawnicze” 2020, nr 3.
5. Litewski W., *Podstawowe Wartości Prawa Rzymskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Wydanie I, Kraków 2001.

6. Naleziński B., *Organy władzy sądowniczej* [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, C.H. Beck, Warszawa 2014.
7. Nowak M., *Na temat praw politycznych sensu stricto i sensu largo*, Politische Grundrechte, Wien–New York 1988.
8. Sozański, J., *Trybunał Sprawiedliwości*. Warszawa-Poznań, Polskie Wydawnictwo Prawnicze „Juris”, Warszawa 2013.
9. Bidziński M., Chmaj M, Szustakiewicz P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2023, wydanie 4.
10. Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012.

Źródła internetowe

1. *Podręcznik obywatela z ZPE*, Rozdział I Obywatel, prawo do informacji publicznej. Autorzy: Robert Alberski, Agnieszka Florczak, Marta Makuch, Leszek Sobkowiak, Anna Wąsiel-Alberska, Ryszard Balicki, Artur Preisner, Contentplus.pl sp. z o.o., dr Katarzyna Wiszowata-Walczak, mgr Zbigniew Żuchowski, dr Katarzyna Kozłowska, Mateusz Ciborowski. <https://zpe.gov.pl/b/podrecznik-obywatela/P1SZzXw2p> [dostęp 3.11.2023].
2. Błaszczyk M., *Więcej jawności w TSUE?*, 18 września 2023, Sieć Obywatelska Watchdog Polska, <https://siecobywatelska.pl/wiecej-jawnosci-w-tsue/> [dostęp 5.11.2023].
3. Dubiel Sz., *Obywatel obcokrajowiec*, 18 września 2023, Informacja Publiczna.org, <https://informacjapubliczna.org/news/obywatel-obcokrajowiec/> [dostęp 5.11.2023].
4. Kłucińska P., *Czy można opublikować informację udostępnioną na wniosek? Decyzja PUODO*, 20 października 2023, <https://informacjapubliczna.org/news/czy-mozna-opublikowac-informacje-udostepniona-na-wniosek-decyzja-puodo/> [dostęp 5.11.2023].
5. *Sieć Obywatelska Watchdog Polska, Co robimy?* <https://siecobywatelska.pl/co-robimy/> [dostęp 13.11.2023]
6. Wypowiedź dla PAP z 2.9.2009 r., Dziennik Gazeta Prawna, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/348923,zajecia-z-prawa-juz-w-szkolach-srednich.html> [dostęp 13.11.2023].
7. *Podpisaliśmy z politykami deklaracje na rzecz współpracy, dialogu obywatelskiego i dobrego prawa dla organizacji!* 2 października 2023 <https://ofop.eu/podpisalismy-z-politykami-deklaracje-na-rzecz-wspolpracy-dialogu-obywatelskiego-i-dobrego-prawa-dla-organizacji/> [dostęp 13.11.2023].
8. Polański P. *O przyczynach nieświadomości prawnej Polaków, czyli o granicach ludzkiego poznania*, „IUSTITIA” 2016, nr 1, <https://www.kwartalnikiustitia.pl/o-przyczynach-nieswiadomosci-prawnej-polakow-czyli-o-granicach-ludzkiego-poznania,8185> [dostęp 13.11.2023].

Inne źródła prawa

1. *Digesta Iustiniani* (D.22.6.9 pr.), ogłoszona przez Justyniana 16 grudnia 533 konstytucją Tanta.
2. Pismo RPO z 9 marca br. znak: VII.071.6.2020.AT, przekazujące uwagi do projektu rozporządzenia Ministra Edukacji.
3. Statute of the Court of Justice: amendment of Protocol No 3, Procedure File: 2022/0906(COD) - 05/12/2022.

Korelacja prawa publicznego oraz prawa prywatnego w prawie farmaceutycznym na przykładzie regulacji godzin pracy aptek ogólnodostępnych przez rady powiatów

Wstęp

Apteka ogólnodostępna jest podmiotem nastawionym na zaspokojenie potrzeb zdrowotnych miejscowej ludności. Szereg regulacji prawnych zapewnia społeczności danej jednostki samorządu terytorialnego dostęp do niezbędnych produktów leczniczych, leków aptecznych, leków recepturowych, wyrobów medycznych oraz innych środków wymienionych w art. 72 ust. 5 ustawy prawo farmaceutyczne¹. Charakter dostępności do produktów leczniczych jest ściśle związany z materią dóbr osobistych i ich ochrony, przede wszystkim zdrowia i życia człowieka wyrażonych w Konstytucji RP², a wynikających z art. 30 i art. 38 tego aktu prawnego. Najistotniejszym z punktu widzenia dostępności do leków, jest art. 68 Konstytucji RP gwarantujący każdemu prawo do ochrony zdrowia. Z tego względu reglamentacja państwa nad rynkiem farmaceutycznym znajduje uzasadnienie w postaci szeroko rozumianej troski o bezpieczeństwo pacjenta, natomiast kwestią sporną może pozostawać zakres tego nadzoru³.

Wspomniany nadzór państwa, realizowany m.in. przez rady powiatów, prowadzi do licznych sporów w orzecznictwie, jak i w praktyce. Podnoszone są zarówno głosy sprzeciwu ze strony aptekarzy, jak również wątpliwości społeczeństwa, czy aby na pewno rady powiatów wsłuchują się w potrzeby lokalnych mieszkańców. Niniejszy artykuł ma za zadanie sprawdzić tę tezę oraz wykazać, czy rola władz publicznych faktycznie znajduje uzasadnione miejsce w działalności farmaceutycznej. W danym tekście podjęto metodę analizy prawno-dogmatycznej z uzupełnieniem metody statystycznej. Analiza skupia się na roli rady powiatu jako organu władzy publicznej w realizacji konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia poprzez ustalenie rozkładu godzin prac aptek ogólnodostępnych. Ocenie poddano regulacje prawne oraz orzecznictwo sądów administracyjnych, a także uchwały rad powiatów dotyczących regulacji godzin otwarcia aptek.

¹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2301 z późn. zm.). Dalej: ustawa prawo farmaceutyczne.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Dalej: Konstytucja RP.

³ A. Bartnicka-Dúltz, *Zakaz reklamy aptek i ich działalności w świetle decyzji organów nadzoru oraz orzecznictwa sądów krajowych* [w:] *Prawo administracyjne – teoria i praktyka*, red. B. Kotowicz, A. Kurzawa, B. Opaliński, Warszawa 2023, s. 38-56.

Dostęp do aptek w świetle statystyki

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego na końcu 2021 r. działalność prowadziło 11,9 tys. aptek (ogólnodostępnych i zakładowych)⁴. W Polsce na jedną aptekę ogólnodostępną i punkt apteczny przypadało średnio 2 926 osób. Statystyki te budzą dyskusję wśród społeczeństwa. Niektórzy uważają, że podmiotów farmaceutycznych jest zbyt mało, co może skutkować problemami z dostępnością produktów leczniczych, inni zaś uważają, że przedstawione dane nie powinny być powodem do zmartwień, ponieważ jest to stosunkowo niewielka ilość mieszkańców na jeden punkt, szczególnie z perspektywy większych miast⁵.

Apteki pełnią szczególną rolę w prawie do ochrony zdrowia, pozwalają one na zaopatrzenie się w środki niezbędne do poprawy stanu zdrowia, zarówno samodzielnego, w przypadku leków bez recepty, jak i zgodnie z zaleceniami lekarza i stosowania leków na receptę. Zdrowie jest wartością chronioną konstytucyjnie, do której każdy ma prawo. Stąd też nie spotkamy się ze szpitalem, który otwarty jest tylko w konkretnych godzinach. Świadczą one całodobową opiekę medyczną. Jednakże niektóre dolegliwości nie wymagają diagnozy lekarza, a jedynie farmakoterapii, na przykład lekami przeciwbólowymi. Środki te, jak i wiele innych, dostępne są właśnie w aptekach. Wiąże się to z zasadą wynikającą z art. 86 ustawy prawo farmaceutyczne i zwrotem „potrzeby zdrowotne miejscowej ludności”. Ustawodawca posługuje się tym terminem również w kontekście dostępności otwarcia aptek.

W prawie farmaceutycznym nie znajdziemy wyrażenia „apteka całodobowa”, jednak z analizy uchwał i orzecznictwa wynika, że w ten sposób należy interpretować przepisy art. 94 ust. 1 ustawy prawo farmaceutyczne. W 2021 r. stałe dyżury nocne pełniło 2,8% aptek ogólnodostępnych, a 22,5% – dyżury okresowe⁶. Rodzi to pytanie, czy rady powiatów, odpowiedzialne na mocy tego samego artykułu za regulacje godzin otwarcia aptek, rzetelnie wypełniają swój ustawowy obowiązek i wysłuchują potrzeb ludności na temat dostępu do środków leczniczych znajdujących się w aptekach ogólnodostępnych.

Pozycja aptek ogólnodostępnych w świetle Konstytucji

Prawo do ochrony zdrowia to doniosła wartość urzeczywistniająca zasadę państwa prawa i wyrażana bezpośrednio w art. 68 Konstytucji RP, ale również w sposób dorozumiany wynikająca z szeregu innych zasad konstytucyjnych. Należy zgodzić się z tezą, że ochrona zdrowia i ochrona życia to nierozzerwalne normy, które wzajemnie się uzupełniają. Ponadto życie związane jest z przyrodzoną i niezbywalną godnością człowieka. Prawo ochrony zdrowia to także prawo do zachowania życia i jego obrony⁷. Nie budzi również wątpliwości fakt, że zapewnienie powszechnej ochrony zdrowia jest

⁴ Dane statystyczne GUS dotyczące ilości aptek ogólnodostępnych na terenie Polski: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie/apteki-i-punkty-apteczne-w-2021-roku,15,6.html> (dostęp:10.11.2023r.).

⁵ Mgr.Farm „Raport: 74,5% Polaków do najbliższej apteki ma około 5 minut pieszo” <https://mgr.farm/aktualnosci/raport-745-polakow-do-najblizszej-apteki-ma-okolo-5-minut-pieszko/> (dostęp 07.12.2023r.)

⁶ Dane statystyczne GUS dotyczące ilości aptek ogólnodostępnych na terenie Polski, *op.cit.*

⁷ L. Bosek [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1525-1564.

obowiązkiem władz publicznych. Adresatem normy programowej wynikającej z art. 68 ust. 2 Konstytucji RP, są władze publiczne. Na władzach publicznych spoczywa obowiązek stworzenia odpowiednich służb (instytucji) umożliwiających zapobieganie chorobom, a w razie ich wystąpienia umożliwienie odpowiedniego ich zwalczania, leczenia⁸. W kontekście omawianej materii regulacja ta ma szczególne znaczenie. Jest to podstawa do ingerencji państwa w sferę prywatnej działalności farmaceutycznej. Zdaniem B. Banaszaka charakter gwarancyjny normy określonej w art. 68 ust 2 Konstytucji Rp jest uzasadnieniem dla obowiązku, a nie możliwości regulowania przez rady powiatów godzin otwarcia aptek ogólnodostępnych. Przywołany przepis pozwala władzy publicznej na ingerencję w działalność prywatną, ponieważ to rolą państwa jest zapewnienie ochrony zdrowia.

Artykuł 68 ust. 1 Konstytucji RP statuuje podmiotowe prawo do ochrony zdrowia, które jest prawem socjalnym, rodzącym po stronie władz publicznych obowiązek jego ochrony i zapewnienia możliwości jego realizacji⁹. Do katalogu władz publicznych można zaliczyć również powiat, który na mocy art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym¹⁰, realizuje zadania z zakresu promocji i ochrony zdrowia jako zadania własne.

Ochrona zdrowia jest pojęciem, które nie posiada swojej definicji legalnej; jest to swoisty katalog otwarty zawierający w sobie szereg praw i obowiązków względem zarówno jednostek, jak i władz publicznych. Najczęściej doktryna oraz orzecznictwo interpretuje je w kontekście dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej oraz narzędzi pozwalających na korzystanie z systemu ochrony zdrowia funkcjonalnie ukierunkowanego na zwalczanie i zapobieganie chorobom, urazom i niepełnosprawności¹¹. Liczne publikacje oraz komentarze¹² zdają się skupiać przede wszystkim na interpretacji tej definicji w kontekście szpitali oraz poradni lekarskich, marginalizując przy tym rolę aptek. Spowodowane jest to najprawdopodobniej prywatnym charakterem tych podmiotów. Warto jednak stwierdzić, że to właśnie apteki, choć niewątpliwie zaliczające się w znacznej części do podmiotów prawa prywatnego, są jednym z najbardziej istotnych elementów w utrzymaniu społeczeństwa w zdrowiu. To właśnie te podmioty pozwalają obywatelom w domowych warunkach, a nie tylko ambulatoryjnych, na leczenie i dochodzenie do zdrowia. W związku z powyższym niewątpliwym jest, że tak istotne zadanie, należące w znaczącej mierze do państwa, nie może, w świetle konstytucji, być działalnością całkowicie odizolowaną od wpływu władzy państwowej.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W kontekście omawianego przepisu należy powiązać go z art. 15 Konstytucji RP, który stanowi o decentralizacji władzy publicznej. Ochrona zdrowia

⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wyd.2, Legalis 2012, Komentarz do art. 68, nb 4.

⁹ M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 249-253.

¹⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107).

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03 OTK-A 2004, nr 1, poz. 1.

¹² M. Florczak-Wątor, op.cit.; M. Bartoszewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczowska, Warszawa 2014, s. 133; B. Rakoczy [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 249; J. Trzciniński, M. Wiącek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX 2016, Komentarz do art. 68, nb 15.

zapewniona jest na każdym poziomie terytorialnym kraju. Każda jednostka samorządu terytorialnego w ramach swych kompetencji pełni szczególną funkcję istotną dla określonej grupy ludności, także w zakresie zdrowia. Należy jednak wskazać, że na kanwie art. 99 ust. 2 ustawy prawo farmaceutyczne głównymi podmiotami sprawującymi kontrolę nad aptekami są powiaty czuwające nad godzinami otwarcia aptek, a także wojewódzki inspektor farmaceutyczny wydającego zezwolenie na jej prowadzenie.

Z treści art. 68 Konstytucji RP można odkodować zasadę powszechności dostępu do ochrony zdrowia. Wykonaniem normy konstytucyjnej jest art. 94 ust. 1 ustawy prawo farmaceutyczne, z którego wynika obowiązek dostosowania godzin otwarcia aptek do potrzeb ludności i zapewnienia dostępności tych świadczeń również w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy. Ochrona zdrowia w Konstytucji RP zapewniona jest dla wszystkich, a zatem, prawo farmaceutyczne również oferuje ogólnodostępny system otwarcia aptek. W omawianym przypadku zaimek „każdy” odnosi się nie tylko do zakazu dyskryminacji, ale również oferuje szereg uprawnień poprzez dookreślenie takie jak „potrzeby ludności”. Pozwala to radom powiatów na dostosowanie liczby aptek sprawujących dyżury oraz godzin ich otwarcia do potrzeb lokalnych.

Apteki ogólnodostępne

Jak wynika z art. 86 ustawy prawo farmaceutyczne apteka jest placówką ochrony zdrowia publicznego, w której osoby uprawnione świadczą w szczególności usługi farmaceutyczne, jednakże akt ten nie zawiera definicji legalnej apteki ogólnodostępnej. Doktryna dookreśla to pojęcie poprzez dodanie do wyżej wymienionej definicji kompetencji tego podmiotu tj.: monitorowanie procesu leczenia farmakologicznego stałych pacjentów apteki; doradztwo w samolecznictwie farmakologicznym pacjentów w oparciu o produkty wydawane bez recepty; lub wymienienie jej zadań takich jak: zaopatrywanie ludności w produkty lecznicze, leki apteczne, leki recepturowe, wyroby medyczne, produkty posiadające wymagane prawem atesty lub zezwolenia, pod warunkiem, że ich przechowywanie i sprzedaż nie będą przeszkadzać podstawowej działalności apteki oraz udzielanie informacji o produktach leczniczych czy wyrobach medycznych.¹³ W związku z powyższym można stwierdzić, iż apteka ogólnodostępna to placówka ochrony zdrowia publicznego nastawiona na realizowanie ogólnych potrzeb ludności oraz dostępna na ich szczególne sytuacje zdrowotne.

Warto podkreślić, iż apteka ogólnodostępna, w przeciwieństwie do aptek zakładowych i szpitalnych jest niejako podmiotem samoistnym, jej byt nie jest związany z funkcjonowaniem innego podmiotu takiego jak np. jednostka organizacyjna publicznej służby krwi. Prowadzi to zatem do większej swobody działalności gospodarczej dla przedsiębiorcy. Z ekonomicznego punktu widzenia apteka ogólnodostępna jest podmiotem, który rokuje na osiągnięcie najwyższego kapitału z całej grupy aptek i podmiotów świadczących działalność farmaceutyczną takich jak punkty apteczne. Ponadto punkty te zgodnie z art. 70 ust. 3 ustawy prawo farmaceutyczne mogą być prowadzone jedynie na terenach wiejskich, jeżeli na terenie danej wsi nie jest

¹³ Główny Urząd Statystyczny-Pojęcia stosowane w statystyce publicznej-apteka ogólnodostępna <https://stat.gov.pl/metainformacje/sloownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/2535.pojecie.html> (dostęp: 21.12.2023r.).

prowadzona apteka ogólnodostępna. Dodatkowo ten podmiot nie ma uprawnień do prowadzenia obrotu produktami leczniczymi w postaci leku w ampułkach, produktów leczniczych należących do grupy leków bardzo silnie działających, psychotropowych i narkotycznych¹⁴, co nie pozwala niektórym pacjentom m.in. zmagającymi się z zaburzeniami psychicznymi, na realizację recept w tych podmiotach. Apteka ogólnodostępna jest skoncentrowana na zaopatrywanie w produkty lecznicze nie tylko pacjentów szpitali, ale również ogółu ludności. Konkurencją dla nich, stanowić mogą jedynie markety, oferujące niektóre leki bez recepty, jednak do obrotu pozaaptecznego kwalifikują się wyłącznie leki, które zostały dopuszczone do obrotu przez uprawnione organy państwowe (zostały zarejestrowane i sprawdzone); spełniają ustalone wymagania jakościowe; nie przekroczyły terminu ważności.¹⁵ Ponadto leki mogą być dystrybuowane tylko według ściśle określonych zasad, które umożliwiają kontrolę nad ich obrotem – najpierw hurtowym, a następnie detalicznym. Obrót detaliczny produktami leczniczymi prowadzą apteki ogólnodostępne i punkty apteczne.

Wspomniane wyżej apteki szpitalne i zakładowe nie spełniają również funkcji, jaka została przypisana aptekom ogólnodostępnym, a mianowicie: zaopatrywanie ogółu ludności. Ta szczególna rola ma niezwykle istotne znaczenie dla całego systemu ochrony zdrowia, zwłaszcza dlatego, że wskazane wyżej dwa podmioty zaopatrują konkretne placówki medyczne, a nie konkretny obszar jak dzielnica lub nawet całe miasto, a tym samym nie są dostępne dla lokalnej społeczności. Pomimo niewątpliwie istotnej funkcji, jaką pełnią szpitale, należy mieć na uwadze wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w którym wskazano, iż:

„nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że obecność szpitala stanowi wystarczającą w tym rejonie gwarancję niezbędnej pomocy farmaceutycznej dla ludności. Podkreślenia wymaga, że z art. 94 ust. 1 Prawa farmaceutycznego nie wynika, aby ustalenie rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych przez radę powiatu miało uwzględniać godziny funkcjonowania placówek medycznych na terenie tego powiatu. Czym innym jest bowiem dostępność do całodobowej opieki medycznej, a czym innym konieczność zapewnienia przez Radę całodobowej dostępności do aptek na terenie powiatu¹⁶.”

Cytowany wyrok podkreśla szczególną rolę aptek, nie tylko dla wspomnianego rejonu, ale dla wszystkich powiatów. Organy tej jednostki mają niezwykle istotne zadanie, jakim jest zagwarantowanie mieszkańcom nieprzerwanego dostępu do produktów leczniczych. Zapewnienie przynajmniej jednej dostępnej apteki całodobowej znacznie ułatwia mieszkańcom pomoc w utrzymaniu odpowiedniego poziomu zdrowia, ale również, ze względu na powiatowy wymiar regulacji z art. 94 ustawy prawo farmaceutyczne, pozwala na ograniczenie problemów z transportem i komunikacją w przypadku potrzeby nabycia produktów leczniczych.

Prowadzenie apteki wiąże się jednak z wieloma wymaganiami, których przykładem może być uzyskanie zezwolenia na prowadzenie apteki wydawane przez wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego. Jednym z podstawowych warunków niezbędnych do uzyskania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej jest posiadanie tytułu prawnego do pomieszczeń apteki, co wynika z art. 100 ust. 2 pkt 1 ustawy prawo

¹⁴ Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia - z upoważnienia ministra - na interpelację nr 8183 w sprawie dostępności leków w punktach aptecznych.

¹⁵ Ministerstwo Zdrowia- Obrót produktami leczniczymi <https://www.gov.pl/web/zdrowie/obrot-produktami-leczniczymi1> (dostęp:23.11.2023r.).

¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2020 r., VIII SA/Wa 209/20 LEX nr 3072021.

farmaceutyczne. Użyte przez ustawodawcę w tym przepisie sformułowanie: „do wniosku należy dołączyć tytuł prawny do pomieszczeń apteki ogólnodostępnej” przesądza o tym, że tytuł ten musi wynikać z konkretnego aktu prawnego, np. decyzji administracyjnej czy umowy cywilnoprawnej¹⁷. Zatem do uzyskania zgody niezbędny jest nie tylko tytuł magistra farmacji, ale również dokument stwierdzający tytuł do lokalu, która ma w przyszłości być użytkowany jako apteka ogólnodostępna.

Z socjologicznego punktu widzenia, dla społeczności lokalnej najistotniejszą kwestią wydaje się być jednak dostępność wspomnianych wyżej aptek. Pierwszym skojarzeniem po przeczytaniu art. 94 ustawy prawo farmaceutyczne wydaje się być „apteka całodobowa”, z analizy uchwał rad powiatów wynika, że jest to najczęstsza interpretacja tego przepisu. Rady powiatów wypracowały jednak odmienne systemy ustalania takich dyżurów, najczęściej spotykane to: jedna apteka całodobowa na powiat; ustalanie jednej apteki całodobowej na każdą gminę w danym powiecie; ustalanie kilku aptek całodobowych pełniących dyżury w określonych dniach (zarówno dla gmin, jak i powiatów). Do rzadziej spotykanego trybu należy np. ustalanie pracy aptek w porze nocnej na podstawie przepisów kodeksu pracy¹⁸ bez wymogu pełnienia dyżuru całodobowego. Metoda ta budzi bowiem kontrowersje. Z orzecznictwa sądów¹⁹ wynika, że rady powiatów powinny każdorazowo określać definicję pory nocnej²⁰. Jest to nie tyle niedoprecyzowanie ze strony ustawodawcy, co celowy zabieg pozwalający organom władzy publicznej na swobodne ustalanie rozkładów prac aptek, aby jak najlepiej dostosować godziny ich otwarcia do potrzeb ludności. To swoisty wyraz swobody kształtowania prawa miejscowego bez ograniczeń nałożonych przez przepisy innych ustaw, tym samym pozwoli on na skuteczne wsłuchanie się w potrzeby lokalnej społeczności. W ten sposób organy nabywają prawo do pewnej dowolności w kształtowaniu prawa, które może przełożyć się na przepisy satysfakcjonujące mieszkańców danej jednostki i pozwalające im swobodnie kupować produkty lecznicze. Interpretacja powiatów wydaje się być jednak korzystniejsza dla właścicieli aptek zatrudniających farmaceutów na podstawie umowy o pracę.

Rada powiatu jako organ odpowiedzialny za ochronę zdrowia

Powiat jest jednostką samorządu terytorialnego czuwającą nad godzinami otwarcia aptek oraz odpowiedzialną za wysłuchiwanie potrzeb ludności w tym zakresie. Daje jej to możliwość kształtowania prawa dostosowanego do potrzeb lokalnych mieszkańców. Rola powiatu w decentralizacji państwowej pozwala na zbalansowanie zadań pomiędzy województwem, a gminą.

W zakresie prawa ochrony zdrowia ustawodawca zleca powiatom nie tylko ochronę zdrowia, tak jak w przypadku gmin, ale również promocję. Pojęcie to można rozumieć jako propagowanie: profilaktyki; zdrowego trybu życia; konkretnych działań np. krwiodawstwa; edukacji z zakresu konkretnych dziedzin społeczno-zdrowotnych takich jak: przebieg ciąży, wpływ alkoholu i narkotyków na zdrowie i życie. Nie jest to jednak

¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 marca 2005 r., I SA/Wa 1539/04 LEX nr 197313.

¹⁸ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1465).. Zob. Rozdział 6 - Praca w porze nocnej art. 151 (7) § 1.

¹⁹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 czerwca 2008 r., sygn. II SA/Ke 388/08 LEX nr 519129.

²⁰ J. Szulc, *Praca aptek w okresach nadzwyczajnych* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, red. B. Dolnicki, J. P. Tarno, Warszawa 2012, s. 378.

katalog zamknięty. Próżno również szukać zakresu tych zadań w ustawie o samorządzie powiatowym, ponieważ znajdują się one w ustawach szczególnych. Z jednej strony zabieg ten powoduje swego rodzaju chaos legislacyjny, a z drugiej daje pewną swobodę działania powiatom. Ustawodawca nakierowuje, a nie narzuca władzom tych jednostek samorządu terytorialnego konkretne działania. Dzięki temu powiaty mogą promować ochronę zdrowia w sposób dostosowany do potrzeb warunków lokalnych.

W przypadku ochrony zdrowia ustawodawca określa niektóre obowiązki powiatów wprost np. art. 94 ust. 2 ustawy prawo farmaceutyczne, na mocy którego: podmiot prowadzący aptekę ogólnodostępną przekazuje zarządowi powiatu, w którym znajduje się ta apteka, rozkład godzin pracy tej apteki, a zarząd powiatu wyznacza, w drodze uchwały, aptekę ogólnodostępną do pełnienia dyżurów w porze nocnej lub dyżurów w dni wolne od pracy, gdy praca aptek ogólnodostępnych na terenie powiatu, którego siedzibą jest miasto liczące nie więcej niż 40 tys. mieszkańców, zgodna z przekazanymi rozkładami godzin ich pracy, nie gwarantuje zaspokojenia potrzeb ludności - co wynika z art. 94 ust. 3 ustawy prawo farmaceutyczne. Użycie przez ustawodawcę zwrotu „wyznacza, w drodze uchwały” spowodowało powstanie prawnie określonego obowiązku ustanowienia tych rozkładów przez rady powiatów. Natomiast przykładowo w art. 39 ust.2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²¹ określono obowiązek, zgodnie z którym w miastach liczących ponad 50 000 mieszkańców organy powiatu mogą organizować i prowadzić izby wytrzeźwień. W tym przypadku słowo „mogą” wskazuje na fakultatywny charakter tej regulacji. Zabieg dualizmu wykonywania zadań własnych z zakresu promocji i ochrony zdrowia ma na celu zaspokojenie lokalnych potrzeb w sposób adekwatny do ich skali występowania. Ponadto powiaty mogą dzięki temu sprawniej dysponować swoim budżetem przeznaczając określone kwoty na zadania najistotniejsze dla wspólnoty. Pozwala to również na zrównoważony rozwój tych jednostek poprzez inwestowanie w podmioty lecznicze i związane z promocją zdrowia, które pomogą w poprawie jakości zdrowia mieszkańców. W związku z powyższym można wywnioskować, iż ustawodawca traktuje dostępność aptek ogólnodostępnych jako dobro istotne dla wszystkich mieszkańców, niezależnie od ich wieku, stanu zdrowia oraz innych wartości, dzięki swego rodzaju narzuceniu radom powiatów ustalenia godzin otwarcia owych podmiotów. Dzięki temu lokalna ludność ma „całodobowy” dostęp do produktów leczniczych. Przy ustalaniu rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych w porze nocnej i dni wolne od pracy koniecznym jest uwzględnienie potrzeb ludności, gdyż nie można przewidzieć wszystkich sytuacji życiowych, które mogą prowadzić do pilnej potrzeby zakupu leków. W tym wypadku chodzi o ustalenie takiego rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych, który będzie stwarzał możliwość jak najlepszego i najszybszego skorzystania z niezbędnej pomocy wówczas, gdy nie obowiązuje powszedni czas pracy aptek, a zaistnieje nadzwyczajna, trudna do przewidzenia potrzeba natychmiastowego podania leku²².

Styk prawa publicznego i prywatnego w przepisach dotyczących godzin otwarcia aptek

²¹ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2151).

²² Wyrok NSA z 9.07.2020 r., II GSK 3848/17 LEX nr 3064800.

W języku potocznym zwykło się używać pojęcia „apteka całodobowa”. Polski ustawodawca, jak wskazano wyżej, nie definiuje takiego terminu. Praktyka wykształciła jednak takie pojęcie i nierzadko rady powiatów ustalając godziny pracy aptek wyznaczają takie, które będą pełnić dyżur całodobowy. Z praktycznego punktu widzenia również użycie i zastosowanie takiego pojęcia wydawałoby się być najprostszym rozwiązaniem. Należy jednak zwrócić uwagę na konstytucyjną zasadę swobody działalności gospodarczej. Pojawiają się tu liczne problemy natury prawnej. Po pierwsze należy zadać pytanie, czy art. 94 ustawy prawo farmaceutyczne narusza tę konstytucyjną regulację wspomnianą wyżej, a ponadto czy przedsiębiorca prowadzący aptekę może nie posiadać w swojej kadrze odpowiedniej ilości personelu do wykonywania tego rodzaju usług i czy jest to przesłanka do niewykonywania ustawowego obowiązku dostosowania pracy prywatnego podmiotu do nakazów władzy publicznej. Pojawia się tu również problem zgody właściciela apteki oraz nieprzerwanego dostępu do produktów leczniczych, a także pytanie, czy powiat jest jednostką odpowiednią do tworzenia regulacji z zakresu otwarcia godzin aptek.

Zaczynając od ostatniego zagadnienia, oczywistym wydaje się zlecenie tego zadania jednostce, jaką jest powiat, ponieważ w przypadku np. małych lub słabo rozwiniętych gmin może funkcjonować wyłącznie jedna apteka ogólnodostępna bądź gmina może nie posiadać żadnego tego typu podmiotu. Nałożenie owego obowiązku na większej terytorialnie jednostce ułatwia, zarówno przedsiębiorcom jak i władzy państwowej, realizację konstytucyjnej zasady ochrony zdrowia. Województwo, z racji dość szerokiego zakresu demograficznego oraz dużego obszaru, nie spełniałoby kryteriów powszechnej dostępności. Trudno wyobrazić sobie jedną aptekę otwartą w porze nocnej obsługującą całe województwo. Rodzi to wiele problemów społecznych takich jak: problemy z transportem, dostępnością środków leczniczych, szybkiego dostępu do pomocy medycznej.

Analizując problem konstytucyjnej swobody działalności gospodarczej oraz zgody właściciela apteki na dostosowanie jego prywatnego podmiotu pod regulacje organów powiatu, należy zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego²³, w którym słusznie zauważono, że wolność działalności gospodarczej, stanowiąca jedną z podstaw społecznej gospodarki rynkowej, nie ma charakteru absolutnego. Konstytucja, dopuszczając ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, stanowi, że może nastąpić to tylko w ustawie i tylko wówczas, gdy ograniczenia są konieczne w demokratycznym państwie w celu zapewnienia jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego (...) Przyjęte w Konstytucji RP rozwiązanie oznacza, że prawodawca przewidział sytuację, gdy konieczne będzie stopniowanie ochrony poszczególnych wolności i praw obywatelskich. Wśród dóbr podlegających szczególnej ochronie wymieniona została ochrona zdrowia. W związku z tym ograniczenie wolności obywatelskich, w tym wolności działalności gospodarczej może nastąpić, jeżeli wymaga tego ochrona zdrowia. W tym przypadku ograniczenie swobody właściciela apteki wydaje się być jak najbardziej uzasadnione, ponieważ świadczy on usługi będące zadaniem władz publicznych. Zachodzi tu korelacja prawa prywatnego oraz interesu publicznego.

²³ Wyrok NSA z dnia 9 lipca.2020 r., II GSK 3848/17 LEX nr 3064800.

Należy również zwrócić uwagę na problem braku personelu w aptekach ogólnodostępnych. Dotyczy to przede wszystkim mniejszych podmiotów, w których właściciel apteki jest jednocześnie jedynym farmaceutą lub zatrudnia wyłącznie techników farmacji. Nie ma zakazu mówiącego, że właściciel apteki nie może być jej kierownikiem. Prawo farmaceutyczne stanowi bowiem, że apteka nie może działać, jeśli nie ma w niej przynajmniej jednego magistra farmacji²⁴. Tak sformułowane argumenty, z punktu widzenia społecznego, wydają się być trafne. Natomiast, przyglądając się wymogom prawa farmaceutycznego oraz orzecznictwu sądów administracyjnych należy uznać, że właściciele aptek, wybierając taką specjalizację, powinni być świadomi publicznego znaczenia swojej działalności. Apteki ogólnodostępne, mimo, że są podmiotami prywatnymi, pełnią szczególną rolę w ochronie zdrowia, która należy do kompetencji władz publicznych. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny: "Každy podmiot decydujący się na prowadzenie regulowanej działalności aptekarskiej, powinien mieć świadomość, że działalność ta musi być prowadzona zgodnie z przepisami prawa miejscowego, w tym uchwałami podejmowanymi na podstawie art. 94 ust. 2 u.p.f. Jednym z takich obowiązków jest obowiązek pełnienia dyżurów w porze nocnej lub w dni wolne od pracy"²⁵. Rodzi to obowiązek, po stronie założycieli aptek, do dostosowania się do wymogów prawa farmaceutycznego.

Godziny otwarcia aptek - kompetencja rady powiatu

Największe kontrowersje w przypadku prawa farmaceutycznego budzi regulacja dotycząca godzin otwarcia aptek. Wspomniane wyżej orzecznictwo zdaje się w jednoznaczny sposób wskazywać, że dobro ludności zaopatrującej się w produkty lecznicze jest dobrem wyższym nad swobodą działalności gospodarczej farmaceutów. Jest to bowiem jedyny taki typ działalności gospodarczej, w której to rada powiatu reguluje godziny otwarcia tego punktu, a ponadto posiada kompetencje do nałożenia obowiązku otwarcia apteki w systemie całodobowym. Żaden inny organ władzy publicznej nie ma uprawnienia, aby nakazać podmiotowi prywatnemu na dostępność dla mieszkańców przez całą dobę. Interesującym aspektem jest również zakaz handlu w niedziele wynikający z ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni²⁶. Ustawodawca wprost nakazuje radom powiatów ustalenie pracy aptek ogólnodostępnych w te dni tygodnia wyłączając tym samym apteki spod zakazu pracy w niedzielę, mimo prowadzenia działalności handlowej.

Zarówno orzecznictwo sądów administracyjnych, jak i przepisy powszechnie obowiązującego prawa zdają się przewidywać liczne „wyjątki” względem działalności aptek, takich jak praca w niedziele, święta i dni wolne od pracy, które co do zasady są dniami, w których inne podmioty nie prowadzą lub wręcz mają zakaz handlu. Warto zwrócić uwagę na liczne komentarze farmaceutów, którzy w wielu publicznych wypowiedziach twierdzą, że „aptekarz to nie sprzedawca”²⁷. Należy zgodzić się z

²⁴ Wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019r., II GSK 5609/16 LEX nr 2644187.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 9 lipca.2020 r., II GSK 3848/17 LEX nr 3064800.

²⁶ Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (Dz. U. 2018 poz. 305).

²⁷ E. Łapkiewicz- Przygodzka, M. Przygodzki, *Farmaceuci- Dlaczego pacjent to nie klient, a apteka to nie sklep*. 2021, <https://www.woia.pl/news/2899/aptekarz-to-nie-sprzedawca-lekowrdquo.html> (dostęp: 22.12.2023 r.).

powyższym stwierdzeniem, ponieważ zawód ten mogą wykonywać jedynie osoby posiadające odpowiednie wykształcenie i niezbędną wiedzę. Jest to podmiot nastawiony nie tyle na zysk, co na ochronę życia i zdrowia ludności. Zamknięcie aptek w wymienione wyżej dni spowodowałoby rażące naruszenie prawa do ochrony zdrowia i niewątpliwie wzbudzałoby niepokój społeczny.

Analizując uchwały rad powiatów można zauważyć, że zdecydowana większość z nich przy wykładni art.94 prawa farmaceutycznego stosuje wykładnię, w której ustala prace aptek w systemie całodobowym. Różnice wynikają głównie z ilości aptek, niektóre rady powiatów ustanawiają jedną, a pozostałe stosują system dyżurów. Wykładnia ta zdaje się być prawidłowa, co potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym orzekł on, iż:

Przy ustalaniu rozkładu pracy aptek w porze nocnej i dni wolne od pracy nie jest możliwe uwzględnienie kryterium potrzeb ludności, bowiem nie sposób przewidzieć prawdopodobieństwa pojawienia się zdarzeń zagrażających zdrowiu lub życiu człowieka. Chodzi zatem o ustalenie takiego rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych, który będzie stwarzał możliwość jak najlepszego i najszybszego skorzystania z niezbędnej pomocy wówczas, gdy nie obowiązuje powszedni czas pracy aptek, a zaistnieje nadzwyczajna, trudna do przewidzenia potrzeba podania leku. Ustawodawca posłużył się pojęciem »również w porze nocnej« w celu zapewnienia dostępności usług farmaceutycznych przez cały czas - całodobowo²⁸.

Należy zgodzić się z wyżej wspomnianym stanowiskiem, ponieważ system całodobowy jest nie tylko najskuteczniejszy w realizacji potrzeb mieszkańców, ale również jest najprostszym rozwiązaniem dla rad powiatów przy tworzeniu harmonogramów. Wspomniany uprzednio spór w doktrynie dotyczący pory nocnej w prawie farmaceutycznym w orzecznictwie jednomyślnie wskazuje, że określenie to służy przede wszystkim możliwości utworzenia placówek farmaceutycznych pracujących w systemie całodobowym.

Dyskusja

Ingerencja sfery publicznej w prywatną, prawie w każdym przypadku, wzbudza szeroką dyskusję. Zjawisko to można również zauważyć w prawie farmaceutycznym, nie tylko w przypadku godzin otwarcia aptek. W omawianym przypadku pojawiają się cztery stanowiska: aptekarzy, sądów oraz organów, a także społeczeństwa. Opinia społeczna zdaje się pokrywać ze stanowiskiem tej drugiej grupy, a zwłaszcza sądów administracyjnych. Aptekarze natomiast przez zgłaszanie projektów ustaw, a także poprzez reprezentację lobbystów, starają się wpłynąć na opinię ludności, ponieważ to właśnie do ich potrzeb mają być dostosowane czas otwarcia aptek oraz ich lokalizacja.

Szczególną uwagę przykuwa wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym wskazano iż:

Jednym z obowiązków (apteki) jest obowiązek pełnienia dyżurów w porze nocnej lub w dni wolne od pracy. Uwolnić się z tego obowiązku nie można, podnosząc argumenty dotyczące organizacji i szczególnych warunków pracy apteki, w postaci osiąganego w takich porach pracy apteki wyniku ekonomicznego, czy odnoszących się do przechowywanych środków.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 30 marca 2020 r., II GSK 91/20 LEX nr 3165764.

Odnosząc się do podnoszonych w uzasadnieniu argumentów o » kosztogennych zmianach organizacyjnych«, [...] zaznaczyć należy, że prowadzenie działalności gospodarczej w formie aptek jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem podmiotów gospodarczych, które podejmując się jej prowadzenia i kierując rachunkiem ekonomicznym, muszą uwzględniać specyfikę tej działalności i brać pod uwagę dodatkowe obciążenia, jakie się z nią wiążą. Natomiast odwoływanie się do kryterium ekonomicznego wykracza poza ocenę legalności stanowiącą kryterium kontroli sądowej²⁹.

Wyrok ten niewątpliwie zdaje się być niekorzystny dla aptekarzy, ponieważ wprost wskazano w nim, że ponoszone przez nich koszty nie stanowią argumentu w ocenie sądu. Pomimo, że rolą sądów administracyjnych jest rozstrzyganie na podstawie i w granicach prawa, a nie poprzez branie pod uwagę „czynnika ludzkiego” rozstrzygnięcie to niewątpliwie może wzbudzać poczucie niesprawiedliwości. Faktem jednak jest, że farmaceuci powinni, a wręcz mają obowiązek dostosowania się do ustawowych regulacji ich działalności, jednak zdają się one pomijać opinię środowiska farmaceutycznego i całkowicie kłaść nacisk na dobro ludności. Niewątpliwie zdrowie jest wartością, która powinna być traktowana z pierwszeństwem przed jakąkolwiek swobodą działalności gospodarczej, jednakże „złotym środkiem” wydawałoby się dodanie do regulacji z art. 94 ustawy prawo farmaceutyczne zapisu, który pozwalałby na wysłuchanie farmaceutów w sprawie godzin otwarcia ich aptek.

Mając na uwadze brak powyższej regulacji nietrudno jest dziwić się kontrowersyjnej wypowiedzi farmaceuty:

Hipotetyczne zmuszenie aptek do dyżurowania nieuchronnie zakończy się bankructwem apteki, gdyż pracując dnia następującego po dyżurze, farmaceuta ze zmęczenia albo się pomyli i wyda zły lek, albo sam trafi do szpitala lub umrze. Wszyscy znamy z mediów przypadki lekarzy, którzy umierali z przepracowania po wielogodzinnych dyżurach odbywanych jeden bezpośrednio po drugim, czasem w kilku miejscach pracy. Sam pracuję w swojej aptece, więc zarówno jej potencjalne bankructwo, jak i mój ciężki rozstrój zdrowia lub śmierć na skutek przemęczenia są sprawami niezmiernie istotnymi także dla mojej żony i dzieci³⁰.

Cytowane stanowisko jest dalekie od stanowiska doktryny czy orzecznictwa. Skupia się ono przede wszystkim na emocjonalnym aspekcie regulacji godzin otwarcia aptek. Pomimo niewątpliwie subiektywnego aspektu danego artykułu nie sposób nie zgodzić się z jego autorem w niektórych kwestiach. Faktycznie nieodpowiednie dostosowanie godzin otwarcia aptek do na przykład liczby personelu może odbić się na zdrowiu aptekarzy, a przecież otwarcie aptek ma pomóc ludności, do której również się zaliczają. Prowadzić to może do przedłożenia dobra jednostki ponad dobro ogółu, pomimo, że posiadają oni takie same prawa.

Faktycznie wcześniej wspomniany zapis dodany do ustawowej regulacji pomógłby w doprowadzeniu do konsensusu pomiędzy przedstawicielami prawa a aptekarzami. Pozwoliłby on na wysłuchanie potrzeb nie tylko ludności, ale również podmiotów, które stoją na straży ochrony zdrowia i dostosowanie trybu ich pracy w taki sposób, aby mieli oni zapewnione prawo do wypoczynku oraz aby ich działalność, tak niezbędna dla społeczeństwa, mogła być kontynuowana bez obawy o bankructwo lub o swój stan zdrowia. Ponadto dzięki temu znacznie zmniejszyłoby się prawdopodobieństwo wydania

²⁹ Wyrok NSA z dnia 9 lipca 2020 r., II GSK 252/19 LEX nr 3064672.

³⁰ M. Politowicz, *Czy dyżury apteczne są jeszcze potrzebne?*, Menedżer zdrowia 2016, nr 2, s. 62-65.

złych produktów leczniczych przez farmaceutów. Takie rozwiązanie byłoby najlepszym sposobem na zaspokojenie potrzeb ludności oraz wysłuchanie potrzeb farmaceutów.

Podsumowanie

Przedstawiona wyżej analiza przepisów prawa oraz orzecznictwa sądów administracyjnych pozwala stwierdzić, iż rola państwa, pomimo, że niekorzystna dla aptekarzy, jest niezwykle istotna w sektorze ochrony zdrowia publicznego. Gałąź ta, aczkolwiek pozostająca w sferze prywatnej działalności gospodarczej, podlega szerokiej regulacji ze strony państwa. Przyjęcie innego rozwiązania doprowadziłoby to do naruszenia zasad konstytucji w zakresie zapewnienia ochrony zdrowia i życia obywateli. Należy również wskazać, że znaczna część rad powiatów wykonuje swój ustawowy obowiązek poprzedzając go konsultacjami z mieszkańcami³¹. Analiza nie wykazała rażących uchybień odbijających się negatywnie na dostępności środków leczniczych. Regulacje prawa farmaceutycznego nastawione są na jak najskuteczniejsze zaspokojenie potrzeb ludności, aby mieli oni nieprzerwany dostęp do produktów leczniczych, nawet w dniach i porach, w których pozostałe punkty usługowe i handlowe są nieczynne. Orzecznictwo oraz doktryna podtrzymują stanowisko, że ochrona zdrowia społeczeństwa jest dobrem najwyższej wartości i należy zapewnić jego skuteczną realizację kosztem wolności działalności gospodarczej. Powyższy artykuł pozwolił odpowiedzieć na postawione w nim pytania.

Streszczenie

³¹ Uchwała Nr 1336/23 Zarządu Powiatu Kłobuckiego z dnia 29 września 2023 roku w sprawie zestawienia uwag organizacji pozarządowych zebranych w ramach konsultacji do projektu uchwały w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie powiatu kłobuckiego.

W artykule podjęto analizę podstaw prawnych oraz orzecznictwa dotyczącego godzin pracy aptek ogólnodostępnych oraz roli rady powiatu w ustalaniu tego typu harmonogramów. Prawo do ochrony zdrowia w Polsce najczęściej kojarzone jest z lekarzami oraz szpitalami. Rolą niniejszego artykułu jest wykazanie, jak istotna jest obecność aptek w systemie ochrony zdrowia oraz jak władze samorządów powiatowych wpływają na działalność farmaceutyczną. Omówiony został przede wszystkim wpływ prawa publicznego na prywatną działalność gospodarczą, a także problemy wynikające z tej zależności. Ponadto wskazano również na istotę styku prawa publicznego z prywatnym w działalności farmaceutycznej.

Słowa kluczowe: apteki ogólnodostępne, prawo farmaceutyczne, prawo ochrony zdrowia, rada powiatu, system ochrony zdrowia

Summary

The article undertakes an analysis of the legal basis and case law on the working hours of public pharmacies and the role of the county council in setting such schedules. The right to health care in Poland is most often associated with doctors and hospitals. The role of this article is to demonstrate the importance of the presence of pharmacies in the health care system and how county governments influence pharmaceutical activities. First of all, the impact of public law on private business is discussed, as well as the problems arising from this relationship. In addition, the importance of the interface between public and private law in pharmaceutical business is also pointed out.

Keywords: community pharmacies, pharmaceutical law, health care law, county council, health care system

Bibliografia

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn.zm.).
2. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1465).
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107).
4. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2301 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (t. j. Dz.U. z 2021 r. poz. 523).
6. Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (Dz. U. 2018 poz. 305).
7. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2151).
8. Uchwała Nr LV/285/2022 RADY POWIATU W ŚRODZIE ŚLĄSKIEJ z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych, działających na terenie powiatu średzkiego.
9. Uchwała Nr LVI/266/22 RADY POWIATU WOŁOWSKIEGO z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Wołowskiego na rok 2023.
10. Uchwała Nr LXIII/386/2022 RADY POWIATU TRZEBNICKIEGO z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych działających na terenie Powiatu Trzebnickiego w roku 2023.
11. Uchwała Nr LVI/289/2022 RADY POWIATU ZŁOTORYJSKIEGO z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Złotoryjskiego.
12. Uchwała LXIV/1147/22 w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie miasta Opola w 2023 roku.
13. Uchwała Nr LIV/581/2023 RADY POWIATU W LUBLINIE z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie określenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie powiatu lubelskiego.
14. Uchwała Nr LXVI/409/2023 RADY POWIATU ZGORZELECKIEGO z dnia 27 lipca 2023 r. w sprawie ustalenia rozkładów godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie powiatu zgorzeleckiego.

15. Uchwała Nr 1336/23 Zarządu Powiatu Kłobuckiego z dnia 29 września 2023 roku w sprawie zestawienia uwag organizacji pozarządowych zebranych w ramach konsultacji do projektu uchwały w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie powiatu kłobuckiego.
16. Uchwała Nr LXXIV/55/23 RADY POWIATU LWÓWECKIEGO z dnia 24 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Lwóweckiego w 2024 roku.
17. Uchwała Nr LXXIII/749/23 RADY MIEJSKIEJ WAŁBRZYCHA z dnia 28 listopada 2023 r.
18. zmieniająca uchwałę nr LVII/622/22 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie określenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Miasta Wałbrzycha w 2023 roku.

Piśmiennictwo

1. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wyd.2, Legalis 2012.
2. Bartnicka-Dültz A., *Zakaz reklamy aptek i ich działalności w świetle decyzji organów nadzoru oraz orzecznictwa sądów krajowych* [w:] *Prawo administracyjne – teoria i praktyka*, red. B. Kotowicz, A. Kurzawa, B. Opaliński, Warszawa 2023.
3. Bartoszewicz M. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.
4. Florczak-Wątor M. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.
5. Łapkiewicz-Przygodzka E., Przygodzki M., *Farmaceuci- Dlaczego pacjent to nie klient, a apteka to nie sklep?*, <https://www.woia.pl/news/2899/aptekarz-to-nie-bdquosprzedawca-lekowrdquo.html> (dostęp: 22.12.2023 r.).
6. Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia - z upoważnienia ministra na interpelację nr 8183 w sprawie dostępności leków w punktach aptecznych.
7. Ogiełto L. *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, 2018 Legalis 2018.
8. Politowicz M., *Czy dyżury apteczne są jeszcze potrzebne?*, *Menadżer zdrowia* 2016, nr 2.
9. Rakoczy B., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.
10. Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
11. Szulc J., *Praca aptek w okresach nadzwyczajnych* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, red. B. Dolnicki, J. P. Tarno, Warszawa 2012.
12. Trzciński J., Wiącek M. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX 2016.

Orzecznictwo:

1. Wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., II GSK 5609/16 LEX nr 2644187.
2. Wyrok NSA z dnia 30 marca 2020 r., II GSK 91/20 LEX nr 3165764.
3. Wyrok NSA z dnia 9 lipca 2020 r., II GSK 3848/17 LEX nr 3064800.
4. Wyrok NSA z dnia 9 lipca 2020 r., II GSK 252/19 LEX nr 3064672.
5. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 marca 2005 r., I SA/Wa 1539/04 LEX nr 197313.
6. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 czerwca 2008 r., II SA/Ke 388/08 LEX nr 519129.
7. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2020 r., VIII SA/Wa 209/20 LEX nr 3072021.
8. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2021 r., III SA/Po 362/21 LEX nr 3184988.
9. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03 OTK-A 2004, nr 1, poz. 1.

Źródła elektroniczne:

1. Dane statystyczne GUS dotyczące ilości aptek ogólnodostępnych na terenie Polski [.https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie/apteki-i-punkty-apteczne-w-2021-roku,15,6.html](https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie/apteki-i-punkty-apteczne-w-2021-roku,15,6.html) (dostęp:10.11.2023 r.).
2. Główny Urząd Statystyczny-Pojęcia stosowane w statystyce publicznej-apteka ogólnodostępna <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/2535,pojecie.html> (dostęp: 21.12.2023 r.).
3. Komisja Standaryzacji Nazw Geograficznych poza Granicami Rzeczypospolitej Polskiej-Dane statystyczne dotyczące podziału administracyjnego Polski <https://www.gov.pl/web/ksng/podzial-administracyjny-polski>.
4. Mgr.Farm „Raport: 74,5% Polaków do najbliższej apteki ma około 5 minut pieszo” <https://mgr.farm/aktualnosci/raport-745-polakow-do-najblizszej-apteki-ma-okolo-5-minut-pieszo/> (dostęp 07.12.2023 r.).
5. Mgr.Farm "Wsie bez aptek, ludzie bez leków"<https://mgr.farm/aktualnosci/wsie-bez-aptek-ludzie-bez-lekow/> (dostęp: 10.11.2023 r.).
6. Ministerstwo Zdrowia- Obrót produktami leczniczymi <https://www.gov.pl/web/zdrowie/obrot-produktami-leczniczymi1> (dostęp: 23.11.2023 r.).
7. Wielkopolska Okręgowa Izba Aptekarska „Aptekarz to nie „sprzedawca leków” <https://www.woia.pl/news/2899/aptekarz-to-nie-bdquosprzedawca-lekowrdquo.html> (dostęp: 20.11.2023 r.).

Dorota Piechowiak

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Zielonogórskiego

Stosowanie broni antysatelitarnej ASAT jako wyzwanie dla regulacji prawa międzynarodowego kosmicznego

Wprowadzenie

Rozwój sektora kosmicznego potęguje potrzebę stworzenia nowych norm prawnych oraz rozwinięcia regulacji, które obowiązują obecnie na arenie międzynarodowej. Gwałtowność rozwoju sektora kosmicznego pokazuje analiza stworzona przez Polską Agencję Kosmiczną¹. Wiele aspektów prawa kosmicznego takich jak odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przez obiekty kosmiczne, czy stosowanie innowacyjnych technik obronnych wskazuje na potrzebę stworzenia nowych regulacji. Na szczególną uwagę zasługuje temat broni antysatelitarnej ASAT (Anti- Satellite Weapon)².

ASAT to system do niszczenia lub wyłączenia zasobów kosmicznych, który może mieć różne formy, obejmujące aspekty wojskowe i cywilne, zarówno ofensywne, jak i defensywne. Istnieją dwa rodzaje ASAT: kinetyczne i niekinetyczne.

Kinetyczne ASAT polegają na fizycznym uderzeniu w obiekt kosmiczny w celu jego zniszczenia. Przykłady to pociski balistyczne, drony zdolne do zrzucenia obiektu z orbity, detonowanie materiałów wybuchowych w pobliżu celu lub wykorzystanie innych obiektów do zderzenia się z docelowym satelitą.

Z kolei niekinetyczne ASAT wykorzystują różne środki nie fizyczne do unieszkodliwienia lub zniszczenia obiektu kosmicznego. Mogą to być takie metody jak zagłuszanie częstotliwości, użycie oślepiających laserów lub ataki cybernetyczne. Te metody mogą sprawić, że obiekt stanie się bezużyteczny, nie powodując jednak jego fizycznego rozbicia ani fragmentacji, co pozwala uniknąć konieczności użycia dodatkowych sił interweniujących.

Zadaniem ASAT-u jest niszczenie satelit znajdujących się na najniższej orbicie okołoziemskiej (ang. low Earth orbit, LEO)³. W obecnych czasach satelity są niezwykle ważne ze względu na ich zastosowanie w dziedzinach takich jak między innymi telekomunikacja, nawigacja, meteorologia, bezpieczeństwo narodowe, ale także szpiegostwo⁴. Społeczność międzynarodowa narażona na uszczerbek tak ważnego elementu infrastruktury, musi więc liczyć się z konsekwencjami użytkowania broni antysatelitarnej i stanąć przed nowym wyzwaniem, jakim jest ustanowienie norm prawnych odpowiadających na aktualne zapotrzebowanie.

Na arenie międzynarodowej od kilku lat użytkowanie broni ASAT jest przedmiotem intensywnych debat oraz badań jej działania. Nie jest ona tylko zagrożeniem dla infrastruktur państw, ale także wzmaga syndrom Kesslera w przestrzeni kosmicznej.

Pierwsze projekty broni antysatelitarnej ASAT zostały stworzone w latach 60-tych ubiegłego stulecia. W czasach zimnej wojny Związek Radziecki oraz Stany Zjednoczone Ameryki Północnej stały na czele intensyfikacji prac nad doskonaleniem systemów ASAT. Wyścig kosmiczny zainicjował ciągłą rywalizację w ulepszaniu technologii kosmicznych.

Było to spowodowane dynamicznym rozwojem nauki oraz gwałtownej ekspansji kosmosu.

Wzrost liczby satelitów na orbicie okołoziemskiej w ciągu kilku dekad spowodował, że stały się one niezastąpione w kluczowych strukturach państw. Technologia satelitarna w dużej mierze przyczyniła się do niepowtarzalnie wielkiego postępu cywilizacyjnego sprawiając ogromne ułatwienie w komunikacji, monitorowaniu środowiska czy globalnym dostępie do informacji. Należy też zaznaczyć, że systemy satelitarne wykorzystywane są także do prowadzenia działań zbrojnych (nawigacja, zdjęcia satelitarne), inwigilacji, jak i szpiegostwa⁵. Gwałtowny rozwój technologii satelitarnych zmusza do zmian w zakresie obecnych regulacji prawnych dotyczących działalności w przestrzeni kosmicznej, ponieważ jakiegokolwiek naruszenie tych systemów stanowi zagrożenie dla stabilności oraz funkcjonowania społeczeństw na całym świecie⁶.

Rozwój technologii ASAT w świetle międzynarodowych norm prawa kosmicznego

Obecny rozwój technologii ASAT sprawia, że aktualne przepisy prawa międzynarodowego są niewystarczające, aby skutecznie neutralizować skutki jego niekontrolowanego użycia. Jednym z aktów prawnych systematyzującym użycie broni w przestrzeni kosmicznej jest Układ o zasadach działalności państw w zakresie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej, łącznie z księżycem i innymi ciałami niebieskimi⁷. Układ ten jest głównym filarem regulacji dotyczących działalności państw w przestrzeni kosmicznej. Artykuł IV systematyzuje użycie broni na orbicie okołoziemskiej, innych ciałach niebieskich, a także w przestrzeni kosmicznej. W artykule tym usystematyzowane jest tylko użycie broni jądrowej oraz wszelkiego rodzaju broni masowego rażenia (BMR)⁸. Przepisy te nie prowadzą do całkowitej demilitaryzacji przestrzeni kosmicznej, a jedynie ograniczają użycie najbardziej niebezpiecznych rodzajów broni. W momencie, w którym naturalne stało się traktowanie kosmosu jako jednego z filarów obronnych państw brak takiej regulacji stwarza duże niebezpieczeństwo. Mimo dużego zapotrzebowania na nowe regulacje „...można stwierdzić, że siła politycznych argumentów i politycznego oddziaływania na kształtowanie norm prawnych zahamowała rozwój międzynarodowego prawa kosmicznego, które w konfrontacji z postępującą techniką kosmiczną i wojskową, wciąż nie operuje skutecznymi instrumentami traktatowymi”⁹.

Warto również przeanalizować art. IX, który stwarza możliwość zbadania czy dane działanie państwa w przestrzeni kosmicznej stanowi potencjalne zagrożenie w działalności innych Państw Stron Układu w zakresie pokojowych badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej. Regulacja ta wskazuje na możliwość przeprowadzenia konsultacji odnośnie do tej działalności. Obecne regulacje prawne nie uwzględniają jednak dodatkowych środków zapobiegawczych ani konsekwencji wynikających z celowego zniszczenia satelitów przy pomocy systemów ASAT. Także układ o zakazie prób broni nuklearnej w atmosferze, w przestrzeni kosmicznej i pod wodą¹⁰ reguluje jedynie użycie broni nuklearnej. Przepisy te nie regulują w żaden sposób korzystania z systemów ASAT.

Reakcje państw na użycie broni antysatelitarnej

Punktem zapalnym wskazującym na potrzebę debaty na arenie międzynarodowej odnośnie ASAT-u była udana próba zestrzelenia własnego nieczynnego satelity przez Federację Rosyjską. Według komunikatu NASA¹¹ skutkiem tej działalności było pojawienie się skupiska szczątków, które mogło potencjalnie zagrażać Międzynarodowej Stacji Kosmicznej (ISS) oraz chińskiej stacji Tiangong. Działania Federacji Rosyjskiej zostały szeroko skrytykowane przez państwa członkowskie ONZ. Aktywność ta została potępiona przez United States Space Command, czyli Dowództwo Kosmiczne Stanów Zjednoczonych. Wyraziło ono swoją opinię stwierdzając między innymi, że „rosyjskie testy bezpośredniej broni przeciw satelitarnej wyraźnie pokazują, że Rosja w dalszym ciągu pracuje nad systemami broni, które podważają strategiczną stabilność i stanowią zagrożenie dla wszystkich narodów”¹².

W kwietniu 2022 r. wiceprezydent Stanów Zjednoczonych Kamala Harris zapowiedziała, że Stany Zjednoczone wstrzymują własne testy systemów ASAT¹³. Z czasem wiele innych państw takich jak Austria, Niemcy, Francja, Włochy¹⁴ Australia, Kanada, Japonia, Nowa Zelandia, Korea Południowa, Szwajcaria, Francja oraz Wielka Brytania dołączyło do tej deklaracji¹⁵.

Szeroką działalnością w użytkowaniu systemu ASAT mogą pochwalić się także Chińczycy. Na przełomie ubiegłego dziesięciolecia przeprowadzili oni wiele prób broni antysatelitarnej, stwarzając realne zagrożenie dla innych obiektów kosmicznych. Największą popularnością cieszyły się testy raket antysatelitarnych Dong- Neng- 2 oraz Dong Neng- 3¹⁶.

Próby regulacji użytkowania ASAT-u

Pierwsze kroki dotyczące regulacji użycia systemów ASAT zostały już podjęte. W dniu 1 listopada 2022 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ zatwierdziło rezolucję o zakazie testów ASAT. Za rezolucją głosowało 154 państw, 8 było przeciw, a 10 wstrzymało się od głosu¹⁷.

Krok ten został oceniony przez środowisko jako „w dużej mierze symboliczny”¹⁸, jako że nie jest w swym charakterze wiążący dla stron. Rezolucja nie posiada wiążącego charakteru w tym sensie, że nie nakłada na kraje obowiązku zaniechania testów kosmicznych, zamiast tego zachęca państwa do powstrzymania się od ich przeprowadzania. Wyraża przekonanie, że zobowiązanie do powstrzymania się od testów jest „pilnym, wstępnym środkiem mającym na celu zapobieganie niszczeniu środowiska kosmicznego, jednocześnie przyczyniając się do rozwoju dalszych środków mających na celu zapobieganie zbrojeniom w przestrzeni kosmicznej”¹⁹. Wskazuje on jednak na konieczność działań w kierunku opracowywania kolejnych praktycznych kroków mających na celu zmniejszenie ryzyka w przestrzeni kosmicznej.

Promowanie bezpiecznej działalności w przestrzeni kosmicznej

Równoległe działania mające na celu promowanie bezpiecznej działalności w przestrzeni kosmicznej są aktualnie prowadzone przez otwartą grupę roboczą ds. ograniczania zagrożeń kosmicznych (ang. *Open-ended working group on reducing space threats* - OEWG). OEWG została utworzona zgodnie z rezolucją Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych 76/231²⁰. Grupa spotkała się już 4 razy, a ostatnie obrady zakończyły się 01.09.2023 r. Jej działania skupiają się na prowadzeniu dialogu między państwami członkowskimi ONZ. “[...] jest konstruktywną platformą dla pluralistycznego dialogu między państwami członkowskimi z udziałem wszystkich zainteresowanych stron na temat zmniejszania zagrożeń kosmicznych”²¹. Podczas swoich obrad OEWG potwierdziła, że zapobieganie wyścigowi zbrojeń w przestrzeni kosmicznej leży w interesie utrzymania międzynarodowego pokoju. Możliwe rozwiązania w zakresie bezpieczeństwa przestrzeni kosmicznej mogą obejmować kombinację zarówno wiążących oraz niewiążących prawnie rozwiązań, bez podważania istniejących zobowiązań prawnych. Grupa robocza podkreśliła potrzebę wyjaśnienia, w jaki sposób istniejące prawo międzynarodowe jest stosowane. Zaznaczono, że obecne ramy prawne dotyczące przestrzeni kosmicznej same w sobie nie są wystarczające i mogą być wzmocnione w celu skutecznego przeciwdziałania zagrożeniom dla systemów kosmicznych. Ponadto, istotne jest również uwzględnienie zagrożeń pochodzących z przestrzeni kosmicznej oraz zapobieganie wyścigowi zbrojeń w tym obszarze. Głosy przeciw rezolucji o zakazie testów ASAT mocarstw z silną obecnością w kosmosie w postaci Federacji Rosyjskiej i Chińskiej Republiki Ludowej podkreślają potrzebę wprowadzania dalszych regulacji i prowadzenia dialogu w celu stworzenia silnego i trwałego porozumienia zapewniającego bezpieczeństwo przestrzeni kosmicznej.

Odpowiedzialność za szkody wyrządzone systemem ASAT

Traktat o Przestrzeni Kosmicznej z 1967 roku stanowi, iż według zasady ogólnej państwa ponoszą pełną odpowiedzialność w związku ze swoją działalnością, bez względu na to czy są to czynności związane z sektorem cywilnym, jak i militaryzacyjnym. Państwo, które podczas użycia broni antysatelitarnej spowoduje jakąkolwiek szkodę w stosunku do satelitów innego państwa może być pociągnięte do odpowiedzialności za naruszenie uwzględnienia interesów wszystkich Państw Stron Układu.

Odpowiedzialność za szkody wyrządzone w przestrzeni kosmicznej reguluje Układ o zasadach działalności państw w zakresie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej, łącznie z księżycem i innymi ciałami niebieskimi²². Regulacje zawarte w Układzie mają zastosowanie także w przypadku użycia broni ASAT. Artykuł 7 tego aktu prawnego wyraźnie podkreśla, że: „Każde Państwo Strona Układu, które wypuszcza albo powoduje wypuszczenie obiektu w przestrzeń kosmiczną, [...] jak również każde Państwo Strona Układu, z którego terytorium albo urządzenia obiekt zostaje wypuszczony, ponosi międzynarodową odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez taki obiekt lub jego część [...] wobec innego Państwa Strony Układu lub jego osób fizycznych lub prawnych”²³.

W rzeczywistości egzekwowanie odpowiedzialności odszkodowawczej w przypadkach użycia broni ASAT jest bardzo skomplikowane. Prawo międzynarodowe nie daje odpowiednich narzędzi do egzekwowania prawa w przestrzeni kosmicznej. Mogą wystąpić problemy z identyfikacją odpowiedzialnych podmiotów oraz dokładną oceną wyrządzonych szkód. Jednak mimo to problem jest na tyle poważny, że rozwiązanie tych kwestii staje się priorytetem w tworzeniu ram prawa kosmicznego. Od kilkunastu lat państwa próbują dojść do konsensusu w sprawie systemów ASAT. Większość z nich jest za wprowadzeniem zmian za pomocą regulacji *soft law*, jednak spotykają się one z blokadą państw wschodnich, między innymi Rosją i Chinami, które popierają tylko sztywno wiążące regulacje.

W 2014 r. powstał *draft* Międzynarodowego kodeksu postępowania w przestrzeni kosmicznej (ang. *International Code of Conduct for Outer Space*)²⁴. Podkreślał on przede wszystkim potrzebę zrównoważonego korzystania z przestrzeni kosmicznej poprzez spójną współpracę międzynarodową. Nawoływał on także do stronięcia od wyścigu zbrojeń kosmicznych, a także podkreślał ich negatywne skutki w postaci powstawania dużych ilości śmieci kosmicznych. Niestety *draft* po wielu konsultacjach oraz zmianach nie został zaakceptowany przez wszystkie państwa, co sprawiło, że został on odrzucony w 2015 r. Rozwiązania przedstawione w w/w projekcie w pełni odpowiadały na potrzeby powstałe wskutek rozwoju przemysłu kosmicznego oraz zwiększonej ekspansji kosmosu.

Sprawą ASATu postanowił zająć się Instytut Narodów Zjednoczonych ds. Badań nad Rozbrojeniem (ang. *United Nations Institute for Disarmament Research*), proponując wytyczne²⁵ dotyczące testowania ASATu. Szczególnie skupiono się na skonkretyzowaniu wytycznych, które pomogą ograniczyć wytwarzanie śmieci kosmicznych, a także rozszerzają pojęcie odpowiedzialnego oraz zrównoważonego korzystania z przestrzeni kosmicznej. Ten proces usprawniłoby skodyfikowanie oraz przyjęcie ich przez państwa działające w przestrzeni kosmicznej.

Negatywne skutki użytkowania broni antysatelitarnej

Najbardziej problematycznym rodzajem ASAT-u jest wariant kinetyczny, gdyż jego użycie powoduje zniszczenie satelity i rozerwanie jej na wiele części, generując jednocześnie znaczne ilości śmieci kosmicznych na orbicie. W konsekwencji zwiększa to znacznie ryzyko kolizji, a co za tym idzie uszkodzeń obiektów kosmicznych. Może to powodować pogłębianie się problemu i sukcesywne generowanie coraz większej ilości zanieczyszczeń orbity. Stosowanie tego rodzaju ASAT-u nie tylko pogłębia syndrom Kesslera, ale w perspektywie lat może zagrażać przyszłym misjom kosmicznym ze względu na planowanie tras, na których nie będzie ryzyka zderzenia ze szczątkami kosmicznymi, a także generować koszty związane z koniecznością śledzenia odłamków, które znajdują się na orbicie.

Nie tylko wariant kinetyczny broni antysatelitarnej powoduje negatywne konsekwencje. Zniszczenie lub uszkodzenie satelitów może prowadzić do przerw w dostarczaniu usług telekomunikacyjnych, czego skutkiem byłby wpływ na komunikację oraz systemy administracji krajowej, a także na funkcjonowanie przedsiębiorstw oraz społeczeństwa. Systemy nawigacyjne oparte na satelitach, takie jak GPS, są niezbędne dla nawigacji lotniczej, morskiej, a także dla codziennego korzystania z nawigacji samochodowej. Ataki na satelity mogą zakłócić działanie tych systemów, co może

prowadzić do dezorientacji, utraty sygnału i zwiększenia ryzyka wypadków. W takim przypadku ucierpiałyby również bankowość i finanse na poziomie międzynarodowym, jako że współczesne systemy finansowe w dużym stopniu polegają na globalnych sieciach komunikacyjnych.

Toksyczny wpływ korzystania z kosmosu przez ludzkość

Do tej pory ludzkość była świadoma problemu zanieczyszczenia kosmosu "śmieciami kosmicznymi" oraz szczątkami kosmicznymi powstałymi w wyniku kolizji oraz awarii. Od lat prowadzone są badania nad ciągle rosnącym "syndromem Kesslera". Kiedy państwa korzystające z przestrzeni kosmicznej zaczęły zdawać sobie sprawę z potencjalnych skutków masowego umieszczania wątpliwej jakości "obiektów kosmicznych" w przestrzeni kosmicznej, zostały zaskoczone przez kolejne zagrożenie związane ze swoją działalnością.

W 2023 roku opublikowano badania przeprowadzone przez naukowców z Purdue ("*Airplane-based research by Purdue scientists detects unprecedented levels of alloy aerosols in the atmosphere*")²⁶, które wykazały, że masa litu, aluminium, miedzi i ołowiu pochodzących z wejścia "statków kosmicznych" do atmosfery znacząco przewyższa te metale zawarte w naturalnym "pyłku kosmicznym". Niemal 10% dużych cząstek kwasu siarkowego — cząstek, które pomagają chronić i buforować warstwę ozonową — zawierało aluminium i inne metale pochodzące z "statków kosmicznych". Wyniki te są niepokojące ze względu na wysoką ilość substancji naruszających warstwę ozonową emitowanych z powierzchni Ziemi.

W odpowiedzi na skutki naruszenia ozonu państwa 16 września 1987 roku przyjęły Protokół Montrealski²⁷. Stał się on jednym z nielicznych traktatów, które uzyskały powszechną ratyfikację.²⁸ Głównym celem protokołu było ograniczenie użytkowania i produkcji wszelkich substancji, które przyczyniały się do niszczenia warstwy ozonowej. Pozwolił on ograniczyć emisję związków zubożających ozon do 90% poprzez nałożenie na państwa rygoru licencjonowania produktów przeznaczonych do importu i eksportu, oraz wymóg corocznych raportów na ten temat.

Obecnie problem dotyczy warstwy ozonowej "z drugiej strony". Naukowcy od dawna podejrzewali, że szczątki satelitów podczas procesu spalania w atmosferze wytwarzają substancje mające szkodliwy wpływ na warstwę ozonową. Badania naukowców z Purdue potwierdziły te przypuszczenia. Substancje wykryte w atmosferze pokrywały się ze związkami chemicznymi stosowanymi przy produkcji satelitów.²⁹ Niemniej jednak, te informacje nie spotkały się z poważną reakcją ze strony środowiska międzynarodowego.

Broń antysatelitarna tylko pogłębia ten problem. Każde jej użycie powoduje znaczne zmiany w przestrzeni kosmicznej jak i w środowisku ziemskim. Niszczenie satelitów przez tego rodzaju broń staje się coraz bardziej niebezpieczne nie tylko ze względu na powiększanie syndromu Kesslera, ale także na toksyny jakie wytwarzają się wskutek jej użycia.

Podsumowanie

Stosowanie broni antysatelitarnej ASAT jest niezwykle problematyczne dla obecnych regulacji prawa międzynarodowego kosmicznego. Nie istnieją akty prawne bezpośrednio odnoszące się do użycia tego rodzaju broni. Państwa członkowskie ONZ wykazują chęć usystematyzowania tej kwestii, jednakże nie są w tej kwestii jednogłośne.

Rozważania na ten temat sprowadzają do stwierdzenia, iż w dobie dynamicznego rozwoju technologii kosmicznej potrzeba dostosowania istniejących regulacji prawnych jest niezwykle ważna.

Broń antysatelitarna ASAT stwarza ogromne zagrożenie dla infrastruktury państw oraz ich interesów, ze względu na brak kontroli nad jej użytkowaniem. Zagroza ona także pokojowej eksploatacji przestrzeni kosmicznej, bezpieczeństwu jak i integralności obiektów kosmicznych umieszczonych na orbicie. Bagatelizowanie tego problemu w obliczu narastających napięć między krajami wiodącymi w sektorze kosmicznym sprawia, że niezwykle ważnym aspektem staje się podjęcie radykalnych działań, których konsekwencją stanie się zabezpieczenie aktywności ludzkości w przestrzeni kosmicznej.

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest poruszenie kwestii zapotrzebowania na systematyzację międzynarodowego prawa kosmicznego w dobie gwałtownego rozwoju technologii kosmicznych. W artykule została przedstawiona analiza obowiązujących aktów prawnych, jak i prób tworzenia nowych regulacji w związku z wykorzystywaniem broni antysatelitarnej ASAT. Rozważona została także postawa państw w odniesieniu do prób broni antysatelitarnej ASAT.

Słowa kluczowe: broń antysatelitarna ASAT, prawo międzynarodowe, przestrzeń kosmiczna, regulacje, odpowiedzialność.

Summary

The purpose of this article is to address the need for systematization of international space law in the era of rapid development of space technology. The article presents an analysis of existing legal acts as well as attempts to create new regulations in connection with the use of ASAT anti-satellite weapons. The stance of states in relation to ASAT anti-satellite weapons tests is also considered.

Key words: ASAT anti-satellite weapons, international law, space, regulation, liability.

Bibliografia

Akty prawne

1. Układ o zasadach działalności państw w zakresie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej, łącznie z księżycem i innymi ciałami niebieskimi sporządzony w Moskwie, Londynie, i Waszyngtonie dnia 27 stycznia 1967 r. (Dz.U. 1968 nr 14 poz. 82).
2. Układ o zakazie prób broni nuklearnej w atmosferze, w przestrzeni kosmicznej i pod wodą sporządzony w Moskwie dnia 5 sierpnia 1963 r., (Dz.U. 1963 nr 52 poz. 288).
3. Resolution adopted by the General Assembly on 24 December 2021, United Nations General Assembly A/RES/76/231.

Piśmiennictwo

1. Balcer M., Bukala A., Burdzy Z., Hall J., Karwowska P., Kowalewski J., Stańczyk A., Świdorska M., Zdunek O., *Analiza sektora kosmicznego wybranych państw*, Warszawa 2021.
2. Bielicki D. M., *Militaryzacja i zbrojenia kosmosu: studium prawnomiędzynarodowe*, Katowice 2014, s. 152.
3. Kotasińska A., *Militaryzacja przestrzeni kosmicznej – wyścig, który trwa*, Wrocław 2012.
4. Kuźniar-Kwiatkiewicz D., *Kilka uwag o militaryzacji kosmosu w świetle regulacji międzynarodowego prawa kosmicznego*, Rzeszów 2017.

Źródła internetowe

1. Biuro Spraw Publicznych Dowództwa Kosmicznego Stanów Zjednoczonych, *Russian direct-ascent anti-satellite missile test creates significant, long-lasting space debris*, <https://www.spacecom.mil/Newsroom/News/Article-Display/Article/2842957/russian-direct-ascent-anti-satellite-missile-test-creates-significant-long-last/> [dostęp: 12.11.2023 r.].
2. Boldt-Christmas L., *Low Earth orbit*, https://www.esa.int/ESA_Multimedia/Images/2020/03/Low_Earth_orbit [dostęp: 10.11.2023r.].
3. European Union External Action, *Draft International Code of Conduct for Outer Space Activities*, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/space_code_conduct_draft_vers_31-march-2014_en.pdf [dostęp: 05.01.2024 r.].
4. Etkind M., McGuinness J., *NASA Administrator Statement on Russian ASAT Test*, <https://www.nasa.gov/news-release/nasa-administrator-statement-on-russian-asat-test/> [dostęp: 12.11.2023 r.].
5. Foust J., *United Nations General Assembly approves ASAT test ban resolution*, 13.12.2022, Spacenews.com, https://spacenews.com/united-nations-general-assembly-approves-asat-testban-resolution/?fbclid=IwAR2Bf1ZBK0gncbJVA7euAbcQxieBGSrn_dzNYIBD2v4zpta_1ensuRz28J0 [dostęp: 14.11.2023 r.].
6. Kopeć R., *Broń masowego rażenia – definiowanie pojęcia*, https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/13200/Bron_masowego_razenia_definiowanie_pojecia.pdf?sequence=1 [dostęp: 10.11.2023 r.].
7. Porras D., *Towards ASAT Test Guidelines*, <https://unidir.org/wp-content/uploads/2023/05/en-703.pdf> [dostęp: 16.11.2023 r.].
8. United Nations Office for Disarmament Affairs, *Open-Ended Working Group on Reducing Space Threats*, <https://meetings.unoda.org/meeting/57866/documents> [dostęp: 15.11.2023 r.].
9. Weeden B., *Anti-satellite Tests in Space- The Case of China*, https://swfound.org/media/115643/china_asat_testing_fact_sheet_aug_2013.pdf [dostęp: 13.11.2023 r.].
10. Erwin S., *U.S. declares ban on anti-satellite missile tests, calls for other nations to join*, <https://spacenews.com/u-s-declares-ban-on-anti-satellite-missile-tests-calls-for-other-nations-to-join/> [dostęp: 04.01.2024 r.].

11. Foust J., *European Union nations join ASAT testing ban*, <https://spacenews.com/european-union-nations-join-asat-testing-ban/> [dostęp: 04.01.2024 r.].
12. Smith M., *U.S.-LED ASAT TEST MORATORIUM GAINS GROUND*, <https://spacepolicyonline.com/news/u-s-led-asat-test-moratorium-gains-ground/> [dostęp: 04.01.2024 r.].
13. United Nation, *Approving 21 Drafts, First Committee Asks General Assembly to Halt Destructive Direct-Ascent Anti-Satellite Missile Tests in Outer Space*, <https://press.un.org/en/2022/gadis3703.doc.htm> [dostęp: 04.01.2024 r.].
14. Metals from spacecraft reentry in stratospheric aerosol particles https://www.pnas.org/doi/full/10.1073/pnas.2313374120?_ga=2.230992607.1324661591.1706543658-1037472611.1706543658 [dostęp: 09.02.2024 r.]
15. No. 26369 MULTILATERAL, Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer (with annex). Concluded at Montreal on 16 September 1987, <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201522/volume-1522-i-26369-english.pdf> [dostęp: 09.02.2024 r.]
16. <https://www.unep.org/ozonaction/who-we-are/about-montreal-protocol> [dostęp: 09.02.2024r.]
17. Pultarova T., *Burned-up space junk pollutes Earth's upper atmosphere, NASA planes find* <https://www.space.com/air-pollution-reentering-space-junk-detected> [dostęp: 09.02.2024 r.]

Krzysztof Pikul

absolwent prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Zielonogórskiego

Rola standardów międzynarodowych w interpretacji prawa konstytucyjnego

Prawo konstytucyjne – uwagi ogólne

Konstytucje stanowią o podstawach funkcjonowania państw. Definiują ich ustrój i wyznaczają władze. Konstytucje dzielimy na pisane i niepisane, sztywne i elastyczne, jednolite i złożone, oraz stałe i zmienne¹. Ustawa zasadnicza, jak zwykle nazywać się Konstytucję, kształtuje również nazewnictwo i formę oraz sposób uchwalania innych aktów prawnych, które nie tylko Konstytucję uzupełniają, ale i dają podstawę do funkcjonowania państwa jako całości w tym możliwość odpowiedzi na wyzwania stojące przed organizmem państwowym realizując potrzeby jego wspólnoty. Całość gałęzi prawa związanego z zasadami ustrojowymi i mechanizmem funkcjonowania państwa wraz z jego instytucjami nazywa się prawem konstytucyjnym, chociaż pojęcie to nie jest jednoznacznie zdefiniowane. Wliczamy do tego zakresu ustawy, do których Konstytucja odsyła, a także ustawy i powiązane z nimi akty prawne, które mają decydujący wpływ na funkcjonowanie państwa. Dotyczyć to będzie również innych aktów prawnych o tym samym charakterze, takich jak rozporządzenia, a nawet uchwały, które związane są chociażby z działaniem instytucji państwa czy obsadzaniem ich organów. Prawo konstytucyjne nazywane jest również prawem ustrojowym, prawem państwowym, czy prawem politycznym².

Prawo konstytucyjne zawiera całokształt norm prawnych, obowiązujących w danym państwie, które określają najistotniejsze aspekty życia społecznego, gospodarczego itd. i regulują kwestie działania podstawowych instytucji ustroju politycznego w kraju. Jako normy konstytucyjne rozumie się tu przede wszystkim akty prawne i normy w nich zawarte, o przeróżnej mocy. To, co je łączy to fakt, że przedmiotem ich regulacji są instytucje oraz zasady ustroju politycznego państwa. Tym samym, prawo konstytucyjne tworzy wzorzec dla wszystkich innych aktów prawnych i jest wyznacznikiem poprawności ustawodawstwa zwykłego. Można więc wskazać, że w jego zakres wchodzi wszystkie inne kategorie prawne, ponieważ to właśnie przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio - chyba, że z ich treści wynika co innego³.

Interpretacja prawa

Każde prawo do jego stosowania wymaga interpretacji. Tak samo prawo konstytucyjne wyróżnia się cechami, które pozwalają je odpowiednio interpretować.

¹ L. Garlicki, *Prawo konstytucyjne zarys wykładu*, Warszawa 2021, s. 42.

² *Prawo konstytucyjne - wszystko, co trzeba wiedzieć*, <https://www.wsb-nlu.edu.pl/pl/wpisy/prawo-konstytucyjne-wszystko-co-trzeba-wiedziec> [dostęp: 07.11.2023 r.].

³ *Ibidem*.

Normy prawne obowiązujące w państwie oraz całokształt standardów konstytucyjnych zawarty jest w doktrynie prawa konstytucyjnego, jak i w tradycjach funkcjonowania państwa oraz w cechach całego systemu prawnego. Część doktryny zauważa: „nie istnieje takie prawo, które gwarantuje stosowanie prawa”⁴. Każde jednak prawo i każdy system prawny cechuje się specyficznymi cechami, które pozwalają na właściwe stosowanie prawa i jego interpretację. Poszanowanie zasad interpretacji i stosowania prawa nie jest jednak gwarantem, że stosująca prawo władza (jako główny adresat prawa ustrojowego) będzie stosować je bez uchybień.

„Wykładnia (interpretacja) prawa jest to zespół czynności zmierzających do zrekonstruowania z obowiązujących przepisów prawnych norm postępowania i ustalenia ich znaczenia”⁵. Dlatego prawo nie może istnieć bez mechanizmów jego wykładni, ponieważ bez odpowiedniego zinterpretowania prawa nie jest możliwe jego zastosowanie, a co ważniejsze jego prawidłowe zastosowanie. Kryterium prawidłowości związane będzie zarówno z celem danych przepisów, jak i z ich znaczeniem i skutkiem kulturowym. Kryteria przyjmowane do interpretacji prawa różnią się w zależności od środowiska, w którym przepisy prawne funkcjonują.

System prawa

Systemem prawnym nazywa się zespół instytucji oraz procedur i zasad, a także norm prawnych o charakterze generalno-abstrakcyjnym, dzięki którym stosowane i egzekwowane jest prawo w miejscu jego obowiązywania, czyli w danym państwie lub środowisku⁶. Prawo konstytucyjne jako prawo ustrojowe będzie różnić się w zależności od kraju, w którym będzie stosowane. To dane państwo tworzy swój system i standardy interpretacji prawa. Historia ustrojowa i doświadczenia historyczne, rola instytucji państwowych i grup społecznych w kształtowaniu ustroju państwa wpływają na prawo, także na to, które powstaje współcześnie. Wiele systemów prawnych w swoich fundamentach pozostaje niezmiennych. System prawny tworzony jest nie tylko przez przepisy i akty prawne. Są to również instytucje, którymi są: sądy, parlamenty, samorządy, prawnicy, naukowcy i teoretycy prawa oraz inne instytucje, które prawo stosują i interpretują⁷.

W nurcie (systemie) prawa europejskiego wywodzącego się z prawa rzymskiego obowiązują uniwersalne standardy w stosowaniu i interpretacji prawa. Rola standardów międzynarodowych w interpretacji prawa jest coraz bardziej istotna. Współczesne państwa działają jak organizm połączony różnymi interesami, w tym gospodarczymi i prawnymi, czy też w związku z szeroko rozumianym interesem politycznym. Wzajemne powiązanie państw na arenie międzynarodowej, to również efekt globalizacji. Współczesne społeczeństwa są ze sobą ściśle zintegrowane, również wskutek szybkiej

⁴ M. Safjan, *Wyzwania dla państwa prawa*, Warszawa 2017, s. 23.

⁵ *Repetitorium temat 12. Pojęcie wykładni prawa*

http://ftp.wspia.eu/wu/edukator/19_20_zima/razem/3S/1/Wst%C4%99p%20do%20nauk%20o%20pa%C5%84stwie%20i%20prawie/temat12/Repetitorium%20temat%2012%20-%20poj%C4%99cie%20wyk%C5%82adni%20prawa.pdf [dostęp: 08.11.2023 r.].

⁶ M. Koszowski, *Dwadzieścia osiem wykładów ze wstępu do prawoznawstwa. Wydanie rozszerzone o trzy wykłady ze wstępu do nauki o państwie*, Wydawnictwo CM, Wydanie I, 2019, s. 99.

⁷ P. Winczorek, *System prawny [w:] Socjologia prawa. Główne problemy i postacie*, red. A. Kojder, Z. Cywiński, Warszawa 2014, s. 465-469.

wymiany informacji dzięki globalnej łączności poprzez Internet, czy inne środki komunikowania się w czasie rzeczywistym. Wzajemna ocena działania w zakresie interpretacji prawa, czy też jego stosowania może wpływać na jakość stosunków pomiędzy państwami.

Uznanie demokracji za najbardziej pożądaną ustrój w krajach rozwiniętych czy też krajach cywilizacji i kultury zachodniej, czy też europejskiej nakazuje zwracać szczególną uwagę w procesie stosowania i interpretowania prawa na uniwersalne prawa człowieka. Dlatego też podstawowe prawa i wolności obywatelskie (człowieka) znajdują się w przepisach niemalże każdej ustawy zasadniczej, jako gwarancja ich stosowania przez organy państwowe. Szczególnie jeśli odniesiemy się do definicji państwa wg. Maxa Webera: „Państwo jest taką wspólnotą ludzką, która w obrębie określonego terytorium (...) rości sobie (z powodzeniem) prawo monopolu na wywieranie prawomocnej przemocy fizycznej”⁸. Takie działanie państwa z użyciem przemocy może być legalne i dopuszczalne, jedynie z poszanowaniem praw człowieka. Stąd też ich szczególne znaczenie w przepisach ustrojowych.

Stopniowo przewagę zyskiwało przekonanie, że prawa i wolności stanowią integralny element konstytucji – było to logiczne, jeśli chciało się akcentować znaczenie konstytucji jako aktu wyznaczającego granice działania państwa i jego organów. Ukształtowało się też przekonanie, że każde państwo demokratyczne powinno mieć własną konstytucję (zasada konstytucjonalizmu). Zasada ta oznacza jednak nie tylko konieczność istnienia konstytucji, lecz także obecność mechanizmów zapewniających jej przestrzeganie i bezpośrednie stosowanie⁹.

Prawo międzynarodowe w Konstytucji RP

Wzajemny wpływ państw na siebie pozwala na utrzymanie standardów demokratycznych i przede wszystkim na przestrzeganie praw człowieka. Są to przyjęte normy i standardy międzynarodowe. Często też państwa przyjmują na siebie zobowiązania dotyczące stosowania prawa międzynarodowego, co wprost wpływa na proces kształtowania porządku prawnego, zwłaszcza w obszarze prawa konstytucyjnego. Standardy międzynarodowe wpływają również na interpretację konstytucji i innych przepisów z nią związanych. Choć formalnie to konstytucja jest najważniejszym aktem prawnym w polskim porządku prawnym, a umowy międzynarodowe zajmują miejsce przed albo po ustawach, to nie można pomijać ich treści i znaczenia przy każdej interpretacji prawa.

Artykuł 9 Konstytucji RP odnosi się wprost i bezpośrednio do prawa międzynarodowego. „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”¹⁰. Mowa tu o przestrzeganiu prawa jako całości i w odniesieniu do całego organizmu jakim jest Rzeczpospolita Polska. Oznacza to, że każdy akt prawny i działanie podejmowane przez organy państwowe, a nawet obywatele RP muszą być zgodne z przepisami prawa międzynarodowego, które wiążą Rzeczpospolitą. Jest to zobowiązanie, które odnosi się również do przepisów zawartych w Konstytucji RP. Art. 9 zawiera domniemanie pośredniej inkorporacji wszystkich norm prawa

⁸ M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków 1998, s. 56.

⁹ L. Garlicki, op. cit., s. 42.

¹⁰ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

międzynarodowego (także zwyczajowych) do krajowego porządku prawnego¹¹. Dlatego też przyjęcie jakiegokolwiek aktu prawa międzynarodowego przez Polskę, może zmieniać sposób interpretacji innych przepisów krajowych, z uwagi na przyjęcie normy prawa międzynarodowego, która wyprze w przypadku kolizji normę prawa polskiego.

Nawiązania do standardów i doktryny prawa jako uniwersalnego dobra ludzkości, pojawiają się w Konstytucji RP wielokrotnie. W myśl artykułu 2: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.” Przepis ten odwołuje się do zasady demokratycznego państwa prawnego, jak i do zasad sprawiedliwości społecznej, których znaczenie nie jest rozwinięte w Konstytucji, ani w żadnym innym akcie prawnym w Polsce. Jak zauważa część doktryny „(...) można bez wątplenia przyjąć, że demokratyczne państwo prawne występuje w Konstytucji jako prawna idea ją otwierająca, w postaci zasady ogólnej umiejscowionej nader „prestizowo”, gdyż w art. 2, w ramach systematyki rozdziału I. Może ona być źródłem rozlicznych norm pochodnych, odnoszących się do różnych aspektów funkcjonowania państwa i prawa, którym można przyznawać status zasad pochodnych, jako że normy konstytucji występują ze swej natury jako normy nadrzędne w relacjach z pozostałymi częściami systemu prawa, o niższej randze prawnej”¹².

Prób wyprowadzenia definicji wspomnianej zasady jest wiele. Zarówno z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jak i z działań podejmowanych przez państwo polskie. Jednak bez odniesienia do standardów demokracji, które obowiązują w państwach demokratycznych dłużej, z uwagi na dłuższe funkcjonowanie tych państw, samo stworzenie artykułu o takiej treści nie byłoby możliwe, nie wspominając o jakiegokolwiek próbie interpretacji czy znalezienia uzasadnienia i sensu. Artykuł o dokładnie takiej samej treści został wprowadzony w Polsce już 1989 roku do Konstytucji PRL¹³, pierwszą zmianą po przemianach ustrojowych, tj. ustawą o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹⁴. Przepis ten został także utrzymany w Ustawie Konstytucyjnej z 1992¹⁵.

Pacta sunt servanda

Łacińska paremia „*pacta sunt servanda*” oznacza „umów dotrzymuje się”, bądź też w bardziej spopularyzowanym tłumaczeniu „umów należy dotrzymywać”. Jest to fundamentalna zasada obowiązująca w prawie międzynarodowym, jak i prawie cywilnym, stanowiąca podstawowe założenie obowiązujące w sferze zawierania umów i kontraktów, a wywodzi się jeszcze z prawa rzymskiego. Zgodnie z tą zasadą „(...) państwo nie może powoływać się wobec innych państw na swój porządek prawny (w tym również na postanowienia konstytucji) celem uchylecia się od zobowiązań, jakie nakłada na nie prawo międzynarodowe”¹⁶. Zobowiązanie do przestrzegania prawa międzynarodowego zawierające się zarówno w art. 9 Konstytucji RP, jak i zasadzie *pacta sunt servanda*, to nie

¹¹ M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997, s. 16.

¹² A. Bałaban, *Granice interpretacji zasady demokratycznego państwa prawnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 80 (1), s. 55.

¹³ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r., nr 33 poz. 232).

¹⁴ Art. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r., nr 75 poz. 444).

¹⁵ A. Bałaban, *op. cit.*, s. 53.

¹⁶ M. Masternak-Kubiak, *Odeślania do prawa międzynarodowego w Konstytucji RP*, Wrocław 2013, s. 11.

tylko stosowanie przepisów zawartych w aktach prawa międzynarodowego, takich jak umowy międzynarodowe, traktaty czy dyrektywy. To również zobowiązanie do tworzenia prawa w zgodzie z tymi przepisami oraz interpretacji tego już obowiązującego w zgodzie z zasadami przyjętego zobowiązania, a w razie niedających się rozstrzygnąć sprzeczności i wątpliwości interpretacyjnych wprowadzać odpowiednie zmiany w prawie krajowym.

Zgodnie z zasadą *pacta sunt servanda* (patrz także art. 9 Konstytucji), Rzeczpospolita jest zobowiązana do respektowania w stosunkach wewnętrznych także umów zawieranych w formie uproszczonej. Nakłada to – gdy jest to konieczne – na organy państwa obowiązek dokonania niezbędnych zmian w ustawodawstwie krajowym, które umożliwiałyby respektowanie tychże zobowiązań¹⁷.

Wpływ innych systemów prawnych na Konstytucję RP

Uznanie nadrzędności zewnętrznego systemu prawnego nad Konstytucją, która pochodzi od Narodu i która jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 1 Konstytucji. Konsekwencją tak przyjętego rozwiązania jest pozbawienie Narodu władzy zwierzchniej i przekazanie bytowi zewnętrznemu podstawowego narzędzia działania dla dobra obywateli¹⁸.

Jest to fragment uzasadnienia do wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 18/04, która dotyczyła kwestii stwierdzenia zgodności przepisów traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP. W związku z tym wyrokiem, jak i innymi dotyczącymi prawa UE (wyroki z roku 2010 i 2021), uznaje się nadrzędność Konstytucji RP, nad innymi aktami prawnymi, a więc i systemami prawnymi w Polsce. Co prawda wpływ prawa Unii Europejskiej na prawo krajowe jest bardzo duży i doprowadził nawet do zmiany Konstytucji (sprawa Europejskiego Nakazu Aresztowania), to jednak zachowuje ona absolutne pierwszeństwo w stosowaniu prawa. W interpretacji przepisów całego prawa konstytucyjnego można brać jednak pod uwagę przepisy unijne i odpowiednio stosować je w interpretacji prawa krajowego, tak aby zachować zgodność pomiędzy nimi. Także Trybunał Konstytucyjny potwierdził obowiązującą w Polsce i w Unii Europejskiej hierarchię źródeł prawa. Na pierwszym miejscu w tej hierarchii zawsze stoją krajowe konstytucje państw członkowskich UE¹⁹.

Podstawą do rozważań o łączności i korelacji systemu krajowego prawa nad systemem unijnym jest artykuł 87 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia”. Konstytucja wymieniając źródła prawa jednocześnie wyznacza ich hierarchię.

¹⁷ A. Jackiewicz, *Miejsce umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, [w:] *Konstytucyjno-ustawowa regulacja stosunków społecznych w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Białoruś*, red. J. Matwiejuk, Białystok 2009, s. 261.

¹⁸ Zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 6, poz. 76.

¹⁹ Komunikat MSZ, <https://www.gov.pl/web/luksemburg/wyrok-trybunalu-konstytucyjnego-rp-z-7-pazdziernika-potwierdzil-obowiazujaca-w-polsce-i-w-unii-europejskiej-hierarchie-zrodel-prawa-na-pierwszym-miejscu-w-tej-hierarchii-zawsze-stoja-krajowe-konstytucje-panstw-czlonkowskich-ue> [dostęp: 21.05.2023].

Umowy międzynarodowe jako formalne członkostwo w UE

Członkostwo Polski w UE zobowiązuje nasz kraj do implementacji prawa unijnego, jak i do postępowania zgodnie z zadaniami obowiązującymi w UE. Nie zawsze jest to zadanie proste. Może oznaczać też pewien przymus. Jednak odbywa się to za zgodą wyrażoną przez państwo, jak i w zgodzie z Konstytucją RP. Zgodnie z art. 90 ust. 1 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. To odniesienie do organizacji międzynarodowej stosowane jest w praktyce wyłącznie do Unii Europejskiej. Jest to więc stosowanie przepisów konstytucji w ścisłym związku przepisami prawa unijnego w tym przypadku z bezpośrednim związkiem z traktatem akcesyjnym Polski do UE²⁰, który został przyjęty w referendum ogólnokrajowym w 2003 r. W ten sposób standardy międzynarodowe mają związek i wpływ na interpretację Konstytucji RP. „Na mocy Traktatu akcesyjnego Polska zobowiązała się przejść całość prawa Unii Europejskiej, w tym tzw. traktaty założycielskie – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE) i Traktat o Unii Europejskiej (TUE)”²¹. Wszystkie wspomniane wyżej umowy międzynarodowe wywierają ogromny wpływ nie tylko na system prawny w Polsce, ale również na funkcjonowanie państwa w ogóle. Dlatego mają też wpływ na interpretację prawa i to nie tylko prawa konstytucyjnego, ale na wszystkie akty prawne, ponieważ przestrzeganie unijnych (międzynarodowych) standardów jest naturalną konsekwencją związania się systemów prawnych.

Kolejne postanowienie Konstytucji RP zawarte w artykule 91 ust. 3 wskazuje nawet na bezpośrednie stosowanie prawa organizacji międzynarodowej. Jest więc oczywistym, że wykładnia tych przypisów, które stają się częścią przepisów krajowych, w tym w uzasadnionych przypadkach również przepisów prawa konstytucyjnego (ustrojowego), musi być wykładnią stosowaną w tym konkretnym systemie międzynarodowym (w praktyce unijnym). „Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowiące jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”²².

²⁰ Traktat podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864).

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 r., *op. cit.*

²² Art. 91 ust. 3 Konstytucji RP.

Jeżeli jest to konieczne, interpretacja przepisów prawa wspólnotowego czy międzynarodowego może odbywać się z uwzględnieniem wykładni i interpretacji stosowanej w systemie krajowym.

Standardy międzynarodowe

Funkcjonowanie danego standardu międzynarodowego wpływa także w sposób krępujący na ustawodawcę, który traci dowolność w tworzeniu prawa. Jest on zobligowany do takiego kształtowania przepisów, by te były w zgodzie z danymi standardami, a nawet więcej, bo w sytuacji zaliczenia danego standardu przez społeczność międzynarodową do katalogu zasad charakteryzujących państwo demokratyczne, legislatorzy są wręcz zobowiązani do ukształtowania porządku prawnego w odpowiednim duchu. To, że standard międzynarodowy znajduje swoje odbicie w porządku prawnym danego państwa oznacza, iż wpływa on nie tylko na ustawodawcę, ale także bezpośrednio na organy stosujące prawo, czy to administracyjne czy też sądowe, implikując konieczność każdorazowego odwołania się do jego treści. Staje się tym samym kryterium aksjologicznym dla systemu wartości w danym porządku prawnym²³.

Standardami prawnymi nazywamy zasady i normy, które regulują stosunki między podmiotami prawa międzynarodowego, państwami, organizacjami międzynarodowymi, jednostkami i grupami ludzi. Różne są źródła międzynarodowych standardów prawnych. Mogą to być umowy międzynarodowe, jak i zwyczaje międzynarodowe czy zasady ogólne prawa, orzecznictwo sądów i trybunałów międzynarodowych, akty prawne organizacji międzynarodowych, doktryna i praktyka państw.

Prawo międzynarodowe dotyczy różnych dziedzin takich jak prawo humanitarne, prawo środowiskowe, prawo kosmiczne, prawo lotnicze, prawo morskie, ale także międzynarodowe prawo karne. Częścią prawa międzynarodowego prywatnego, a nie publicznego są prawo cywilne i prawo administracyjne. Standardy prawne tworzone są przez przepisy bezpośrednio stanowiące te dziedziny prawa. W prawie kosmicznym np. *Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects* (Konwencja o międzynarodowej odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez obiekty kosmiczne)²⁴, czyli *Liability Convention* (LIAB). Wskazuje ona na zasady odpowiedzialności dotyczące obiektów w przestrzeni kosmicznej, ale również pozwala kształtować ogólne zasady odpowiedzialności w prawie międzynarodowym chociażby poprzez użyte definicje.

Międzynarodowe standardy prawne jako sposób i wskazówki do interpretowania i stosowania prawa mają na celu zapewnienie pokoju, bezpieczeństwa, współpracy, sprawiedliwości i rozwoju na świecie. Są one wiążące dla podmiotów, które się do nich zobowiązały, czyli jeśli są stronami umowy czy konwencji. Postanowienia w nich zawarte mogą być egzekwowane różnymi metodami dyplomacji, negocjacji, mediacji, arbitrażu. Znaczenie mogą mieć również sankcje, interwencje i inne działania, albo sama możliwość ich stosowania. Chociażby już sama możliwość nałożenia sankcji np. handlowych na dane

²³ A. Jackiewicz, *op. cit.*, s. 252.

²⁴ Konwencja o międzynarodowej odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez obiekty kosmiczne, sporządzona w Moskwie, Londynie i Waszyngtonie dnia 29 marca 1972 r. (Dz.U. z 1973 r. nr 27 poz. 154).

państwo może zmuszać je do innego działania, czy nawet zmiany przepisów prawa. Tak, aby nie nastąpiły negatywne skutki dla tego państwa.

Międzynarodowe standardy prawne są pod wpływem ciągłych zmian i odpowiadają na potrzeby i wyzwania współczesnego świata. Coraz częściej przyjmuje się dokumenty nazywane standardami. Są to np.: Międzynarodowe standardy ochrony ofiar przestępstw²⁵, które są działaniami społeczności międzynarodowej i krajowych organów, które podejmują je na rzecz poprawy sytuacji ofiar przestępstw. Są to również działania mające na celu stworzenie i stosowanie odpowiednich regulacji, które wyznaczają standardy postępowania wobec pokrzywdzonych przestępstwem. Istnieją również międzynarodowe standardy bioetyczne²⁶, mówiące o dopuszczalności technik i metod stosowanych w medycynie i naukach powiązanych. Zawarte są w Konwencji O Ochronie Praw Człowieka i Godności Istoty Ludzkiej Wobec Zastosowań Biologii i Medycyny: Konwencja o prawach człowieka i biomedycynie²⁷. Ustanowione przez Radę Europy w 1996 roku. Konwencja wyznacza standardy postępowanie w tej dziedzinie życia. Możemy mówić też o międzynarodowych standardach prawa penitencjarnego, międzynarodowych standardach demokratycznych czy Międzynarodowych standardach Rachunkowości. Istnieją również Międzynarodowe i Polskie standardy dotyczące mediacji²⁸ Składają się na te wytyczne dyrektywy UE, rekomendacje, Europejski Kodeks Postępowania Mediatorów, Deklaracja Wrocławska dotycząca mediacji dwunarodowościowych i inne dokumenty. Przykładów, w których obowiązują i zostały przyjęte międzynarodowe standardy prawne jest więcej. Chociaż działanie standardów międzynarodowych nie jest uregulowane i zdefiniowane prawnie.

Pojęcie standardu prawnego czy standardu międzynarodowego nie jest w doktrynie zdefiniowane w sposób jasny i jednoznaczny. Termin standard pojawia się w tytułach wielu publikacji, a także w tekstach prawniczych dotyczących zarówno prawa krajowego, jak i prawa międzynarodowego (...). Zazwyczaj brak w dokumentach i opracowaniach dokładnego określenia sensu tego wieloznacznego terminu. Bywa on utożsamiany zarówno z normą prawną wyznaczającą pewien poziom ochrony, jak i z przepisem. Co więcej, potocznie określane są w ten sposób całe akty normatywne, szczególnie te międzynarodowe²⁹.

Podsumowanie

Na interpretację prawa konstytucyjnego wpływają nie tylko mechanizmy wypracowane w ramach krajowego dorobku prawnego i doktryny, ale również wszelkie akty prawne obowiązujące w danym systemie prawnym. I choć przepisy Konstytucji RP interpretuje się co do zasady bezpośrednio, to nie należy przy tym zapominać o zobowiązaniach jakie Rzeczpospolita podjęła w stosunku do innych podmiotów prawa

²⁵ M. Sajkowska, J. Szymańczak, *Międzynarodowe standardy ochrony ofiar przestępstw, Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka* 2004, Vol 3, Nr 1.

²⁶ J. Czepek, T. Jasudowicz, J. Kapelańska-Pręgowska, *Międzynarodowe standardy bioetyczne. Dokumenty i orzecznictwo*, Warszawa 2014, s. 13-14.

²⁷ Zob.: https://www.coe.int/t/dg3/healthbioethic/texts_and_documents/ETS164Polish.pdf [dostęp: 10.11.2011 r.].

²⁸ Zob.: <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/miedzynarodowe-i-polskie-standardy-dotyczace-mediacji> [dostęp: 10.11.2011 r.].

²⁹ A. N. Schulz, *Pojęcie międzynarodowego standardu prawnego – refleksje na tle międzynarodowego prawa dotyczącego rodziny*, „Studia Prawnicze” 2012, nr 3 (191), s. 25.

międzynarodowego. W szczególności przy interpretacji wszelkich ustaw należy pamiętać o bezwzględnej pierwszeństwie umów ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie³⁰. W przypadku stwierdzenia sprzeczności pomiędzy tymi aktami, to prawo międzynarodowe będzie ważniejsze i będzie stosowane przed przepisami ustaw. Może to też doprowadzić do zmiany sprzecznego przepisu w prawie krajowym.

System prawny musi być traktowany jako całość, a interpretacja przepisów powinna mieć na względzie nie tylko pozostałe obowiązujące akty prawne, ale również doktrynę prawa, zależności kulturowe i odpowiednio społeczne uwarunkowania. Tylko stosowanie prawa zgodnie z obowiązującymi standardami, w tym standardami międzynarodowymi, które mają coraz większe znaczenie, zapewni właściwą realizację celów, dla których prawo to zostało stworzone.

Streszczenie

Artykuł pokazuje mechanizmy, które oddziałują na interpretację i stosowanie szeroko pojętego prawa konstytucyjnego. Znaczący wpływ mają standardy prawa międzynarodowego i wpływ środowiska międzynarodowego poprzez jego działania i umowy międzynarodowe, których stroną jest Rzeczpospolita Polska. W artykule znajdują się przykłady międzynarodowych standardów prawnych i analiza konstytucji pod względem w jakim odsyła prawa międzynarodowego.

Słowa kluczowe: prawo konstytucyjne, prawo międzynarodowe, standardy prawne, system prawny, interpretacja prawa

Summary

The article shows the mechanisms affecting the interpretation and application of constitutional law in the broadest sense. A meaningful influence is produced by the norms of international law and the impact of the international environment through its actions and international agreements to which the Republic of Poland is a party. The article includes examples of international law norms and an analysis of the Polish Constitution in terms of its reference to international law.

Key words: constitutional law, international law, legal standards, law system, interpretation of law

Bibliografia

Akty prawne

1. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
2. Traktat podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864).

³⁰ Por. art. 87 ust. 1 Konstytucji RP.

3. Konwencja o międzynarodowej odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez obiekty kosmiczne, sporządzona w Moskwie, Londynie i Waszyngtonie dnia 29 marca 1972 r. (Dz.U. z 1973 r. nr 27 poz. 154).

Piśmiennictwo

1. Bałaban A., *Granice interpretacji zasady demokratycznego państwa prawnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 80 (1).
2. Czepek J., Jasudowicz T., Kapelańska-Pręgowska J., *Międzynarodowe standardy bioetyczne. Dokumenty i orzecznictwo*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014.
3. Garlicki L., *Prawo konstytucyjne zarys wykładu*, Warszawa 2021.
4. Jackiewicz A., *Miejsce umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, [w:] *Konstytucyjno-ustawowa regulacja stosunków społecznych w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Białoruś*, red. J. Matwiejuk, Białystok 2009.
5. Koszowski, M. *Dwadzieścia osiem wykładów ze wstępu do prawoznawstwa. Wydanie rozszerzone o trzy wykłady ze wstępu do nauki o państwie*, Wydawnictwo CM, Wydanie I, 2019.
6. Weber M., *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków 1998.
7. Masternak-Kubiak M., *Odesłania do prawa międzynarodowego w Konstytucji RP*, Wrocław 2013.
8. Masternak-Kubiak M., *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997.
9. Safjan M., *Wyzwania dla państwa prawa*, Warszawa 2017.
10. Sajkowska M., Szymańczak J., *Międzynarodowe standardy ochrony ofiar przestępstw*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka” 2004, Vol 3, Nr 1.
11. Schulz A. N., *Pojęcie międzynarodowego standardu prawnego – refleksje na tle międzynarodowego prawa dotyczącego rodziny*, „Studia Prawnicze” 2012, nr 3 (191).
12. Winczorek P., *System prawny* [w:] *Socjologia prawa. Główne problemy i postacie*, red. A. Kojder, Z. Cywiński, Warszawa 2014.

Orzecznictwo

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 r., K 18/ OTK-A 2005, nr 6, poz. 76.

Źródła internetowe

1. https://www.coe.int/t/dg3/healthbioethic/texts_and_documents/ETS164Polish.pdf [dostęp: 10.11.2011 r.].
2. <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/miedzynarodowe-i-polskie-standardy-dotyczace-mediacji> [dostęp: 10.11.2011 r.].
3. Komunikat MSZ, <https://www.gov.pl/web/luksemburg/wyrok-trybunalu-konstytucyjnego-rp-z-7-pazdziernika-potwierdzil-obowiazujaca-w-polsce-i-w-unii-europejskiej-hierarchie-zrodel-prawa-na-pierwszym-miejscu-w-tej-hierarchii-zawsze-stoja-krajowe-konstytucje-panstw-czlonkowskich-ue> [dostęp: 21.05.2023].
4. *Prawo konstytucyjne - wszystko, co trzeba wiedzieć*, <https://www.wsb-nlu.edu.pl/pl/wpisy/prawo-konstytucyjne-wszystko-co-trzeba-wiedziec> [dostęp: 07.11.2023 r.].
5. *Repetitorium temat 12. Pojęcie wykładni prawa* http://ftp.wspia.eu/wu/edukator/19_20_zima/razem/3S/1/Wst%C4%99p%20do%20nauk%20o%20pa%C5%84stwie%20i%20prawie/temat12/Repetitorium%20temat%2012%20-%20poj%C4%99cie%20wyk%C5%82adni%20prawa.pdf [dostęp: 08.11.2023 r.].

Olga Kaja Serafin

absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Zielonogórskiego (filia Sulechów)

Aspekty prawne uszkodzeń herbicydowych w uprawach rolnych

Początki rolniczej działalności człowieka sięgają IX w. p.n.e., gdy człowiek pierwotny nie prowadził żadnych działań związanych ze zwalczaniem chwastów. Jedyną formą była ich ręczna eliminacja. Pierwszym dowodem na działanie człowieka, które wiązało się ze zwalczaniem niepożądanych roślin, są przekazy biblijne. Epoką, w której nastąpił rozwój i produkcja środków chwastobójczych, była druga połowa XIX. Sama nazwa „herbicydu” pochodzi od łacińskiego herba – ziele i cedeo – niszczyć. Od połowy lat 50 nastąpił gwałtowny rozwój herbicydów. Obecnie na rynek Polski trafiają środki ultranowoczesne oraz wszechstronnie przebadane. Ochrona roślin, jako jedna z fundamentalnych zasad ochrony środowiska jest szczególną dziedziną produkcji rolnej, związaną z podejmowaniem szeregu decyzji, wyborów oraz działań przez rolników. Od tego zależy bowiem zdrowie, nie tylko roślin, a także człowieka i zwierząt¹. Zaspokojenie dzisiejszych potrzeb żywnościowych jest niemożliwe bez zastosowania owych środków. Pomimo rozwoju różnych metod ochrony roślin, środki chemiczne stanowią nadal główne narzędzie w ograniczaniu populacji chwastów².

Współczesna produkcja rolna stawia czoła nowoczesnym wyzwaniom, jakimi są rosnące wymagania konsumenta, poszanowanie środowiska, walorów przyrodniczych oraz krajobrazowych³. Duży wpływ wywierają na to normy prawne w tym Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zrównoważonego stosowania środków ochrony roślin i w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/2115 będące częścią strategii *Od Pola do Stołu*, które ma doprowadzić do ograniczenia stosowania środków ochrony roślin w unijnych gospodarstwach rolnych o 50% do 2030 roku kosztem producentów rolnych. Ograniczenie to jest nieuniknione i nastąpi ze względów klimatycznych⁴.

Bezpieczne stosowanie herbicydów leży we wspólnym interesie rolników, producentów i konsumentów. Stosowanie środków chemicznych ma swoje wady i konsekwencje. Przy nieprawidłowym stosowaniu herbicydów, jak również wielokrotnym używaniu ich rok po roku, odporność chwastów może wykształcić się na tyle szybko, że ich producenci nie nadążają z tworzeniem środków ochrony roślin, co za tym idzie rosną także wymagania w zakresie opracowywania i rejestracji nowych

¹ Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (Dz.U. 2004 nr 11 poz. 94).

² R. Olszak, S. Pruszyński, J.J. Lipa, Z. Dąbrowski, *Rozwój koncepcji i strategii wykorzystania metod oraz środków ochrony roślin*, Poznań 2000, s. 18.

³ T. Twardowski, J. Michalska, *Korzyści – Oczekiwania – Dylematy biotechnologii*, Poznań 2001, s. 20.

⁴ C. Michel, V. Koch-Achelpohler, *Rolnictwo zrównoważone potrzebuje ochrony roślin*. European Crop Prot. Ass., Brussels, 2002, s. 9.

substancji aktywnych i w ten sposób nowe rozwiązania są rzadko wprowadzane na rynek⁵.

Człowiek nigdy nie ma gwarancji, że zastosowany herbicyd będzie całkowicie bezpieczny dla chronionej rośliny, jednak można zmniejszyć szanse wystąpienia uszkodzeń oraz zminimalizować stopień ich nasilenia⁶. Punktem wyjściowym w tej kwestii powinno być szczegółowe zapoznanie się z etykietą środka na każdym etapie styku z danym środkiem i stosowanie się do zawartych w niej wytycznych. Istotne jest, aby środek stosować tylko w gatunkach wyszczególnionych w etykiecie i w dawce nie wyższej niż maksymalnie zalecana. Zabieg powinien być wykonany w fazie rozwojowej rośliny uprawnej, mieszczącej się w zakresie rekomendowanym przez producenta.

Kolejną wadą agrochemikaliów jest ich bezpośredni wpływ na zdrowie zwierząt i oczywiście człowieka poprzez zanieczyszczenie cieków wodnych (zwiększenie ich podatności na pasożyty). Agrochemikalia mogą negatywnie oddziaływać na zapylacze i wielu naturalnych wrogów szkodników, destabilizując ekosystem.

Skutkiem ubocznym środków ochrony roślin są niekiedy również uszkodzenia herbicydowe. Uszkodzenie herbicydowe rośliny uprawnej następuje poprzez niewłaściwą aplikację środka chwastobójczego lub jego zniesienie na rośliny niestanowiące obiektu zabiegu. To dość częste zjawisko, z jakim spotykamy się w uprawach. Każdy herbicyd stanowi potencjalne zagrożenie dla upraw, jednak w praktyce jego negatywny wpływ na chronioną roślinę ujawnia się tylko w niektórych przypadkach⁷.

Jedną z przyczyn uszkodzeń jest niewłaściwie dobrany preparat, zbyt wysoka dawka preparatu, niewłaściwa faza rozwojowa rośliny zwalczanej i uprawnej, oprysk wykonany o niewłaściwej porze doby lub przy niewłaściwej pogodzie, oprysk wykonany na rośliny uszkodzone, osłabione, chore, niestarannie uprawiana gleba i wykonany siew, w przypadku oprysku przedwschodowego, znoszenie cieczy roboczej na sąsiednie uprawy z powodu zbyt silnego wiatru podczas oprysku lub niewłaściwie wykonanego przejazdu, niewłaściwie dobrane lub niesprawne dysze opryskiwacza, nakładanie się oprysku na uwrociach⁸.

Herbicydy powodują zakłócenia w przebiegu procesów życiowych roślin, wskutek czego chwasty giną lub ich wzrost i rozwój zostaje mocno ograniczony. Rośliny, posiadają co prawda zdolność do radzenia sobie z negatywnym działaniem herbicydu, dzięki sprawnie przebiegającym procesom jego rozkładu do związków nieszkodliwych. Istnieją jednak sytuacje, w których proces ten przebiega wolniej, w związku, z czym roślina przez dłuższy czas narażona jest na kontakt z herbicydem, co z kolei odbija się negatywnie na jej wzroście i rozwoju⁹.

Pierwszymi oznakami negatywnego działania herbicydu na roślinę uprawną są zmiany w morfologii roślin. Można je zaobserwować po pewnym czasie od oprysku, w zależności od rodzaju środka i warunków pogodowych. Fitotoksyczny wpływ

⁵ Za: <https://dpr.iung.pl/> [dostęp:19.02.2024 r.].

⁶ T. Praczyk, G. Skrzypczak, *Herbicydy*, PWRiL, Poznań 2004, s. 57.

⁷ J. Rola, *Ekologiczno-ekonomiczne podstawy chemicznej walki z chwastami na polach uprawnych*, Mat. XXXI Sesji Nauk. IOR, 1991, s. 12.

⁸ A. Godyń, R. Hołownicki, G. Doruchowski, W. Świechowski, *Dobra praktyka, Samodzielna kontrola opryskiwaczy polowych i sadowniczych*, Instytut Ogrodnictwa, Skierniewice 2017, s. 5.

⁹ K. Domaradzki, J. Sadowski, *Możliwość zmniejszenia obciążenia dla środowiska naturalnego poprzez stosowanie herbicydów w ograniczonych dawkach*, Pam. Puł. 2002, nr 130, s. 44.

herbicydów, aplikowanych w wysokich temperaturach, może uwidocznić się już po kilku godzinach po wykonanym zabiegu. W przypadku temperatury bliskiej 0°C, może ujawnić się dopiero po kilku tygodniach.

Uszkodzenia herbicydowe mogą mieć różną skalę i długość czasu utrzymywania się na roślinach. Na ogół są to niewielkie, krótkotrwałe zmiany, jednak zdarzają się również poważne uszkodzenia plantacji, skutkujące silnym obniżeniem plonowania, a nawet wymagające jej likwidacji. Często obniżony jest wigor roślin, skraca się ich cykl życiowy, opóźnia kwitnienie i owocowanie, zwiększa podatność na patogeny, a ozimin na wymarzenie, jednak w skrajnych przypadkach widoczne są straty w plonach i pogarsza się jego jakość¹⁰. O wielkości uszkodzenia decyduje zespół powiązanych ze sobą czynników takich jak m.in. odmiana rośliny uprawnej, faza rozwojowa, kondycja roślin, przebieg pogody, poprawność wykonania zabiegu. Herbicydów nie należy stosować przed nadchodzącym przymrozkiem, a w przypadku jego wystąpienia powinno się odczekać z zabiegiem kilka dni, aby dać roślinom czas na regenerację. Wystąpieniu uszkodzeń sprzyja jednocześnie zbyt wysoka temperatura w czasie zabiegu. Maksymalna temperatura stosowania środka podana jest w etykiecie i dla zdecydowanej większości herbicydów wynosi 25°C.

Do najczęściej obserwowanych zmian w morfologii roślin można zaliczyć: chlorozy, nekrozy, żółknięcie i odbarwienie blaszek liściowych, zasychanie blaszek liściowych, zahamowanie wzrostu, deformacje roślin. Rodzaj tych zmian zależy od mechanizmu działania zastosowanego środka. Środki chwastobójcze o takim samym mechanizmie działania powodują podobne objawy działania na roślinach.

Odpowiedzialność prawna

Istotą odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska nadrzędnego będzie ponoszenie konsekwencji prawnych w przypadku ich naruszenia. Obejmuje ona odpowiedzialność administracyjną, karną i cywilną dotyczącą, zarówno producenta rolnego, jak i producenta środka herbicydowego.

Wyżej wymieniona odpowiedzialność administracyjna ma coraz większe znaczenie dla osób fizycznych, niebędących podmiotami korzystającymi ze środowiska, a wykonujących nałożone na nich, przez organ ochrony środowiska, obowiązki prawne. Jest to rodzaj odpowiedzialności prawnej, egzekwowanej przez organy ochrony środowiska, przez wydawanie decyzji administracyjnej. Jedną z takich decyzji mówi o zapobieganiu negatywnemu oddziaływaniu na środowisko, spowodowanemu przez osobę fizyczną. Podstawą odpowiedzialności administracyjnej, wynikającej z tej decyzji, jest czyn bezprawny, niekoniecznie zaś zawiniony. Instytucją odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska jest wynikiem rozszerzania się zakresu obowiązków ochronnych osób fizycznych, niebędących podmiotami korzystającymi ze środowiska.

Ustawodawca przewidział także odpowiedzialność karną dotyczącą przestępstw środowiskowych. Jedno z przestępstw z rozdziału XXII Kodeksu karnego, uregulowane w art. 181 k.k., dotyczy powodowania zniszczeń w przyrodzie, wywołanym między innymi stosowaniem herbicydów. Przepis ten obrazuje trzy zachowania takie jak:

¹⁰ H. Rola *Zjawisko konkurencji wśród roślin i jej skutki na przykładzie wybranych gatunków chwastów występujących w pszenicy ozimej*, Puławy 1982, s. 17.

- powodowanie zniszczeń w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach, pod groźbą kary pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat – art. 181 § 1 k.k.

-niszczenie lub uszkodzenie, wbrew przepisom obowiązującym na terenie objętym ochroną, roślin, zwierząt, grzybów lub ich siedlisk, lub siedlisk przyrodniczych, a przy tym spowodowanie istotnej szkody, pod groźbą grzywny, kary ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5– 181 § 2 k.k.

-niszczenie lub uszkodzenie roślin, zwierząt, grzybów, pozostających pod ochroną gatunkową, lub ich siedlisk, niezależnie od miejsca czynu, a przy tym spowodowanie istotnej szkody pod groźbą grzywny, kary ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5 – art. 181 § 3 k.k.¹¹

Opisywane przestępstwo można popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie. W przypadku przestępstwa niszczenia środowiska to, czy czyn jest umyślny czy też nie, ma ogromne znaczenie. Sprawcy popełniającemu czyn nieumyślnie, grozi znacznie łagodniejsza kara. Przepis art. 181 § 4 k.k. wskazuje, że jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 działa nieumyślnie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. W przypadku nieumyślnego działania przy czynie drugim oraz trzecim, sprawca będzie natomiast podlegał tylko grzywnie albo karze ograniczenia wolności¹².

Odpowiedzialność za spowodowanie zniszczenia w przyrodzie powstaje wtedy, kiedy spełnione zostaną wszystkie znamiona przestępstwa, tj:

- zniszczeniu lub uszkodzeniu uległo środowisko naturalne;
- powstałe szkody mają znaczne rozmiary lub powstała szkoda jest istota szkody powstałej na terenie objętym ochroną (należy rozumieć spowodowanie nieodwracalnych strat, które dotknęły wielkich obszarów roślinności albo dużej liczby zwierząt)
- sprawca działał umyślnie lub nieumyślnie.

Odpowiedzialność producenta herbicydu

W Polsce importerem środków ochrony roślin, wyprodukowanych w Unii Europejskiej w rozumieniu przepisów o produkcie niebezpiecznym, nie jest ich dystrybutor, tylko posiadacz zezwolenia na wprowadzenie tego środka ochrony roślin do obrotu w Polsce, który najczęściej jest także jego producentem zgodnie z art. 2 pkt 14 ustawy o środkach ochrony roślin w zw. z art. 3 pkt 24 Rozporządzenia nr 1107/2009¹³.

Jednym z podmiotów odpowiedzialnych za uszkodzenia herbicydowe może być producent herbicydów. Przyczyną uszkodzeń herbicydowych są często wady techniczne preparatu chwastobójczego, wywołane przez producenta specyfiku¹⁴. Nawet, gdy rolnik dotrzyma najwyższej staranności, to i tak zastosowanie wadliwego produktu wywoła

¹¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 17).

¹² P. Włodarczyk, *Powodowanie zniszczeń w przyrodzie – granice odpowiedzialności karnej*, <https://www.filipiakbabicz.com/przestepstwa-w-biznesie/2023/07/28/powodowanie-zniszczen-w-przyrodzie-granice-odpowiedzialnosci-karnej/9> [dostęp:15.02.2024 r.].

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG.

¹⁴ M. Haliniarz, J. Kapeluszy, *Reakcja trzech odmian pszenicy jarej na zmniejszenie zalecanej dawki herbicydu chwastox trio 540 sl*, *Fragm. Agron* 2012, nr 29(2), s. 1.

szkody w uprawach doprowadzając do uszkodzeń roślin, z zanieczyszczeniem środowiska naturalnego a także pól rolnych. W pólach rolnych mogą znajdować się pozostałości pestycydów, kiedy to w konsekwencji Państwowy Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa jest uprawniony do wydania decyzji o zniszczeniu plonów, co doprowadzi do braku możliwości ich sprzedaży. Odpowiedzialność prawna za szkodę, wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, została wprowadzona do krajowego porządku prawnego na mocy art. 18 pkt 6 ustawy z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, tj. przepisów Kodeksu Cywilnego¹⁵.

Producent za wytwarzanie, w zakresie swojej działalności gospodarczej produktu niebezpiecznego, odpowiada za szkodę wyrządzoną komukolwiek przez ten produkt. Z tego tytułu, producentowi rolnemu lub osobie stosującej dany herbicyd, przysługuje odszkodowanie na mieniu, na podstawie art. 449 Kodeksu cywilnego¹⁶. Naprawienia szkody domagać się może nie tylko konsument, ale każdy, kto został poszkodowany przez produkt niebezpieczny. Roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej przez produkt niebezpieczny, ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się lub przy zachowaniu należytej staranności mógł się dowiedzieć o szkodzie i osobie obowiązanej do jej naprawienia. Jednak w każdym wypadku, roszczenie przedawnia się z upływem lat dziesięciu od wprowadzenia produktu do obrotu. W tym celu powoływana jest specjalna komisja do badań toksyczności substancji czynnych zawartych w preparatach, na organizmy żywe. Jest to proces trudny do udowodnienia przed organem ścigania i zazwyczaj nie jest podejmowany przez producenta rolnego.

Odpowiedzialność producenta rolnego

Znajomość i przestrzeganie przepisów dotyczących środków ochrony roślin stanowią gwarancję bezpieczeństwa rolnika. Składowanie i stosowanie tych preparatów przez rolnika wymaga posiadania odpowiednich warunków, wiedzy i sprzętu. Takie bezpieczeństwo zostanie zapewnione wyłącznie wtedy, gdy środki ochrony roślin są nie tylko należycie produkowane, lecz także należycie wprowadzane do obrotu i przede wszystkim właściwie stosowane¹⁷.

Obowiązki producenta rolnego zawarte są w ustawie z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin oraz w kodeksie cywilnym. Ustawa o środkach ochrony roślin ma na celu zapewnić bezpieczeństwo rolnika oraz otoczenia. W związku z czym, ustawodawca przewiduje kary za konkretnie wskazane zachowania, które są groźne dla ludzi, zwierząt lub środowiska. Artykuł 76 ust. 1 ustawy o środkach ochrony roślin, zawiera szereg wyszczególnionych niedozwolonych zachowań obejmujących rolników, a także innych uczestników rynku środków ochrony roślin, przede wszystkim sprzedawców środków ochrony roślin na każdym szczeblu ich dystrybucji. Do najpoważniejszych z nich należy

¹⁵ Ustawa z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (Dz.U. nr 22 poz. 271).

¹⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.), dalej: k.c.

¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG.

wykonywanie zabiegów ochrony roślin z zastosowaniem środka ochrony roślin, na który w Polsce nie zostało wydane zezwolenie na wprowadzenie do obrotu ani na handel równoległy. Przepis ten odnosi się również do falsyfikatów środków ochrony roślin. Popełnienie tego czynu jest dodatkowo groźne, gdyż może również generować odpowiedzialność odszkodowawczą rolnika oraz utratę dotacji. Kupowanie środków ochrony roślin w legalnie działających sklepach, eliminuje ryzyko popełnienia tego czynu. Dodatkowo, użytkownik nieprofesjonalny, czyli nawet amator hobbysta, który ma ogródek przydomowy, nie może stosować środków ochrony roślin przeznaczonych dla rolników profesjonalnych (etykieta każdego preparatu wyraźnie wskazuje, dla kogo jest przeznaczony). Zakazane jest również stosowanie środka ochrony roślin, niezgodnie z zawartymi w etykiecie wymaganiami w postaci m.in. maksymalnej dawki na hektar dla każdorazowego zastosowania, okresu pomiędzy ostatnim zastosowaniem, a zbiorem lub innymi, wynikających wprost z wpisanych w etykiecie, ograniczeń stosowania. Rolnik musi pamiętać, że należy korzystać ze środków ochrony roślin w sposób niestwarzający zagrożenia dla zdrowia ludzi, zwierząt lub dla środowiska, w szczególności musi uwzględniać możliwości zniesienia środków ochrony roślin na obszary lub obiekty, niebędące celem zabiegu oraz warunki atmosferyczne podczas stosowania środków ochrony roślin (przykładowo, środki ochrony roślin na terenie otwartym stosuje się, jeżeli prędkość wiatru nie przekracza 4 m/s). Poza powyższymi, rolnik musi przestrzegać wymogów bezpieczeństwa przy stosowaniu lub przechowywaniu środków ochrony roślin, Co więcej, rolnik nie może używać lub unieszkodliwiać opakowania środka ochrony roślin w sposób stwarzający zagrożenie dla zdrowia ludzi, zwierząt lub dla środowiska. Na koniec należy wspomnieć, że środki ochrony roślin przeznaczone dla użytkowników profesjonalnych, mogą być stosowane wyłącznie przez osoby legitymujące się ważnym zaświadczeniem o przejściu stosownego szkolenia. Niezmiernie ważne jest również stosowanie środków ochrony roślin sprawnym technicznie i właściwie skalibrowanym sprzętem.

Za niedotrzymanie wymogów ustawowych stosuje się środki karne, które wahają się w przedziale od 20 do 5000 zł i wymierzane są w trybie przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Wysokość grzywny ustalana jest indywidualnie, według uznania organu ją nakładającego tj. wojewódzkich lub państwowych inspektorów ochrony roślin lub sądu, na podstawie oceny stopnia społecznej szkodliwości czynu i z uwzględnieniem celów kary, w zakresie społecznego oddziaływania oraz celów zapobiegawczych i wychowawczych wobec ukaranego. Każde z nienależytych zachowań opisanych w ustawie, można popełnić umyślnie lub nieumyślnie. Prawo przewiduje nałożenie niższej kary w przypadku pojedynczego naruszenia ustawy, niepopołnienie uprzednio takiego samego wykroczenia czy też istnienie trudnej sytuacji materialnej po stronie obwinionego. W przypadku sprowadzenia niebezpiecznego dla życia lub zdrowia środka w wielkich rozmiarach, kara może wynosić do 8 lat kary pozbawienia wolności, a z tytułu zanieczyszczenia wody, powietrza lub ziemi do 5 lat pozbawienia wolności .

Niektóre przypadki uszkodzeń plantacji biorą się z samowoli sporządzania mieszanin herbicydowych lub herbicydu z innymi agrochemikaliami, bez oparcia się na fachowej wiedzy. Mieszanie agrochemikaliów jest kuszącą opcją dla rolników, aby zmniejszyć koszty produkcji oraz ułatwić organizację prac w gospodarstwie. Podstawą, aby tego nie praktykować, jest etykieta z instrukcją stosowania, z której wynika, że takie działania są

niedozwolone. Istnieją jednak przypadki, w których to producent herbicydu ma prawo stosować taką mieszaninę w sposób zgodny z etykietą. Wynika to z prawa unijnego, które zakłada, że jeżeli w etykiecie nie ma konkretnej informacji, że czegoś nie można, to wtedy przyjmuje się dopuszczalność takiego zachowania, z tym że producent bierze odpowiedzialność na siebie za takie działanie. Co więcej, konieczność mieszania jest niezbędna, ponieważ jego brak spowodowałby, że rolnicy musieliby wykonywać zabieg 2-3 razy częściej, co wcale nie byłoby korzystne dla środowiska. Na marginesie zauważyć należy, że w przypadku niedopasowania składników mieszaniny, nie tylko tracimy na skuteczności, lecz również możemy zaszkodzić roślinie uprawnej.

Coraz częstym trendem jest informacja na etykietach produktów do oprysków o obowiązku poinformowania o planowanym zabiegu wszystkich zainteresowanych, w tym naszych najbliższych sąsiadów i pszczelarzy, a także tych, co zwrócą się do nas o taką informację i potencjalnie mogą być narażeni na znoszenie cieczy użytkowej. Diametralne znaczenie ma badanie pozostałości pestycydów. Aby móc oferować produkty swoich upraw na rynku konsumenckim, istotne jest zapewnienie spełniania wymogów określonych w Rozporządzeniu (WE) Nr 396/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lutego 2005 r., dlatego ważnym aspektem przy stosowaniu środków ochrony roślin jest, m.in. przestrzeganie zaleceń producenta odnośnie dawkowania i czasu karencji – okres, który musi upłynąć od momentu zastosowania danego preparatu po to, aby uniknąć ryzyka przekroczenia dopuszczalnych limitów pozostałości pestycydów.

Niektóre z wymogów stawianych przez punkty skupu lub grupy producenckie, są bardziej restrykcyjne niż te określone w Rozporządzeniu (WE) Nr, 396/2005. Aby mieć pełną świadomość i obraz tego jak kształtują się poziomy pozostałości stosowanych środków ochrony w naszych uprawach, warto przekazać próbkę do laboratorium w celu określenia, co zawiera. Pobieranie prób jest etapem przed analitycznym, który może wpływać na uzyskanie wiarygodnych wyników badań. Zalecane jest, aby podczas dokonywania poboru prób, korzystać z usług wykwalifikowanych prób odbiorców. W sytuacji, kiedy nie jest to możliwe, należy kierować się wytycznymi znajdującymi się w Rozporządzeniu MRiRW z dnia 27 listopada 2013 roku w sprawie pobierania próbek roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów do badań na obecność pozostałości środków ochrony roślin. Rozporządzenie to zawiera dyrektywy odnośnie przygotowania próbki pierwotnej w sposób reprezentatywny, co umożliwi w przybliżeniu przypisać wynik analizy do całej populacji. Materiały przeznaczone do badań należy pobrać do opakowania oraz zabezpieczyć przed negatywnym wpływem czynników zewnętrznych.

Ustawa wyodrębnia użytkowników profesjonalnych, czyli rolników stosujących środki ochrony roślin w celach zarobkowych, w szczególności w ramach działalności gospodarczej lub zawodowej, w tym w rolnictwie i leśnictwie oraz użytkowników nieprofesjonalnych, stosujący środki ochrony roślin na własne, niezwiązane z zarabianiem pieniędzy, potrzeby¹⁸. Na użytkowników profesjonalnych, ustawa nakłada więcej obowiązków, co zostało uwidocznione również w liczbie przewidzianych przez ustawodawcę czynów karalnych względem tych podmiotów.

Szczególnym przypadkiem jest uszkodzenie herbicydowe, wywołane przez właściciela sąsiedniej działki, który poprzez nienależyte użycie środka herbicydowego, uszkodził sąsiednią uprawę. W takim przypadku poszkodowany rolnik może ubiegać się

¹⁸ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2569 z późn. zm.).

o odszkodowanie. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, każdy posiadacz gospodarstwa rolnego, ma obowiązek zawrzeć umowę ubezpieczenia budynków rolniczych od zdarzeń losowych oraz umowę ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolnika, obejmującą szkody związane z posiadaniem gospodarstwa rolnego. tzw. OC rolnika. Nie zawarcie umów ubezpieczenia obowiązkowego może spowodować nałożenie kary finansowej. W określonych okolicznościach, to właśnie ubezpieczenie można wykorzystać na poczet powstałej szkody¹⁹. Samo posiadanie ważnej umowy ubezpieczenia OC nie oznacza jeszcze jednak, iż ubezpieczyciel ponosi odpowiedzialność gwarancyjną i wypłaca odszkodowanie za każde zdarzenie, w wyniku, którego powstaje szkoda w dobrach innej osoby. Odszkodowanie może zostać wypłacone tylko wówczas, jeżeli ubezpieczony rolnik ponosi za dane zdarzenie odpowiedzialność, na podstawie przepisów obowiązującego prawa, w tym, przede wszystkim, zgodnie z kodeksem cywilnym.

Przy ocenie poniesionej szkody na mieniu, należy wziąć pod uwagę, czy osoba wykonująca oprysk, działając w sposób racjonalny i należytą starannością, mogła przewidzieć, że jej zachowanie spowoduje szkodę. Inaczej, zatem będzie należało ocenić skutki jednorazowego silnego podmuchu wiatru, który powstał podczas prac, a inaczej skutki wykonywania oprysków podczas całonocnej wietrznej pogody. Drugim krokiem będzie ocenienie, czy rzeczywiście przeniesiony oprysk był przyczyną uszkodzenia uprawy - należy tutaj wykluczyć inne potencjalne przyczyny. Ostatnim etapem jest oszacowanie wysokości szkody, która powinna odpowiadać wysokości rzeczywistych strat oraz utraconych korzyści, jakie rolnik poniósł lub poniesie w związku ze zdarzeniem. Jeżeli zostaną spełnione powyżej opisane przesłanki, tj. szkoda, związek przyczynowy z działaniem sprawcy, zawinione działanie sprawcy, można wtedy dochodzić odszkodowania od sprawcy szkody. Kolejnym krokiem powinno być ustalenie właściwej osoby, odpowiedzialnej za powstanie szkody oraz zgłoszenie roszczeń bezpośrednio do tej osoby lub do jej ubezpieczyciela. Prawidłowe ustalenie okoliczności faktycznych i prawnych, związanych ze zgłoszonym roszczeniem, wymaga przeprowadzenia przez ubezpieczyciela tzw. postępowania likwidacyjnego, polegającego na ogół na wykonaniu oględzin szkody, przepytaniu świadków, zebraniu niezbędnych dokumentów. W przypadku ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej, trudno jest mówić o ogólnej regule w tego typu sprawach. O przyjęciu lub odmowie przyjęcia odpowiedzialności ubezpieczyciela mogą decydować, na pierwszy rzut oka, nieistotne szczegóły, z tego względu zdarza się, że dwie, pozornie podobne sprawy, zostają rozstrzygnięte w sposób odmienny.

Ustawa przewiduje kary za konkretnie wskazane zachowania, które w ocenie ustawodawcy są groźne dla ludzi, zwierząt lub środowiska. Cała lista takich czynów znajduje się w art. 76 ust. 1 Ustawy i obejmuje ona nie tylko rolników, lecz także innych uczestników rynku środków ochrony roślin, przede wszystkim sprzedawców środków ochrony roślin na każdym szczeblu dystrybucji. Ustawa dzieli na użytkowników profesjonalnych, czyli rolników stosujących środki ochrony roślin w celach zarobkowych, w szczególności w ramach działalności gospodarczej lub zawodowej, w tym w rolnictwie i leśnictwie oraz użytkowników nieprofesjonalnych, którymi są stosujący środki ochrony roślin na własne, niezwiązane z zarabianiem pieniędzy

¹⁹ G. Doruchowski, *Elementy rolnictwa precyzyjnego w ochronie roślin*, Inżynieria Rolnicza 2005, nr 6, s. 13.

potrzeby (np. prywatne sady i ogródki, z których warzywa i owoce idą na prywatną konsumpcję). Na użytkowników profesjonalnych ustawa nakłada więcej obowiązków, co zostało uwidocznione również w liczbie przewidzianych przez ustawodawcę czynów karalnych.

Ustawodawca przewidział wobec rolników kary za szereg konkretnych zachowań, opisanych dokładnie w ramach art. 76 ust. 1 omawianej ustawy. Bezsprzecznie największym wykroczeniem jest wykonywanie zabiegów ochrony roślin z zastosowaniem środka ochrony roślin, na który w Polsce nie zostało wydane zezwolenie na wprowadzenie do obrotu ani tzw. pozwolenie na handel równoległy. Przepis ten odnosi się również do podrobionych środków ochrony roślin. Popełnienie tego czynu jest dodatkowo groźne, gdyż może również generować odpowiedzialność odszkodowawczą rolnika oraz utratę dotacji. Kupowanie środków ochrony roślin w legalnie działających sklepach eliminuje ryzyko popełnienia tego czynu. Dodatkowo, użytkownik nieprofesjonalny nie może stosować środków ochrony roślin przeznaczonych dla użytkowników profesjonalnych (etykieta każdego preparatu wyraźnie wskazuje, dla kogo jest przeznaczony). Zakazane jest również stosowanie środka ochrony roślin niezgodnie z zawartymi w etykiecie wymaganiami w postaci m.in. maksymalnej dawki na hektar dla każdorazowego zastosowania, okresu pomiędzy ostatnim zastosowaniem, a zbiorem lub innych, wprost wpisanych w etykiecie ograniczeń stosowania. Rolnik musi pamiętać, że należy korzystać ze środków ochrony roślin w sposób niestwarzający zagrożenia dla zdrowia ludzi, zwierząt lub dla środowiska, w szczególności musi uwzględniać możliwości zniesienia środków ochrony roślin na obszary lub obiekty niebędące celem zabiegu oraz warunki atmosferyczne podczas stosowania środków ochrony roślin (przykładowo, środki ochrony roślin na terenie otwartym stosuje się, jeżeli prędkość wiatru nie przekracza 4 m/s)²⁰. Poza powyższymi, rolnik musi przestrzegać wymogów bezpieczeństwa przy stosowaniu lub przechowywaniu środków ochrony roślin (przede wszystkim w sposób zapewniający, że te preparaty są niedostępne dla dzieci). Co więcej, rolnik nie może używać lub unieszkodliwiać opakowania środka ochrony roślin w sposób stwarzający zagrożenie dla zdrowia ludzi, zwierząt lub dla środowiska (opakowania po środkach ochrony roślin dla profesjonalistów, co do zasady można za darmo zwrócić sprzedawcy). Na koniec należy wspomnieć, że środki ochrony roślin przeznaczone dla użytkowników profesjonalnych, mogą być stosowane wyłącznie przez osoby legitymujące się ważnym zaświadczeniem o przejściu stosownego szkolenia. Niezmiernie ważne jest również stosowanie środków ochrony roślin sprawnym technicznie i skalibrowanym sprzętem. W zależności od rodzaju maszyny badania w celu potwierdzenia jej sprawności technicznej wykonuje się, co 3 lub co 5 lat.

Odmienneą odpowiedzialnością opisaną w doktrynie prawa są warunki umowy kontraktacji. Ma ona znaczący wpływ na funkcjonowanie gospodarstw rolnych. Umowa kontraktacji ma na celu powiązanie produkcji w rolnictwie z jej wprowadzeniem na rynek, przez zapewnienie producentowi rolnemu zbytu na wytwarzane produkty. Potrzeba zawierania tego kontraktu wynika z sezonowości działalności rolniczej, jej uzależnienia od warunków. Umowa kontraktacji została wprowadzona do k.c. i od tego

²⁰ A. Kobus, *Zabiegi ochrony roślin możliwe także przy większym wietrze?*, <https://www.farmer.pl/produkcja-roslinna/ochrona-roslin/zabiegi-ochrony-roslin-mozliwe-takze-przy-wiekszym-wietrze,112683.html> [dostęp:31.10.2023 r.]

czasu stanowi odrębny typ umowy nazwanej, uregulowanej w art. 613 do 626 tego kodeksu. Zgodnie z art. 616 k.c. głównym obowiązkiem producenta rolnego jest wytworzenie i dostarczenie kontraktującemu oznaczonej ilości produktów rolnych określonego rodzaju. Rodzaj dostarczanych produktów rolnych określa umowa kontraktacji. Umowa powinna też określać, ile należy ich wytworzyć i jakim powinny odpowiadać cechom. Ilość produktów może być oznaczona w konkretnej liczbie i wadze oraz obszar, z którego produkty te mają być zebrane. W okresie wytwarzania produktu, producent ma obowiązek umożliwić kontraktującemu nadzór oraz kontrolę nad przebiegiem prac, które zmierzają do wykonania umowy²¹.

Kolejnym obowiązkiem producenta jest dostarczenie produktów rolnych kontraktującemu. Zgodnie z art. 618 k.c., świadczenie producenta powinno być spełnione w miejscu wytworzenia zakontraktowanych produktów, chyba, że co innego wynika z umowy. Strony w umowie mogą inaczej oznaczyć miejsce spełnienia świadczenia oraz kto ponosi koszty transportu produktów do miejsca ich odbioru.

Producent powinien dostarczyć kontraktującemu produkty w ustalonym w umowie terminie. Jednak zgodnie z art. 620 k.c. kontraktujący nie może odmówić przyjęcia świadczenia częściowego, gdy przedmiot kontraktacji jest podzielny. Strony mogą jednak tę kwestię uregulować inaczej. Podstawowym obowiązkiem kontraktującego jest odbiór zakontraktowanych produktów w umówionym terminie oraz zapłata umówionej ceny. Ponadto kontraktujący może być zobowiązany do spełnienia tzw. świadczeń dodatkowych. W szczególności chodzi tu o: zapewnienie producentowi możliwości nabycia określonych środków produkcji i uzyskania pomocy finansowej, pomoc agrotechniczną i zootechniczną. Jeśli producent rolny nie wykona zobowiązania lub wykona je nienależycie, obowiązany jest do naprawienia szkody. Producent rolny nie jest jednak zobowiązany do naprawienia szkody poniesionej przez kontraktującego, jeżeli niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności, za które producent nie ponosi odpowiedzialności. Zgodnie z art. 623 k.c., jeżeli umowa kontraktacji wkłada na producenta obowiązek zgłoszenia w określonym terminie niemożności dostarczenia przedmiotu kontraktacji wskutek okoliczności, za które producent odpowiedzialności nie ponosi, to niedopełnienie tego obowiązku z winy producenta, wyłącza możliwość powoływania się na te okoliczności. Nie dotyczy to jednak wypadku, gdy kontraktujący o powyższych okolicznościach wiedział albo gdy były one powszechnie znane. Przykładem może tu być klęska żywiołowa. Z niemożliwością świadczenia producenta, za którą żadna ze stron nie ponosi odpowiedzialności, wiąże się obowiązek zwrotu przez producenta pobranych zaliczek i kredytów bankowych. Przykładem tego jest wartość pomocy agrotechnicznej i zootechnicznej. Wyżej wymieniona pomoc finansową obejmuje zwrot środków, jakie producent zużył ją na cele produkcji, która bez jego winy się nie powiodła.

W przypadku odpowiedzialności za wady fizyczne i prawne ponosi je zarówno producent, jak i kontraktujący. Producent odpowiada, jeśli przedmiot umowy kontraktacji ma wady. Natomiast kontraktujący ponosi odpowiedzialność z tytułu rękojmi, jeśli wady mają środki produkcji dostarczone producentowi. Wada fizyczna

²¹ A. Suchoń, *Z prawnej problematyki umowy kontraktacji w praktyce*, Przegląd Prawa Rolnego 2017, nr 1, s. 167.

polega na niezgodności rzeczy będącej przedmiotem umowy kontraktacji z umową. Do rękojmi za wady fizyczne, w tym przypadku uszkodzenia poherbicydowe i prawne przedmiotu kontraktacji oraz środków produkcji dostarczonych producentowi przez kontraktującego, stosuje się odpowiednio przepisy o rękojmi przy sprzedaży.

W związku z czym, rolnik jest zobowiązany do zawarcia umowy ubezpieczenia OC rolników z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego. Według art. 9 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, umowa ubezpieczenia obowiązkowego odpowiedzialności cywilnej obejmuje odpowiedzialność cywilną podmiotu objętego obowiązkiem ubezpieczenia za szkody wyrządzone czynem niedozwolonym oraz wynikłe z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, o ile nie sprzeciwia się to ustawie lub właściwości danego rodzaju stosunków. Zasadne zatem wydaje się przyjęcie, że chodzi także o szkody wynikające z niewykonania lub nienależytego wykonania umowy kontraktacji czy sprzedaży produktów rolnych. Artykuł 53 ustawy określa szkody, za które zakład ubezpieczeń nie odpowiada, np. powstałe wskutek uszkodzenia, zniszczenia, utraty lub zaginięcia rzeczy wypożyczonych lub przyjętych przez osobę objętą ubezpieczeniem OC rolników do użytkowania, przechowania lub naprawy. Nie zostały tam wskazane szkody związane z umową kontraktacji. Bez względu na to, czy wady są istotne, czy niekontraktujący może korzystać z innych uprawnień przysługujących z tytułu rękojmi, np. może żądać wymiany dostarczonych przedmiotów lub niezwłocznego usunięcia wady. Oprócz uprawnień z tytułu rękojmi osoba uprawniona może żądać również naprawienia szkody, którą poniosła wskutek istnienia wady. Ustawa przewiduje 2 letni termin przedawnienia roszczeń producenta oraz kontraktującego. Termin ten zaczyna biec od dnia spełnienia świadczenia przez producenta, czyli od dostarczenia zakontraktowanego produktu kontraktującemu, a jeśli świadczenie było spełniane częściami, od dnia spełnienia ostatniego świadczenia częściowego. Natomiast w przypadku niespełnienia świadczenia przez producenta, bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się od dnia, w którym producent powinien był wykonać świadczenie.

Uwagi końcowe

Reasumując, można stwierdzić, że na przestrzeni ostatnich osiemdziesięciu lat nastąpił dynamiczny rozwój chemicznych środków chwastobójczych, które w tym czasie przeszły ewolucję od środków o wysokiej toksyczności, często stwarzających problemy roślinom następczym, do środków mniej szkodliwych dla środowiska i konsumentów. Cele takie jak troska o zdrowie konsumenta i środowisko w pełni wpisują się politykę Unii Europejskiej, a zostały wyrażone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zrównoważonego stosowania środków ochrony roślin i w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/2115 oraz dyrektywie Rady z dnia 15 lipca 1991 roku nr 91/414/EWG, która zawiera w swej preambule stwierdzenie mówiące, że środki ochrony roślin dopuszczone do użycia muszą być bezpieczne w stosowaniu oraz nie mogą stwarzać zagrożeń dla zdrowia ludzi i środowiska. Wymiernego znaczenia nabiera w tym kontekście zasada nadrzędności ochrony zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska, która powinna mieć priorytet przed osiągnięciem korzyści wynikających z tytułu wzrostu poziomu produkcji. Analizując asortyment herbicydów, można stwierdzić, że po

przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej nastąpił spadek liczby zarejestrowanych środków na naszym rynku. Prawo unijne wprowadziło bowiem weryfikację oraz rejestrację wszystkich dopuszczonych do obrotu środków. Sprawilo to relewantny spadek liczby herbicydów dostępnych dla rolnika, co jednak nie odbiło się negatywnie na możliwościach ochrony plantacji przed chwastami. Nie dopuszczono do użycia bowiem przede wszystkim środków starszej generacji o genotypie nowotworowym oraz wyższej toksyczności. Przedstawione rozważania upoważniają do sformułowania kilku wniosków. Po pierwsze, regulacje dotyczące użycia herbicydów zostały wzmocniona o nowe prawne instrumenty ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu. Kierunek ten należy ocenić pozytywnie. Po drugie, zapewnieniu skuteczności tych instrumentów będą służyć zasady nadrzędności ochrony zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska. Po trzecie, konsument jak i producent rolny czy producent herbicydów jest objęty odpowiedzialnością prawną za swoje działania i produkty.

Streszczenie

Rolnictwo jest integralnie powiązane z przyrodą. W związku z tym podlega ono szczególnemu ryzyku związanemu z występowaniem niekorzystnych zjawisk, zwłaszcza uszkodzeń herbicydowych. Przekładają się one na zmienność plonowania, a co za tym idzie na wielkość produkcji rolnej, cen żywności i dochodów rolników, a szczególnie na zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego. Takie niekorzystne konsekwencje zmian herbicydowych można jednak osłabić i regulować prawnie, wdrażając skuteczną politykę przeciwdziałania owym zmianom.

Słowa kluczowe: prawo rolne, odszkodowanie, uszkodzenie herbicydowe

Summary

Agriculture is integrally connected with nature. Therefore, it is subject to a particular risk related to the occurrence of unfavorable phenomena, especially herbicide damage. They translate into the variability of yields, and thus the volume of agricultural production, food prices and farmers' income, and in particular to ensuring food security. However, such adverse consequences of herbicide changes can be mitigated and legally regulated by implementing an effective policy to counteract these changes.

Keywords: agricultural law, compensation, herbicide damage

Bibliografia

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, 2337, 2339, z 2023 r. poz. 326)
2. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, (Dz. U. 2003 Nr 64 poz. 592)
3. Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin, (Dz.U. 2004 nr 11 poz. 94)
4. Ustawa z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, (Dz.U. 2000 nr 22 poz. 271)
5. Dyrektywa Komisji 96/12/WE z dnia 8 marca 1996 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/414/EWG dotyczącą wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin
6. Dyrektywa Rady z dnia 15 lipca 199r. dotycząca wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin (91/414/EWG)

7. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG

Piśmiennictwo

1. Domaradzki K., Sadowski J., *Możliwość zmniejszenia obciążenia dla środowiska naturalnego poprzez stosowanie herbicydów w ograniczonych dawkach*, Pam. Puł. 2002, nr 130.
2. Doruchowski G., *Elementy rolnictwa precyzyjnego w ochronie roślin*, Inżynieria Rolnicza 2005, nr 6.
3. Godyń A., Hołownicki R., Doruchowski G., Świechowski W., *Dobra praktyka, Samodzielna kontrola opryskiwaczy polowych i sadowniczych*, Instytut Ogrodnictwa, Skierniewice 2017.
4. Haliniarz M., Kapeluszný J., *Reakcja trzech odmian pszenicy jarej na zmniejszenie zalecanej dawki herbicydu chwastox trio 540 sl*, *Fragm. Agron.* 2012, nr 29 (2).
5. Michel C., Koch-Achelpohler V., *Rolnictwo zrównoważone potrzebuje ochrony roślin*. European Crop Prot. Ass., Brussels 2002.
6. Olszak R., Pruszyński S., Lipa J.J., Dąbrowski Z. T., *Rozwój koncepcji i strategii wykorzystania metod oraz środków ochrony roślin*, *Prog. Plant Prot./Post. Ochr. Rośl.* 2000.
7. Praczyk T., Skrzypczak G.: *Herbicydy*, PWRiL, Poznań, 2004.
8. Rola H., *Zjawisko konkurencji wśród roślin i jej skutki na przykładzie wybranych gatunków chwastów występujących w pszenicy ozimej*, Wyd. IUNG Puławy 1982.
9. Rola J., *Ekologiczno-ekonomiczne podstawy chemicznej walki z chwastami na polach uprawnych*, *Mat. XXXI Sesji Nauk. IOR* 1991.
10. Suchoń A., *Z prawnej problematyki umowy kontraktacji w praktyce*, *Przegląd Prawa Rolnego* 2017, nr 1.
11. Twardowski T., Michalska J. (red.), *KOD: Korzyści – Oczekiwania – Dylematy biotechnologii*. Wyd. EDYTOR, Poznań, 2001.

Źródła internetowe

1. Kobus A., *Zabiegi ochrony roślin możliwe także przy większym wietrze?*, Farmer.pl, <https://www.farmer.pl/produkcja-roslinna/ochrona-roslin/zabiegi-ochrony-roslin-mozliwe-takze-przy-wiekszym-wietrze,112683.html> [dostęp: 31.10.2023 r.].
2. Włodarczyk P., *Powodowanie zniszczeń w przyrodzie – granice odpowiedzialności karnej*, <https://www.filipiakbabcz.com/przestępstwa-w-biznesie/2023/07/28/powodowanie-zniszczen-w-przyrodzie-granice-odpowiedzialnosci-karnej/> [dostęp: 15.02.2024 r.].

Konstancja Szymanowska

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Zielonogórskiego

Analiza wprowadzenia ustawy z dnia 2 marca 2020 roku zamiast stanu klęski żywiołowej w Polsce

Uwagi wprowadzające

Epidemia wirusa SARS-CoV-2, która stała się rzeczywistością wielu istnień ludzkich w 2019 r. stanowiła dla wielu państw Europy duże wyzwanie. Zgodnie z uzasadnionymi obawami dotyczącymi rozprzestrzeniania się pandemii zaczęto wprowadzać rozwiązania dążące do ograniczenia liczby zachorowań. Szereg rozwiązań wprowadzonych na czas trwania epidemii wiązał się z obostrzeniem praw i wolności człowieka, jak na przykład obowiązek poddania się kwarantannie, czy ograniczenie poruszania się. Niektóre państwa w związku z potrzebą ograniczenia praw i wolności ludzi zdecydowały się na wprowadzenie na swoim terytorium stanów nadzwyczajnych. Były to Węgry, Włochy, Hiszpania, Słowacja oraz Czechy.

Po wybuchu pandemii w Polsce zdecydowano się na ogłoszenie stanu zagrożenia epidemicznego, a później stanu epidemii na podstawie ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu zakażeniom i chorobom zakaźnym u ludzi oraz ich zwalczaniu¹. Podstawę prawną do zwalczania liczby zachorowań stanowiła natomiast ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych². Zaistniała sytuacja skłania do rozważań czy rozwiązania przyjęte przez polskiego ustawodawcę w obliczu ogólnokrajowego zagrożenia są zgodne z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³. Ponadto nasuwa się pytanie, czy ustawa z 2 marca 2020 r. była prawidłową reakcją biorąc pod uwagę już istniejące rozwiązania w postaci możliwości wprowadzenia stanów nadzwyczajnych.

Instytucja stanów nadzwyczajnych

Stan nadzwyczajny to szczególny porządek sprawowania władzy publicznej w państwie, który jest reakcją na sytuacje specjalne, powodujące poważne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego albo bytu narodu bądź państwa *per se*.⁴

¹ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1284 z późn. zm.).

² Ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1327 z późn. zm.); dalej: ustawa z dnia 2 marca 2020 r.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. z 2009 r., Nr 114, poz. 946 z późn. zm.); dalej: Konstytucja RP.

⁴ P. Radziejewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, Komentarz do art. 228.

Ich status prawny został uregulowany w rozdziale XI Konstytucji RP wraz z określeniem przesłanek oraz skutków ich wprowadzenia. Stany nadzwyczajne uregulowane w rozdziale XI Konstytucji RP to: stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej. Charakterystyczną cechą stanów nadzwyczajnych jest możliwość ograniczenia gwarancji wolności i praw jednostki. Podstawowe przesłanki do wprowadzenia stanów nadzwyczajnych zostały unormowane w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP. Należą do nich: powstanie sytuacji „szczególnego zagrożenia” wewnętrznego w państwie oraz nieskuteczność działań organów władzy publicznej w ramach normalnych rozwiązań ustrojowych (*verba legis* „jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające”). Są to ogólne klauzule, które podlegają interpretacji w określonych okolicznościach faktycznych i siłą rzeczy są także zrelatywizowane do sprawności organizacji i funkcjonowania państwa w danym miejscu i czasie⁵.

Warto pamiętać, iż wskazane wyżej przesłanki muszą zaistnieć jednocześnie (tj. charakter kumulatywny). Sytuacje szczególnych zagrożeń wspomniane w omawianej regulacji prawnej ujęte zostały bardziej szczegółowo w dalszych przepisach Konstytucji RP, które są poświęcone poszczególnym rodzajom stanów nadzwyczajnych. Stwierdzenie zaistnienia przesłanek do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego wymaga zatem wspólnego zastosowania przesłanek z przepisu ogólnego (art. 228 ust. 1 Konstytucji RP) oraz przepisów szczególnych (art. 229, 230 i 232 Konstytucji RP).

Przesłanki przemawiające za wprowadzeniem stanu klęski żywiołowej

W art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁶ zdefiniowano klęskę żywiołową jako katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. Stan klęski żywiołowej to instytucja, która pozwala na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego „w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia”⁷. Zatem z przepisu jasno wynika, iż istnieje możliwość wprowadzenia stanu klęski żywiołowej nie tylko podczas usuwania skutków katastrof, ale również w celu zapobiegania im. Stan taki: „Może bowiem dotyczyć sytuacji, w której wystąpienia skutków nie dało się przewidzieć, a ich usunięcie wymaga nadzwyczajnych działań i środków”⁸. Nowa, nieznana wcześniej choroba stanowiła realne zagrożenie dla całego społeczeństwa. Ponadto zgodnie z art. 228 ust. 1 Konstytucji RP stany nadzwyczajne mogą zostać wprowadzone, gdy zaistnieją szczególne zagrożenia, a zwykłe środki konstytucyjne nie są wystarczające. Jednakże przesłanki wprowadzenia stanu nadzwyczajnego są nieostre. Decyzja w tej sytuacji należy do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub rządu. Potwierdzenie wcześniej wspomnianej tezy można znaleźć w postanowieniu Sądu Najwyższego, którego

⁵ *Ibidem*.

⁶ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1897 z późn. zm.); dalej: ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r.

⁷ Zob. art. 232 Konstytucji RP.

⁸ P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021, Komentarz do art. 232.

uzasadnienie stanowi, że: „Rada Ministrów nie miała obowiązku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej w odpowiedzi na epidemię COVID-19 [...] Decyzja o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego, z uwagi na ogólność przesłanek jego wprowadzenia, należy do sfery uznania administracyjnego organów państwa, co oznacza, że to do nich należy ocena, czy te przesłanki zostały w konkretnej sytuacji [...] spełnione”⁹.

Warto również wspomnieć, iż stany nadzwyczajne wprowadzone mogą zostać „tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega podaniu do publicznej wiadomości”¹⁰. Ponadto „działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa”¹¹.

Pandemia, której początek miał miejsce w 2019 r. spełnia przesłanki wprowadzenia stanu klęski żywiołowej zgodnie z art. 232 i art. 228 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. Zważając na wyżej opisane definicje można stwierdzić, iż epidemie realizują przesłanki klęski żywiołowej, gdyż: „zagrożają zdrowiu lub życiu dużej liczby ludzi, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem”¹².

Wprowadzenie ustawy z dnia 2 marca 2020 r.

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. określa generalnie zasady, tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażenia tzw. „koronawirusem”. W uzasadnieniu projektu ustawy ujęto, iż wprowadzenie nowych regulacji jest konieczne w związku z zagrożeniem jakie stanowi pandemia. Jej głównym celem jest możliwość podejmowania działań, które mają dążyć do zminimalizowania zagrożenia, stanowiąc uzupełnienie do regulacji już funkcjonujących. Ustawa w zakresie swoich uregulowań narusza sfery praw i wolności człowieka ustanowionych w Konstytucji RP. Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie nowej ustawy, gdyż najprawdopodobniej nie uznał pandemii za sytuację stanowiącą szczególnie zagrożenie, do którego zwykle środki konstytucyjne nie byłyby wystarczające. Stanowisko pozytywne do wspomnianej tezy wyraziła Kancelaria Senatu w Opinii OE-286¹³. Jednakże, ustawa z 2 marca 2020 r. wprowadziła *de facto* ograniczenia w zakresie praw i wolności człowieka. Jak wskazuje M. Chmaj: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie [...] dla ochrony [...] zdrowia”¹⁴.

Pandemia z pewnością stanowiła stan zagrożenia zdrowia dla całego społeczeństwa. Dopuszczalne było zatem ograniczenie wolności i praw człowieka w sytuacji konieczności ochrony zdrowia. Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zawiera w sobie trzy zasady umożliwiające takie ograniczenie: zachowania istoty wolności i praw, proporcjonalności oraz wyłączności ustawy. Do naruszenia istoty wolności i praw człowieka może dojść przez

⁹ Postanowienie SN z 28.07.2020 r., I NSW 2849/20, OSNKN 2020, nr 4, poz. 29, s. 24.

¹⁰ Zob. art. 228 ust. 2 Konstytucji RP.

¹¹ Zob. art. 228 ust. 5 Konstytucji RP.

¹² E. Kurzępa, *Stan epidemii a stan klęski żywiołowej - rozważania w kontekście bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 5, s. 5-21.

¹³ M. Chmaj, *Ekspertyza prawna w przedmiocie konstytucyjności przepisów ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*, Warszawa 2020, s. 6.

¹⁴ Zob. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

ograniczenie lub likwidację uprawnień, które są składnikiem każdego z praw konstytucyjnych.

„Jeśli sposób ważenia kolidujących zasad konstytucyjnych i stopień ingerencji w dane prawo budzi wątpliwości, należy odwołać się do zakazu naruszania jego istoty. Konieczne jest wtedy ustalenie, czy uprawnienie podlegające ograniczeniu nie składa się na istotę danego prawa”¹⁵.

Zasada proporcjonalności ujęta w omawianym artykule stanowi wymóg, aby środek stosowany w konkretnym celu był niezbędny i właściwy. Ingerencja ustanawiana nowym przepisem nie może być nadmierna. Zasada proporcjonalności nie służy przy tym wskazaniu ustawodawcy najlepszego, najbardziej optymalnego środka realizacji celów ustawy. Wskazuje ona tylko minimalne warunki dopuszczalności ingerencji w prawa konstytucyjne.¹⁶ Ustawodawca zgodnie z zasadą wyłączności ustawy wprowadził ograniczenia w formie ustawy.

Warto jednak pamiętać, iż z tej zasady wynika również nakaz kompletności regulacji. Uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia „tylko w ustawie” jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane „tylko” w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń¹⁷.

Podsumowanie

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. była wprowadzona zgodnie z zasadą wyłączności ustawy przewidzianą w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wolności i prawa człowieka zgodnie z tym przepisem mogą zostać ograniczone w drodze ustawy. Nie oznacza to jednak, iż było to lepsze rozwiązanie niż wprowadzenie stanu klęski żywiołowej. Wprowadzanie ograniczeń tak fundamentalnych praw jak prawa i wolności człowieka ustawą, a następnie rozporządzeniami budzi poważne wątpliwości. Szczególnie, gdy w Konstytucji RP przewidziano instytucje, które są dostosowane do tak nagłej i niebezpiecznej sytuacji. Ograniczeniom wprowadzonym ustawą z dnia 2 marca 2020 r. brakuje gwarancji zachowania zasady proporcjonalności.

Można zatem podnieść zarzut, iż *de facto* rozwiązania typowe dla stanu nadzwyczajnego zostały zastosowane bez jego formalnego wprowadzenia, a celem takiego zabiegu legislacyjnego było obejście przepisów dotyczących stanu klęski żywiołowej. Obawy budzi dodatkowo fakt, że rozwiązania te zostały na stałe włączone do

¹⁵ P. Tuleja, *op. cit.*, Komentarz do art. 31.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.

ustawy, której regulacje nie są ograniczone wyłącznie do przeciwdziałania epidemii SARS-CoV-2, a więc trudno określić, w jakich sytuacjach zostaną jeszcze wykorzystane w przyszłości¹⁸.

Podsumowując powyższe rozważania można stwierdzić, iż epidemia koronawirusa w świetle przytoczonych przepisów stanowiła sytuację prawną o wyjątkowym charakterze, której przesłanki pozwalały na wprowadzenie stanu klęski żywiołowej. Była to sytuacja zagrożenia w postaci katastrofy naturalnej o szczególnym charakterze, a niemożliwe było przeciwdziałanie jej standardowymi środkami konstytucyjnymi. Biorąc również pod uwagę skalę zagrożenia bardziej optymalnym rozwiązaniem byłoby sięgnięcie do już istniejących regulacji stanów nadzwyczajnych uzupełnionych ustawodawstwem zwykłym zamiast wprowadzania nowych regulacji prawnych.

Streszczenie

Artykuł ma na celu analizę potrzeby wprowadzenia ustawy z dnia 2 marca 2020 roku zamiast stanu klęski żywiołowej w Polsce podczas trwania pandemii COVID-19. W artykule przeanalizowano przesłanki wprowadzenia stanu klęski żywiołowej oraz podstawy wprowadzenia ustawy z dnia 2 marca 2020 roku.

Słowa kluczowe: stany nadzwyczajne, stan klęski żywiołowej, prawa i wolności człowieka, COVID-19, pandemia.

Summary

This article aims to analyze the need to introduce the Act of March 2, 2020 instead of the state of natural disaster in Poland during the Covid-19 pandemic. The article analyzes the reasons for introducing a state of natural disaster and the grounds for introducing the Act of March 2, 2020.

Key words: states of emergency, state of natural disaster, human rights and freedoms, COVID-19, pandemic.

Bibliografia

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tj. Dz.U. z 2009 r., Nr 114, poz. 946 z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 1897 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tj. Dz.U. z 2023 r., poz. 1284 z późn. zm.).
4. Ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tj. Dz.U. z 2023 r., poz. 1327 z późn. zm.).

¹⁸ E. Kurzępa, *op. Cit.*, s. 5-21.

Piśmiennictwo

1. Kurzępa E., *Stan epidemii a stan klęski żywiołowej - rozważania w kontekście bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 5.
2. M. Chmaj, *Ekspertyza prawna w przedmiocie konstytucyjności przepisów ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*, Warszawa 2020.
3. P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radzewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021.

Orzecznictwo

1. Wyrok TK z 12.01.2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.
2. Postanowienie SN z 28.07.2020 r., I NSW 2849/20, OSNKN 2020, nr 4, poz. 29.

ISSN 2720-3298

