

NR

5(58) DWUMIESIĘCZNIK

PRAWO I WIĘŹ

LAW & SOCIAL BONDS



NR

58

CZASOPISMO NAUKOWE POŚWIĘCONE PRAWU I BADANIOM SPOŁECZNYM
JOURNAL IN LEGAL AND SOCIAL STUDIES

LAW & SOCIAL BONDS



ROK XIV / NUMER 5(58)

VOL. 14 / NO. 5(58)

LAW AND SOCIAL BONDS IS INCLUDED IN:

SCOPUS

EUROPEAN REFERENCE INDEX FOR THE HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES (ERIH PLUS)

THE CENTRAL EUROPEAN JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES



OBRAZ NA OKŁADCE

Boulevard Montmartre
Camille Pissarro (1897)

ŹRÓDŁO: DOMENA PUBLICZNA, WIKIPEDIA

PRAWO I WIĘŹ LAW & SOCIAL BONDS



Czasopismo naukowe poświęcone prawu i badaniom społecznym
ROK XIV, NUMER 5 (58), PAŹDZIERNIK 2025, ISSN 2299-405X,
ONLINE ISSN 2719-3594 DOI.ORG/10.36128/PRIW.VI58

Journal in Legal and Social Studies

VOL 14, NO. 5 (58), OCTOBER 2025, ISSN 2299-405X,
ONLINE ISSN 2719-3594 DOI.ORG/10.36128/PRIW.VI58

ZESPÓŁ REDAKCYJNY EDITORIAL TEAM

REDAKTOR NACZELNY EDITOR-IN-CHIEF

prof. up, dr hab. Dominik Bierecki

Uniwersytet Pomorski w Słupsku i Spółdzielczy Instytut Naukowy w Sopocie
Pomeranian University in Słupsk and Cooperative Research Institute in Sopot

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO DEPUTY EDITOR-IN-CHIEF

prof. Adam Czarnota

Uniwersytet Nowej Południowej Walii w Sydney
University of New South Wales

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO DEPUTY EDITOR-IN-CHIEF

dr Agata Czarnecka

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
Nicolaus Copernicus University

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO DEPUTY EDITOR-IN-CHIEF

dr Jacek Skoczek

Spółdzielczy Instytut Naukowy w Sopocie
Cooperative Research Institute in Sopot

SEKRETARZ REDAKCJI ASSISTANT EDITOR

mgr Maksymilian Migdalski

Spółdzielczy Instytut Naukowy w Sopocie
Cooperative Research Institute in Sopot

CZŁONEK ZESPOŁU REDAKCYJNEGO MEMBER OF THE EDITORIAL TEAM

prof. Alejandra Vanney

Universidad Austral w Buenos Aires
Universidad Austral, Buenos Aires

REDAKTORZY JĘZYKOWI PROOFREADING

Barbara Ziemer, Karolina Wardak, Konrad Szulga atonce.pl

PROJEKT TYPOGRAFICZNY I SKŁAD LAYOUT AND TYPESETTING

Szymon Strużyński, Wacław Krysztal atonce.pl

Liczba punktów do oceny parametrycznej
jednostek naukowych – 100.
Wersja pierwotna jest wersją elektroniczną
Parametric evaluation of scientific units –
100 points. The primary version is the elec-
tronic version

WYDAWCA

Spółdzielczy Instytut Naukowy



ADRES

Redakcja Wydawnictwa

Spółdzielczego Instytutu Naukowego
G. Bierecki sp.j.
ul. Władysława IV 22, 81-743 Sopot
tel. 58 550 97 50, fax 58 550 96 90
www.sin.edu.pl

ADRES DO KORESPONDENCJI

Redakcja „Prawa i Więzi”

ul. Władysława IV 22, 81-743 Sopot
www.prawoiwiez.edu.pl
e-mail: dominik.bierecki@sin.edu.pl



prof. Cezary Mik	Cezary Mik
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego – Przewodniczący	Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw – President
prof. Zenon Bankowski	Zenon Bankowski
University of Edinburgh	University of Edinburgh
prof. Irakli Burduli	Irakli Burduli
Tbilisi State University	Tbilisi State University
prof. Zbigniew Cieślak	Zbigniew Cieślak
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego	Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw
dr Dao Gia Phuc	Dao Gia Phuc
University of Economics and Law	University of Economics and Law
Vietnam National University, Ho Chi Minh City	Vietnam National University, Ho Chi Minh City
prof. Pablo An Ping Chang Ibarra	Pablo An Ping Chang Ibarra
University of the Americas	University of the Americas
prof. Przemysław Dąbrowski	Przemysław Dąbrowski
Uniwersytet Pomorski w Słupsku	Pomeranian University in Słupsk
ks. prof. dr hab. Antoni Dębiński	Antoni Dębiński
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II	The John Paul II Catholic University of Lublin
prof. UWM, dr hab. Jarosław Dobkowski	Jarosław Dobkowski
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie	University of Warmia and Mazury in Olsztyn
prof. Germano Andre Doederlein Schwartz	Germano Andre Doederlein Schwartz
La Salle University	La Salle University
ks. abp prof. dr hab. Andrzej Dziega	Andrzej Dziega
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II,	The John Paul II Catholic University of Lublin,
Spółdzielczy Instytut Naukowy	Cooperative Research Institute in Sopot
dr. habil. JUDr. Rastislav Funta	Rastislav Funta,
Danubius University	Danubius University
prof. UP, dr hab. Marcin Glicz	Marcin Glicz
Uniwersytet Pomorski w Słupsku	Pomeranian University in Słupsk
prof. Christian Hillgruber	Christian Hillgruber
University of Bonn	University of Bonn
prof. dr Bogdan Iancu	Bogdan Iancu
University of Bucharest	University of Bucharest
prof. Jolanta Jabłońska-Bonca	Jolanta Jabłońska-Bonca
Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie	Kozminski University, Warsaw
prof. Tadeusz Jasudowicz	Tadeusz Jasudowicz
Uniwersytet Mikołaja Kopernika	Nicolaus Copernicus University, Toruń
prof. Carlos Kete	Carlos Kete
Agostinho Neto University	Agostinho Neto University
prof. dr hab. Artur Kotowski	Artur Kotowski
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego	Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw
doc. JUDr. Zdeněk Koudelka	Zdeněk Koudelka
Masaryk University	Masaryk University
prof. Jarosław Majewski	Jarosław Majewski
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego	Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw
prof. Marek Michalski	Marek Michalski
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego	Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw
prof. Krzysztof Pietrzykowski	Krzysztof Pietrzykowski
Uniwersytet Warszawski, Spółdzielczy Instytut Naukowy	University of Warsaw, Cooperative Research Institute in Sopot
prof. UAM, dr hab. Justyn Piskorski	Justyn Piskorski
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza	Adam Mickiewicz University in Poznań
prof. KUŁ, dr hab. Jadwiga Potrzyszcz	Jadwiga Potrzyszcz
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II	The John Paul II Catholic University of Lublin
prof. Zbigniew Rau	Zbigniew Rau
Uniwersytet Łódzki	University of Lodz
prof. Martin Rhonheimer	Martin Rhonheimer
Pontifical University of the Holy Cross	Pontifical University of the Holy Cross
dr Marcin Romanowski	Marcin Romanowski
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego	Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw
prof. EWSPA, dr hab. Tomasz Szanciło	Tomasz Szanciło
Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie	European University of Law and Administration in Warsaw
prof. Dariusz Szpoper	Dariusz Szpoper
Uniwersytet Pomorski w Słupsku	Pomeranian University in Słupsk
prof. Hideki Tarumoto	Hideki Tarumoto
Hokkaido University	Hokkaido University
prof. Luigi Troiani	Luigi Troiani
Pontifical University of St. Thomas in Rome	Pontifical University of St. Thomas in Rome
ks. prof. UKSW, dr hab. Krzysztof Warchałowski	Krzysztof Warchałowski
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego	Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw

Spis treści

artykuły

- 9 **JOANNA MISZTAŁ-KONECKA**
Ramy prawne przesłuchania świadka na posiedzeniu zdalnym w postępowaniu cywilnym
- 29 **ALEKSANDRA MŁYNARKIEWICZ**
Obowiązek dziecka do utrzymywania kontaktów z rodzicem w aspekcie zasady dobra dziecka
- 45 **IWONA JACKO-SZCZEŚNIAK**
Wstąpienie w stosunek najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy po śmierci najemcy na podstawie art. 691 k.c. – uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda
- 65 **NATALIA PLISZKA**
Ewolucja i aksjologiczne uzasadnienie dla wprowadzenia regulacji deweloperskich w polskim porządku prawnym
- 87 **MARIOŁA LEMONNIER**
Wybrane cechy modelu ochrony sygnalistów na przykładzie amerykańskiego rynku regulowanego
- 107 **MAGDALENA NATALIA SZCZEPAŃSKA**
Konstrukcja ubezpieczenia rentowego jako ubezpieczenia na życie
- 131 **DOMINIK BIERECKI, CHRISTOPHE GAIE, MIROSŁAW KARPIUK, JEAN LANGLOIS-BERTHELOT**
Creating Resilient Artificial Intelligence Systems. A Responsible Approach to Cybersecurity Risks
- 151 **IWONA BIEŃ-WĘGŁOWSKA**
Deepfake w świetle aktu w sprawie sztucznej inteligencji
- 171 **JAROSŁAW MAJEWSKI**
W sprawie błędów we wdrażaniu w procesie wykładni założenia o domyślnych zaprzeczeniach znamion modyfikujących w opisach typów podstawowych czynu zabronionego
- 189 **JADWIGA POTRZESZCZ**
Wykładnia twórcza a tzw. wykładnia prawotwórcza
- 203 **JERZY ROTKO**
Koncepcje prawnej podmiotowości przyrody
- 223 **MARIA JANUSZCZYK, ANETA KĄŻMIERCZYK, MARZENA ŁABĘDZKA, MILENA ZAWISTOWSKA-DĄBROWSKA**
Zakaz korzystania z niektórych wyrobów pirotechnicznych jako instrument ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt – analiza rozwiązań prawnych na tle postulatów społecznych
- 247 **MARIUSZ BOGUSZ**
Zagadnienie dopuszczalności zbiegu ról procesowych członka komisji habilitacyjnej i członka organu habilitującego
- 265 **MONIKA KĘPA**
Zgromadzenie Okręgowej Izby Radców Prawnych – Zgromadzenie Delegatów Okręgowej Izby Radców Prawnych
- 289 **MARZENA DYJAKOWSKA**
Ustrój i prawo starożytnego Rzymu w świetle krakowskich wydań De magistratibus et sacerdotiis, praeterea de diversis legibus Romanorum Giulia Pomponia Leto
- 311 **ADAM CWIKŁA**
Poglądy Aleksandra Wielopolskiego i jego kręgu politycznego na sprawę reform chłopskich w XIX wieku w Królestwie Polskim (do 1862 r.)
- 333 **TOMASZ R. NOWACKI**
Charakterystyka źródeł prawa energii jądrowej w PRL (do 1986 r.)
- 377 **PAUL MCNAMARA**
The Campaign of British Trade Unions to Oppose the Polish Resettlement Act of 1947
- 403 **ANNA DĄBROWSKA**
W kierunku wspólnej przestrzeni administracyjnej – wpływ dorobku Rady Europy na krajowe systemy prawa
- 437 **ANASTASIIA VOROBIOVA**
Weaponizing Memory: The Legal Implications of Russia's Monument Policy on Occupied Territories of Ukraine

- 471 **KATARZYNA STRĄK**
Wspólny system powrotów Unii Europejskiej – ku zwiększeniu skuteczności powrotów obywateli państw trzecich. Analiza porównawcza postępowania w zakresie powrotów na podstawie dyrektywy 2008/115 i projektu rozporządzenia ustanawiającego wspólny system powrotów (COM (2025) 101)
- 509 **MARIA GIRYN-BOUDY**
Polityka ogłaszania żałoby narodowej w kontekście prawa i zasad *savoir-vivre*: między normami prawnymi a oczekiwaniami społecznymi
- 529 **TOMASZ DĄBROWSKI**
Miejskie plany adaptacji do zmian klimatu w świetle nowelizacji ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska
- 567 **KRZYSZTOF KACZMAREK**
Bezpieczeństwo państwa wobec współczesnych zagrożeń

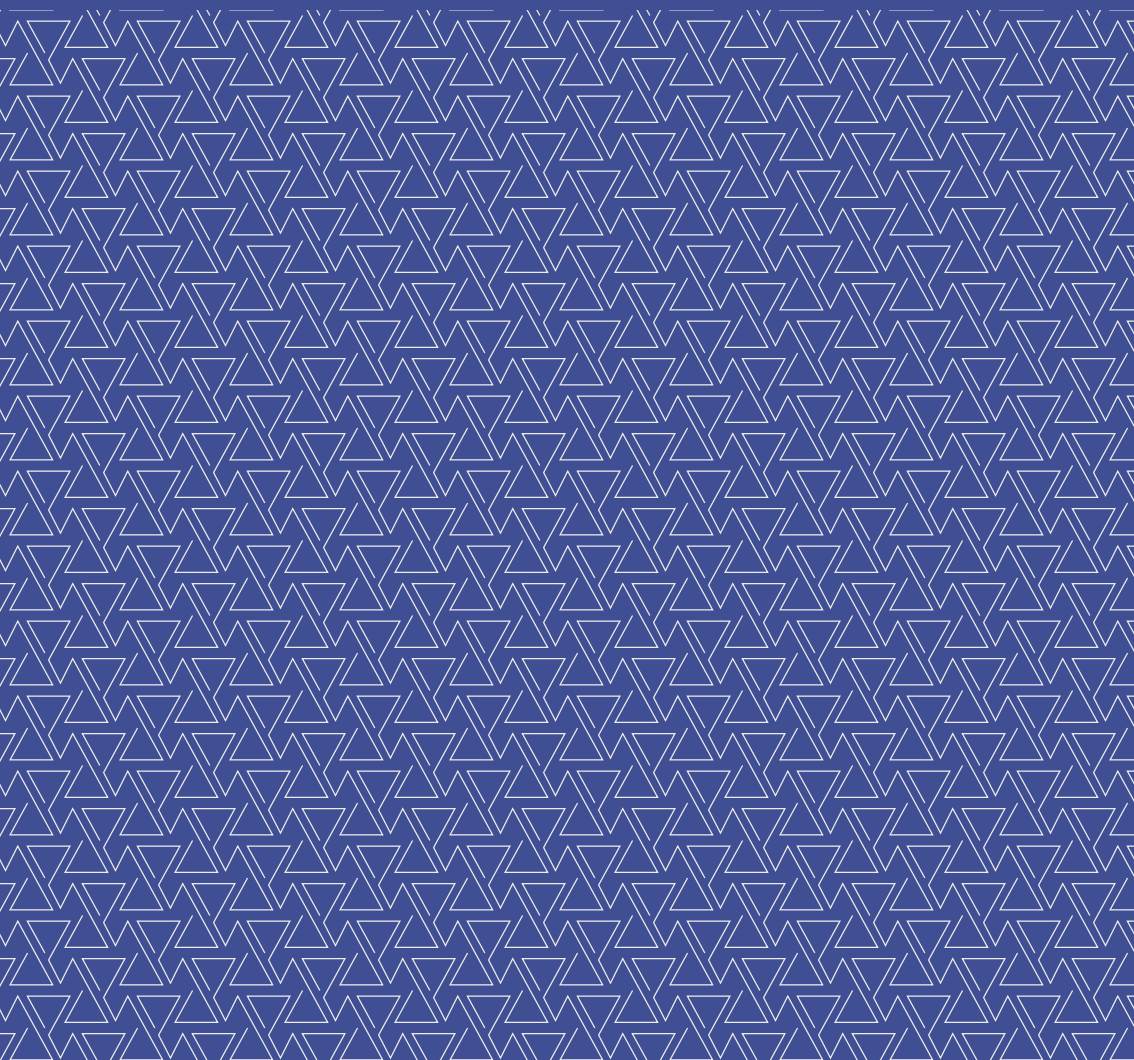
- 581 **HUBERT RAFAŁOWSKI**
Między realizmem a pragmatyzmem: polska polityka zagraniczna w ujęciu Stanisława Cata-Mackiewicza na łamach wileńskiego „Słowa” w latach 30. XX wieku
- 601 **ARSEN TAGIROV**
Wojna. Fiodor Martens i konferencja brukselska z 1874 roku
- 619 **ŁUKASZ JAN MROCZYŃSKI-SZMAJ**
Procesy elektronizacji w spółkach kapitałowych
- 653 **OLIWIA KRÓLIKIEWICZ**
Od niewolnika po elektroniczną osobę prawną, czyli rozważania na temat podmiotowości prawnej dla AI
- 671 **JULIA BERNACKA**
Problematyka prawna technologii deepfake – analiza legalności tworzenia i rozpowszechniania deepfake’ów po uchwaleniu AI Act
- 695 **MARCIN NIEDBAŁA**
Sharenting jako przykład niewłaściwego wykonywania władzy rodzicielskiej prowadzącego do zagrożenia dobra dziecka w rozumieniu art. 109 § 1 k.r.o.

glosy

- 721 **TOMASZ JUSTYŃSKI**
Zasiedzenie a roszczenie o wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy. Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego (7) z dnia 3 kwietnia 2024 r., III CZP 103/22
- 733 **MAGDALENA RZEWUSKA**
Rozwiązanie umowy leasingu za porozumieniem stron a przepis art. 709 (15) k.c. Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2023 r., III CZP 34/23
- 747 **MIROSŁAW WINCENCIAK**
Decyzja ustalająca wymiar kary biegnącej jako element procedury nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 października 2021 r., III OSK 4119/21

- 759 **MICHAŁ ZAWIŚLAK**
Granice dopuszczalnej optymalizacji podatkowej z udziałem kościelnych osób prawnych. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2025 r., II FSK 501/22
- 789 **MATEUSZ KUPIEC**
Przetwarzanie danych biometrycznych dzieci w związku z korzystaniem ze szkolnej stołówki. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 października 2024 r., III OSK 4804/21

artykuły





Ramy prawne przesłuchania świadka na posiedzeniu zdalnym w postępowaniu cywilnym

The Legal Framework for Remote Witness Testimony in Civil Proceedings

Abstract

The introduction of remote hearings in civil proceedings has opened up new possibilities for presenting evidence, including witness testimony. While the legislator has granted the presiding judge and the witness the right to initiate a remote hearing, the final decision lies with the parties, who can raise a binding objection to the remote examination of a witness. While remote witness examination has several advantages, such as saving time and resources, offering organisational benefits and speeding up proceedings, it also carries certain risks, including technical difficulties, the possibility of influencing the content of testimony and violating personal data protection. The article highlights the above advantages and disadvantages of remote witness examination and notes the legislative shortcomings that need to be addressed.

KEYWORDS: witness testimony,
remote hearing, civil proceedings

SŁOWA KLUCZOWE: zeznania świadka,
posiedzenie zdalne, postępowanie
cywilne

JOANNA MISZTAL-KONECKA – profesor nauk prawnych, Katolicki Uniwersytet
Lubelski Jana Pawła II, ORCID 0000-0001-8849-5447,
e-mail: joannamisztal@kul.pl

1 | Wprowadzenie

Ustawą z dnia 7 lipca 2023 r.^[1] ustawodawca wprowadził do kodeksu postępowania cywilnego (dalej: k.p.c.) normatywne podstawy dla przeprowadzenia posiedzenia zdalnego^[2]. Nie stanowią one całkowitego *novum*, ponieważ były już przewidziane w postępowaniu cywilnym wcześniej. Od 7 stycznia 2009 r. art. 235 k.p.c. pozwalał bowiem na przeprowadzanie dowodów przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie tej czynności na odległość^[3]. Od 8 września 2016 r. art. 151 § 2 k.p.c. określał, że przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia jawnego przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających jego przeprowadzenie na odległość. W takim przypadku uczestnicy postępowania mogli brać udział w posiedzeniu sądowym, gdy przebywali w budynku innego sądu, i mogli dokonywać tam czynności procesowych, a przebieg czynności procesowych transmitować miano z sali sądowej sądu prowadzącego

¹ Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 1860).

² Na temat nowelizacji zob. np. Olga Zinkiewicz-Będzińska, „Rozprawy zdalne jako odpowiedź na wyzwania nowoczesnego sądownictwa,” *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 2 (2024): 43 – 49; Aleksandra Fruk, „E-rozprawa w postępowaniu cywilnym – standaryzacja czy destabilizacja? Dekalog zmian art. 151 k.p.c. wprowadzonych nowelizacją z 2024 r.,” *Monitor Prawniczy*, nr 9 (2024): 529 – 543; Ewa M. Kwiatkowska, „Rozprawy hybrydowe a wykluczenie cyfrowe,” *Państwo i Prawo*, nr 4 (2024): 92 – 107; Ewa Pośłowska, „Posiedzenia zdalne w sprawach cywilnych jako odpowiedź na sytuację kryzysową wywołaną przez COVID-19,” *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G*, vol. 71, nr 2 (2024): 91 – 108.

³ Zob. też. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie urządzeń i środków technicznych umożliwiających przeprowadzenie dowodu na odległość w postępowaniu cywilnym (Dz.U. Nr 34, poz. 185). W literaturze zob. np. Karolina Ziemianin, „Przeprowadzenie postępowania sądowego na odległość według prawa polskiego i niemieckiego,” *Prawo Mediów Elektronicznych*, nr 1 (2016): 16 – 20; Aleksandra Budniak-Rogała, „Przeprowadzenie dowodu za pomocą środków porozumiewania się na odległość na zasadzie art. 235 § 2 KPC a realizacja zasady bezpośredniości – uwagi w kontekście nowelizacji KPC z 10.7.2015 r.,” cz. 1, *Prawo Mediów Elektronicznych*, nr 2 (2017): 5 – 15; cz. 2, *Prawo Mediów Elektronicznych*, nr 3 (2017): 18 – 23; Lucyna Łuczak-Noworolnik i Anna Żebrowska, „Przeprowadzenie rozprawy i postępowania dowodowego drogą elektroniczną – założenia, cele, przyjęte rozwiązania,” *Polski Proces Cywilny*, nr 3 (2018): 57 – 61; Jacek Gołaczyński i Anna Zalesińska, „Nowe technologie w sądach na przykładzie videokonferencji i składania pism procesowych i doręczeń elektronicznych w dobie pandemii COVID-19,” *Monitor Prawniczy*, nr 12 (2020): 637 – 640.

postępowanie do miejsca pobytu uczestników postępowania oraz z miejsca pobytu uczestników postępowania do sali sądowej sądu prowadzącego postępowanie. Podkreślenia wymaga, że ta ostatnia regulacja wymagała, by uczestnicy postępowania przebywali w budynku innego sądu, a nie w dowolnym miejscu, z którego możliwa byłaby transmisja; zapewne z tego powodu w praktyce pozostała ona instytucją martwą^[4].

W rzeczywistości zatem dopiero w okresie pandemii COVID-19 wykorzystano zalety posiedzeń sądowych prowadzonych z wykorzystaniem urządzeń transmitujących obraz i dźwięk pomiędzy uczestnikami posiedzenia, którzy mogli przebywać poza budynkiem sądowym. Doceniono bowiem wówczas bezpieczeństwo zdrowotne, przy równoczesnym umożliwieniu funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, co znalazło normatywny wyraz w treści art. 15zszs¹ KoronawirusU^[5].

⁴ Jacek Gołaczyński i Maria Dymitruk, "Rozprawa zdalna i doręczenia elektroniczne w dobie pandemii COVID-19 po wejściu w życie nowelizacji z 28.5.2021 r.," *Monitor Prawniczy*, nr 13 (2021): 685 – 686; Anna Kościółek i Aneta Arkuszewska, "Zdalne posiedzenia sądowe – ewolucja czy rewolucja," w *Prawo nowych technologii. Księga z okazji jubileuszu 20-lecia działalności Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej i Studenckiego Koła Naukowego – Blok Prawa Komputerowego*, red. Jacek Gołaczyński (Warszawa: C.H. Beck, 2022), 61; Marcin Uliasz, "Rozprawa zdalna w Kodeksie postępowania cywilnego (art. 151 KPC)," w *Postępowanie cywilne w czasie pandemii. E-doręczenia, rozprawa zdalna, posiedzenia niejawne, składanie pism procesowych*, red. Jacek Gołaczyński (Warszawa: C.H. Beck, 2022), 95.

⁵ Ustawa 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 (Dz.U. z 2020 r., poz. 374), dalej: KoronawirusU. Zob. też Jacek Gołaczyński i Sylwia Kotecka-Kral, "Elektronizacja pism procesowych, doręczeń i posiedzeń jawnych w postępowaniu cywilnym w okresie pandemii COVID-19," *Polski Proces Cywilny*, nr 4 (2020): 658 – 659; Tadeusz Zembrzusi, "Ograniczenia jawności postępowania w sprawach cywilnych w dobie pandemii – potrzeba chwili czy trwałe rozwiązania," *Forum Prawnicze*, nr 3 (2021): 3 – 11; Urszula Żółtak i Marcin Szwed, "Rozprawy zdalne a prawo jednostki do sądu w procesie cywilnym," w *Wymiar sprawiedliwości w państwie prawa. Wyzwania*, red. Katarzyna Gajowniczek-Pruszyńska (Sopot: Arche, 2021), 309 – 323; Maciej Świder, "Posiedzenia zdalne w trybie art. 15zszs^[1] KoronawirusU w kontekście prawa do rzetelnego procesu," *Monitor Prawniczy*, nr 19 (2022): 997 – 1007; Anna Machnikowska, "Zasada jawności w postępowaniu procesowym – modernizacja czy marginalizacja? Wybrane zagadnienia," *Polski Proces Cywilny*, nr 1 (2022): 108 – 116; Jakub Płaziuk, "Konieczność odstąpienia od przeprowadzenia posiedzenia zdalnego w przypadku wyznaczenia rozprawy lub posiedzenia jawnego w czasach COVID-19," *Polski Proces Cywilny*, nr 1 (2022): 247 – 267; Aleksandra Fruk i Joanna May, "Posiedzenie zdalne w postępowaniu cywilnym – geneza, standardy i perspektywy (część 1 – zagadnienia ogólne)," *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis*, nr 2 (2023): 137 – 142;

Aktualnie podstawę prawną dla posiedzeń zdalnych stanowi art. 151 § 2–9 k.p.c. Artykuł 151 § 2 k.p.c. definiuje posiedzenie zdalne jako posiedzenie jawne przeprowadzane przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających jego przeprowadzenie na odległość, w trakcie którego na sali sądowej przebywają sąd i protokolant, a pozostałe osoby uczestniczące w posiedzeniu nie muszą przebywać w budynku sądu prowadzącego postępowanie, zaś zapis obrazu i dźwięku z czynności procesowych odbywających się na sali sądowej przekazuje się do miejsca przebywania tych uczestników posiedzenia, którzy zgłosili zamiar zdalnego udziału w posiedzeniu sądu, oraz z miejsca przebywania tych uczestników posiedzenia do budynku sądu prowadzącego postępowanie^[6]. Posiedzenie zdalne jest zatem formą jawnego posiedzenia sądowego^[7].

A *limine* zastrzec trzeba, że przepisów o posiedzeniu zdalnym nie stosuje się do posiedzeń odbywających się przy drzwiach zamkniętych, chyba że wszyscy uczestnicy czynności przebywają w budynkach sądowych (art. 154 § 1 zd. 2 k.p.c.), ani do osoby, której dotyczy wnioski o ubezwłasnowolnienie, o ile ma być wysłuchana, ani do udziału biegłych w tej czynności (art. 574 § 4 k.p.c.). Obok tego w sprawach małżeńskich odbycie posiedzenia przy drzwiach zamkniętych nie stoi na przeszkodzie przeprowadzeniu

Katarzyna Klimas, w *E-Sqd. E-doręczenia, rozprawy zdalne, systemy teleinformatyczne w sądownictwie. Komentarz praktyczny*, red. Jacek Gołaczyński i Anna Zalesińska (Warszawa: C.H. Beck, 2024), 149 – 156.

⁶ W literaturze używa się także określeń „posiedzenie na odległość”, „rozprawa na odległość” (Uliasz, „Rozprawa,” 96 – 97), „rozprawa odmiejskowiona”, „posiedzenie odmiejskowane” (Łuczak-Noworolnik i Żebrowska, „Przeprowadzenie,” 67; Katarzyna Jasińska, „E-rozprawa w postępowaniu cywilnym a możliwość obrony swych praw w kontekście problemów z jej przeprowadzeniem,” w *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii 2*, red. Bogdan Fischer, Adam Pązik i Marek Świerczyński (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), 48), „e-posiedzenie”, „e-rozprawa” (Łuczak-Noworolnik i Żebrowska, „Przeprowadzenie,” 54; Fruk, „E-rozprawa,” 529; Jasińska, „E-rozprawa,” 48), „rozprawa w pełni odmiejskowiona” (Fruk i May, „Posiedzenie,” 143 – 144); „wideokonferencja”, „wideorozprawa”, „wideoposiedzenie” (Jacek Gudowski, w *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom 1. Postępowanie rozpoznawcze*, wyd. 5, red. Tadeusz Ereciński (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016), art. 151, Nb 3), „rozprawa online” (Katarzyna Warecka, *Rozprawa on-line a prawo do rzetelnego procesu. Omówienie wyroku ETPC z 2.12.2021 r., 36516/19 (Jallow)* (Lex/el., 2021)), ewentualnie „posiedzenie hybrydowe” (Świder, „Posiedzenia,” 1002; Monika Biała, w *E-Sqd. E-doręczenia, rozprawy zdalne, systemy teleinformatyczne w sądownictwie. Komentarz praktyczny*, red. Jacek Gołaczyński i Anna Zalesińska (Warszawa: C.H. Beck, 2024), 161) lub „rozprawa hybrydowa” (Marcin Dziurda, *Postępowanie dowodowe na rozprawie zdalnej w postępowaniu cywilnym* (Lex/el., 2023), Nb 1).

⁷ Fruk, „E-rozprawa,” 530.

dowodu na odległość w ramach posiedzenia zdalnego, jeżeli w istotny sposób przyspieszy to rozpoznanie sprawy lub przyczyni się znacznie do zaoszczędzenia kosztów (art. 427 zd. 2 k.p.c.).

2 | Świadek jako inicjator posiedzenia zdalnego

Podmiotem podejmującym decyzję o formie posiedzenia jawnego – tradycyjnej lub zdalnej – jest przewodniczący, który powinien kierować się wskazówkami zawartymi w art. 151 § 2 k.p.c.: z jednej strony posiedzeniu zdalnemu nie może stać na przeszkodzie wzgląd na charakter czynności, które mają być dokonane na posiedzeniu, z drugiej zaś – przeprowadzenie posiedzenia zdalnego musi gwarantować pełną ochronę praw procesowych stron i prawidłowy tok postępowania.

Decyzję co do formy posiedzenia, w szczególności o zarządzeniu posiedzenia zdalnego, przewodniczący może podjąć z własnej inicjatywy (z urzędu) lub na wniosek osoby, która ma uczestniczyć w posiedzeniu i wskazała adres poczty elektronicznej^[8]. Podmiotem wnioskującym może być – wobec braku wyraźnego wyłączenia – również świadek^[9]. Jedynie wtedy, gdy świadek jest osobą pozbawioną wolności, ewentualnie osobą objętą postępowaniem terapeutycznym na podstawie przepisów odrębnych (art. 151 § 4 k.p.c.), nie musi on składać wniosku, lecz sąd ma obowiązek z urzędu albo nakazać doprowadzenie takiej osoby, albo umożliwić jej udział zdalny w posiedzeniu bez potrzeby podejmowania przez nią dodatkowych czynności. Wprawdzie przewodniczący ma swobodę decyzji co do wyboru formy posiedzenia (tradycyjna czy zdalna), jednak w literaturze słusznie się podnosi, że nie powinien odmawiać przeprowadzenia posiedzenia w formie zdalnej, jeżeli nie występują przeszkody obiektywne^[10]. Przykładowo w literaturze uznaje się, że powodem odmowy może być to, że świadek ma kluczowe znaczenie w sprawie, a do oceny jego wiarygodności konieczne jest przeprowadzenie obserwacji jego zachowania

⁸ Wskazanie numeru telefonu nie stanowi wymogu wniosku, jednak uznać należy je za element dobrej praktyki; zob. też Fruk, „E-rozprawa,” 532; Izabella Gil, „Zmiany KPC wprowadzone ustawą z 7.07.2023 r. [ZmKPCU23(2)],” *Monitor Prawniczy*, nr 3, dodatek (2024): 103.

⁹ Fruk, „E-rozprawa,” 532.

¹⁰ Biała, w *E-Sqd*, 159.

na sali rozpraw^[11]. Decyzję przewodniczącego powinny zatem determinować względy celowości (zwłaszcza przewlekłość postępowania spowodowana dotychczasowym niestawiennictwem świadka, obiektywna możliwość i potrzeba osobistego stawiennictwa świadka w sądzie)^[12], ponieważ w istocie wnioski taki zmierza tylko do umożliwienia zainteresowanemu udziału w posiedzeniu zdalnie. Podkreślenia wymaga, że zgoda na udział świadka w posiedzeniu z wykorzystaniem środków umożliwiających komunikację na odległość w żaden sposób nie wpływa na formę, w jakiej w posiedzeniu wezmą udział inni uczestnicy postępowania – mogą oni wybrać formę zdalną lub stawić się osobiście, ponieważ sąd i protokolant zawsze będą obecni na sali rozpraw.

Warto wspomnieć, że poza omówionym przypadkiem zainicjowania przez świadka przesłuchania go na posiedzeniu zdalnym świadek może również po otrzymaniu informacji, że sąd zarządził przeprowadzenie posiedzenia zdalnego (z własnej inicjatywy lub z inicjatywy innego uczestnika), zgłosić w terminie 3 dni zamiar zdalnego udziału w takim posiedzeniu (art. 151 § 5 k.p.c.); wtedy zainteresowany podmiot powinien zostać dopuszczony do udziału zdalnego w rozprawie^[13].

3 | Sprzeciw co do przesłuchania świadka w formie zdalnej

Ustawodawca zezwala przewodniczącemu na podjęcie decyzji co do przesłuchania świadka z wykorzystaniem urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie posiedzenia na odległość. Jednak to nie przewodniczący jest ostatecznym dysponentem co do formy przesłuchania świadka. Po pierwsze, sam świadek może zawsze zdecydować o osobistym stawiennictwie na rozprawie, co może wynikać z nieposiadania niezbędnych urządzeń technicznych lub też braku umiejętności ich obsługi.

Po drugie, w istocie ostateczna decyzja co do formy przesłuchania świadka spoczywa w rękach stron procesu (lub uczestników postępowania

¹¹ Biała, w *E-Sqd*, 160.

¹² Uliasz, "Rozprawa," 99.

¹³ Fruk, "E-rozprawa," 534.

nieprocesowego). Dodany z dniem 14 marca 2024 r. art. 263¹ k.p.c. określa bowiem, że strona może sprzeciwić się przesłuchaniu świadka poza salą sądową w ramach posiedzenia zdalnego, nie później jednak niż w terminie 7 dni od dnia uzyskania informacji o zamiarze przeprowadzenia dowodu w taki sposób. W razie skutecznego wniesienia sprzeciwu sąd wzywa świadka do osobistego stawienia na sali sądowej.

Ustawodawca określa jako jedyny „wymóg” skutecznego zgłoszenia sprzeciwu dochowanie terminu na jego zgłoszenie. W szczególności nie przewidziano obowiązku uzasadnienia sprzeciwu ani choćby przykładowych powodów sprzeciwu co do przesłuchania świadka w formie zdalnej. Oznacza to, że sprzeciw zainteresowanego jest wiążący niezależnie od tego, czy motyw, którymi kierowała się strona, są godne uwzględnienia; jest wiążący, choćby żadne motyw nie zostały podane. Tymczasem nie można wykluczyć, że zgłoszenie sprzeciwu będzie stanowiło wyraz jedynie subiektywnych obaw co do prawidłowości przesłuchania świadka w formie zdalnej albo nawet, że będzie zmierzało do przedłużenia postępowania czy wręcz będzie wyrazem strategii procesowej prowadzącej do torpedowania postępowania^[14].

Co oczywiste, sama idea sprzeciwu co do przesłuchania świadka w formie zdalnej wynika ze słusznego dążenia do zapewnienia możliwości bezpośredniego zetknięcia się ze źródłem dowodowym przez sąd i uczestników postępowania, do umożliwienia zadawania mu pytań i obserwowania jego zachowania i reakcji. Zdalne przesłuchanie świadka ma stanowić instrument usprawnienia postępowania, lecz z zabezpieczeniem gwarancji realizacji również innych niż zasada szybkości procesu zasad postępowania cywilnego. Niedoznające wyjątków złożenie w ręce stron decyzji co do wykluczenia możliwości przesłuchania świadka na odległość jest jednak błędne; nie można bowiem wykluczyć, że sprzeciw taki zostanie zgłoszony w złej wierze, gdy stawienie świadka będzie z (różnych) względów niemożliwe. W takim przypadku sąd zmuszony zostanie do wykorzystania instytucji pomocy sądowej (przesłuchanie przez sąd wezwany, przez konsula lub nawet sąd państwa obcego)^[15], które zapewniają jeszcze mniejszą

¹⁴ Krytycznie na ten temat Marcin Dziurda, *Rozprawy zdalne po nowelizacji KPC* (Lex/el., 2023), Nb 7; Biała, w *E-Sąd*, 187 – 189; Fruk, „E-rozprawa,” 535; Grzegorz Karaś, „Zdalne i pisemne zeznania świadków i przesłuchania stron – pułapki procedury cywilnej. Część 7,” *Radca Prawny*, nr 4 (2024) 20 – 21.

¹⁵ W doktrynie uznaje się, że sprzeciw może dotyczyć jedynie przesłuchania świadka za pośrednictwem komunikatora internetowego (gdy świadek znajduje się poza budynkiem jakiegokolwiek sądu). Sprzeciw nie może dotyczyć przesłuchania

dożę bezpośrednio niż przesłuchanie zdalne. Nie można też wykluczyć, że w przypadku sprzeciwu sąd podejmie decyzję o odebraniu od świadka zeznań na piśmie^[16], co dodatkowo przedłuży postępowanie i ograniczy kontakt ze źródłem dowodowym.

4 | Świadek jako uczestnik biorący udział w posiedzeniu sądu spoza siedziby

W przypadku podjęcia decyzji o przesłuchaniu świadka w formie zdalnej nie musi on przybyć do siedziby sądu orzekającego w sprawie. W typowym układzie sytuacyjnym świadek może sam obrać miejsce swojego pobytu. Przewodniczący może jednak zastrzec, że świadek powinien być obecny nie w miejscu przez siebie swobodnie obranym, ale w budynku innego sądu (art. 151 § 3 zd. 3 k.p.c.). Decyzja taka powinna w znacznie większym zakresie zabezpieczać samodzielność składania zeznań oraz uniemożliwiać ewentualne symulowanie problemów technicznych^[17].

Jeżeli przewodniczący nie sformułował powyższego zastrzeżenia, świadek samodzielnie wybiera miejsce swojego pobytu. Wydaje się oczywiste, że powinien on zadbać o to, by przebywać w miejscu nieutrudniającym przeprowadzenie czynności, a jednocześnie licującym z powagą sądu,

(za pomocą urządzeń sądowych) świadka znajdującego się w innym sądzie. Zob. Dziurda, *Postępowanie*, Nb 5.

¹⁶ Dziurda, *Rozprawy*, Nb 7 wyklucza jednak taką możliwość. Na temat zeznań pisemnych zob. np. Marcin Dziurda, "Dowód z zeznań świadka na piśmie," *Palestra*, nr 11-12 (2019): 103 – 111; Joanna Mucha, "Pisemne zeznania świadka w kontekście dążenia sądu do ustalenia prawdy i postulatu szybkości postępowania," *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 3 (2020): 77 – 93; Paweł Dzienis, "Pisemna forma dowodu z zeznań świadka w świetle wykładni art. 271¹ k.p.c. i jej zastosowanie nie tylko w czasie stanu epidemii," *Polski Proces Cywilny*, nr 4 (2020): 691 – 705; Piotr Telusiewicz, "Dowód z zeznań świadka w formie pisemnej – praktyczne aspekty dopuszczenia i przeprowadzenia dowodu," *Krytyka Prawa*, nr 2 (2021): 145 – 157; Paulina Śliwińska, "Pisemne zeznania świadków w praktyce sądowej," *Monitor Prawniczy*, nr 9 (2022): 464 – 468; Karaś, "Zdalne," 21 – 23.

¹⁷ Biała, w *E-Sqd*, 163; Aleksandra Fruk, w *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 35, red. Elwira Marszałkowska-Krześ i Izabella Gil (Warszawa: C.H. Beck, 2024), art. 151, Nb 10.2.1.

np. w miejscu zamieszkania czy pomieszczeniu biurowym, kancelarii itp. Wykluczone są natomiast centra rozrywki, centra handlowe, kawiarnie, kluby fitness, baseny, parki itd. Wniosek taki wynika z art. 151 § 8 k.p.c., zgodnie z którym osoba biorąca udział w posiedzeniu zdalnym przebywająca poza budynkiem sądu jest zobowiązana poinformować sąd o miejscu, w którym przebywa, oraz dołożyć wszelkich starań, aby warunki w miejscu jej pobytu licowały z powagą sądu i nie stanowiły przeszkody do dokonania czynności procesowych z jej udziałem. W razie odmowy podania wskazanej informacji lub jeżeli zachowanie tej osoby budzi uzasadnione wątpliwości co do prawidłowego przebiegu czynności dokonanych zdalnie z jej udziałem sąd może wezwać tę osobę do osobistego stawiennictwa na sali sądowej^[18].

Jeżeli świadek nie korzysta z infrastruktury sądowej, powinien zapewnić sobie odpowiedni sprzęt oraz możliwość przesyłania danych na takim poziomie, by możliwe było przesyłanie obrazu i dźwięku. Niedopuszczalne jest bowiem prowadzenie przesłuchania zdalnego przy użyciu urządzeń czy aplikacji umożliwiających transmisję wyłącznie fonii, bez przekazu obrazu^[19].

Wprawdzie ustawodawca nie sformułował żadnych zastrzeżeń co do obecności innych osób w miejscu pobytu świadka w czasie składania przez niego zeznań, jednak uznać trzeba za oczywiste, że – o ile sam pobyt takich osób nie jest generalnie wykluczony^[20] – nie mogą one wyręczać świadka w składaniu zeznań, podsuwać mu notatek itp. W tym kontekście zostały już zgłoszone istotne wątpliwości co do transparentności sytuacji, w których kancelarie zawodowych pełnomocników stron oferują świadkom możliwość skorzystania ze sprzętu komputerowego kancelarii w czasie składania zeznań. Podnosi się bowiem wówczas obawy o wpływanie

¹⁸ Podobny charakter ma regulacja art. 52a § 2 PrUSP, zgodnie z którym osoba uczestnicząca w posiedzeniu przeprowadzanym przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających jego przeprowadzenie za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość przebywających poza budynkiem sądu jest obowiązana podać na żądanie przewodniczącego składu sądu informacje o miejscu, w którym przebywa, oraz o towarzyszących jej osobach.

¹⁹ Jakub Litowski, "Ograniczenie jawności postępowania cywilnego z uwagi na stan epidemii wywołany wirusem COVID-19," *Monitor Prawniczy*, nr 2 (2021): 72 – 73; Klimas, w *E-Sąd*, 169.

²⁰ Osoby takie mogą być pomocne, jeżeli świadek nie posługuje się biegle komputerem lub aplikacjami służącymi do przesyłania danych.

na przebieg zeznań świadka^[21]. Te zastrzeżenia mogą jednak być stawiane w każdym wypadku przeprowadzania dowodu na odległość^[22].

Warto odnieść się nadto do trzech obowiązków świadka w kontekście składania zeznań w formie zdalnej. Po pierwsze, świadek, który ma być przesłuchiwany zdalnie, musi podać adres poczty elektronicznej, która jest odpowiednim narzędziem komunikacji w zakresie przekazania danych dostępowych do uzyskania połączenia na posiedzeniu zdalnym. Jeśli tego nie uczyni, musi stawić się osobiście w budynku sądu. Praktyka pokazuje, że celowe jest też pozyskanie numeru telefonu kontaktowego^[23], który umożliwi na bieżąco weryfikowanie zaistnienia trudności technicznych, w tym rozwianie wątpliwości, czy przyczyną niedołączenia do rozprawy jest opóźnienie w jej rozpoczęciu, czy też omyłkowe „niewpuszczenie” świadka na rozprawę^[24].

Po drugie, wyzwaniem technicznym z punktu widzenia przepisów o ochronie danych osobowych jest weryfikacja tożsamości świadka. Podstawę normatywną w tym zakresie stanowi odpowiednio stosowany art. 47c prawa o ustroju sądów powszechnych (dalej: PrUSP), zgodnie z którym przewodniczący składu sądu może sprawdzić dane osobowe osób obecnych w miejscu dokonywania czynności sądowej na podstawie dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość. W przypadku odmowy poddania się sprawdzeniu tożsamości lub braku możliwości jej sprawdzenia przewodniczący składu sądu może zobowiązać taką osobę do opuszczenia miejsca dokonywania czynności sądowej (art. 52a § 1 PrUSP)^[25]. Istotne wątpliwości budzi najczęściej stosowany w praktyce sposób weryfikacji tożsamości poprzez okazanie dowodu osobistego do kamery (co umożliwia dostęp do danych osobowych świadka nie tylko sądowi, ale również innym osobom, w tym publiczności), stąd też znacznie bardziej uzasadnione wydaje się wprowadzenie konieczności rejestracji świadka

²¹ Jakub Litowski, „Zakres zmian art. 15zżs¹ ustawy z 2.3.2020 r. – uwagi na tle stanu prawnego obowiązującego od 3.7.2021 r.,” *Monitor Prawniczy*, nr 2 (2022): 75, 78 – 79.

²² Świder, „Posiedzenia,” 1005.

²³ Co ciekawe, obowiązek podania numeru telefonu kontaktowego przewiduje procedura karna – art. 119 § 1 pkt 2 k.p.k.

²⁴ Na temat praktyki funkcjonowania oczekiwania na połączenie i samego połączenia z sądem zob. np. Jasińska, „E-rozprawa,” 51 – 54, 58 – 59; Jolanta Jabłońska-Bonca, „Wejście do sali rozpraw. Analiza porównawcza norm zachowania uczestników rozprawy zdalnej i tradycyjnej,” *Prawo i Więź*, nr 2 (2023): 90 – 101.

²⁵ Wątpliwości co do tej formy identyfikacji przedstawia Klimas, w *E-Sąd*, 177 – 178. Na problemy techniczne zwracają uwagę Żółtak i Szwed, „Rozprawy,” 314 – 315.

w systemie sądowym lub przesłanie przez świadka na adres sądu skanu/ zdjęcia dowodu osobistego^[26].

Po trzecie wreszcie, w typowym układzie sytuacyjnym świadek składa przyrzeczenie i zeznania w pozycji stojącej. Trudnościom technicznym z realizacją tego obowiązku wychodzi naprzeciw norma art. 269 § 1 zd. 2 k.p.c., w myśl której przewodniczący może zwolnić osoby pozostające poza salą sądową z obowiązku powstania w czasie składania przyrzeczenia, jeżeli wykonanie tego obowiązku nie licowałoby z powagą czynności lub mogło niekorzystnie wpłynąć na jakość utrwalenia obrazu i dźwięku z tej czynności. Wreszcie § 110 ust. 2 zd. 2 reg.sąd. określa, że w uzasadnionych przypadkach, a zwłaszcza gdy przemawiają za tym względy zdrowotne, długotrwałość wypowiedzi lub konieczność prawidłowego utrwalenia dźwięku albo obrazu i dźwięku, przewodniczący posiedzenia lub rozprawy może zezwolić każdej osobie na pozostawanie w pozycji siedzącej, gdy przemawia ona do sądu lub gdy sąd zwraca się do niej.

5 | Zagrożenia prawidłowości czynności przesłuchania zdalnego

Przytoczone powyżej regulacje kodeksu postępowania cywilnego oraz ustrojowe wskazują, że zdalne przeprowadzanie przesłuchania znalazło swoje stałe miejsce w procedurze cywilnej. Ustawodawca podjął taką decyzję, uwzględniając szereg możliwych zalet i doświadczenia okresu pandemii COVID-19. Nie można jednak pominąć tego, że korzystanie z omawianego instrumentu wymaga świadomości zagrożeń, które się z nim wiążą^[27].

Zastosowanie przesłuchania zdalnego stawia uczestników procesu, w tym świadków, w obliczu konieczności zapewnienia sobie we własnym zakresie urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie czynności na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem

²⁶ Wojciech Piątek, "Rozprawa w formie zdalnej przed sądem administracyjnym – nieunikniona przyszłość czy rozwiązanie tymczasowe na czas pandemii?," *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 2 (2022): 26.

²⁷ Ibidem, 27 – 30.

obrazu i dźwięku, jak też dostępu do Internetu^[28]. Nie można wykluczyć, że posiadany sprzęt lub niska jakość przekazu istotnie wpłyną na przebieg czynności czy wręcz uniemożliwią jej prawidłowe przeprowadzenie.

Przesłuchanie zdalne narażone jest na liczne problemy techniczne. Wskutek wykorzystania aplikacji umożliwiających podszywanie się pod osobę przesłuchiwaną^[29], przez ataki hakerskie, po proste awarie sprzętu, odgłosy z otoczenia lub wyładowanie się baterii, dojść może do istotnego zakłócenia w składaniu zeznań przez świadka. Może to być wynikiem rzeczywistych trudności lub ich symulowania z powodu dążenia do ustalenia taktyki procesowej. Przy zdalnym przesłuchaniu nie można niekiedy przeprowadzić niezbędnych działań, np. okazać dokumentów znajdujących się w aktach.

Pomimo upowszechniania dostępu do nowych technologii nie można pominąć, że część społeczeństwa jest wykluczona cyfrowo, ewentualnie z powodu wieku, niezamożności itp. ma rzeczywiste trudności z dostępem do Internetu, nie posiada poczty elektronicznej, nie potrafi obsługiwać komputera lub komunikatorów^[30]. W takim przypadku do czasu powszechnej komputeryzacji, stworzenia łatwych w obsłudze aplikacji itp. remedium muszą pozostawać posiedzenia hybrydowe, w których osoby wykluczone cyfrowo będą brały udział osobiście.

Przesłuchania zdalne ułatwiają wywieranie wpływu na zeznającego przez osoby trzecie znajdujące się w pobliżu miejsca, w którym przebywa osoba przesłuchiwana – przez samą swoją obecność, podszeptywanie odpowiedzi, podsuwanie notatek, wyświetlanie wypowiedzi na ekranie itd.^[31],

²⁸ Piotr Pietrasz, "Konstrukcje zdalnej rozprawy w postępowaniu sądowoadministracyjnym," *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, numer specjalny (*Ius est ars boni et aequi. Studia ofiarowane Profesorowi Romanowi Hauserowi Sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego*) (2021): 401.

²⁹ Zinkiewicz-Będźmirowska, "Rozprawy," 46.

³⁰ Żółtak i Szwed, "Rozprawy," 299; Krzysztof Kurosz i Wiktor P. Matysiak, "Refleksje na temat rozprawy zdalnej w postępowaniu cywilnym i zasady suwerenności terytorialnej," w *Nowoczesne technologie – szansa czy zagrożenie dla funkcjonowania przedsiębiorców w obrocie prawnym i postępowaniach sądowych*, red. Andrzej Kidyba i Adam Olejniczak (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), 110 – 111; Aneta Łazarska, "Zdalne rozprawy cywilne – wyzwanie czy zagrożenie dla rzetelnego procesu?," w *Nowoczesne technologie – szansa czy zagrożenie dla funkcjonowania przedsiębiorców w obrocie prawnym i postępowaniach sądowych*, red. Andrzej Kidyba i Adam Olejniczak (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), 148; Ewa M. Kwiatkowska, "Zdalne rozprawy – zapewnienie równości wobec zjawiska wykluczenia cyfrowego," *Krytyka Prawa*, nr 3 (2023): 210 – 211, 218 – 220.

³¹ Żółtak i Szwed, "Rozprawy," 305 – 306.

a równocześnie utrudniają sądowi i stronom dostrzeżenie i wyeliminowanie tego niepożądanego wpływu^[32]. Nie jest też wykluczone, że zeznaniom świadka przysłuchuje się osoba, która jeszcze nie była przesłuchiwana^[33].

Wreszcie, nie sposób nie dostrzec, że trudniej jest ocenić wiarygodność zeznań świadka składającego zeznania w formie zdalnej. Nie jest możliwe pełne obserwowanie warunków, w których zeznania są składane, nie są widoczne wszystkie gesty i ruchy świadka; utrata dostępu do komunikatów niewerbalnych może mieć niekiedy fundamentalne znaczenie^[34].

W kluczowych dla sprawy kwestiach trzeba się zgodzić z tym, że kontakt głosowy i wzrokowy z wykorzystaniem aplikacji komputerowych nie zawsze może zastąpić bezpośrednie zetknięcie się z sądem na sali rozpraw. Ustawodawca zdaje się to dostrzegać, skoro w niektórych sprawach *a limine* wykluczył wykonanie pewnych czynności w formie zdalnej (wspominane wyżej wysłuchanie w sprawie o ubezwłasnowolnienie).

6 | Zalety przesłuchania zdalnego

Zasygnalizowane zagrożenia przesłuchań zdalnych nie mogą przesłonić zalet tej formy czynności, dostrzeżonych zwłaszcza w czasie pandemii COVID-19.

Wykorzystanie zdobyczy informatycznych pozwala na przyspieszenie biegu postępowania. W sytuacji, w której zainteresowany nie jest zmuszony przemieszczać się do siedziby sądu, co stanowi oczywistą oszczędność czasu i środków finansowych, znacznie łatwiej i szybciej dochodzi do przeprowadzenia czynności, mniej jest kolizji z czynnościami w innych sprawach, nie ma potrzeby czekać na przesłanie dokumentacji z sądu wezwanego lub pisemnych zeznań.

³² W praktyce sąd i pozostali uczestnicy mogą obserwować jedynie wycinek pomieszczenia, w którym znajduje się świadek.

³³ Kurosz i Matysiak, "Refleksje," 113 – 115.

³⁴ Katarzyna Jasińska, "Ocena wiarygodności bez emocji, czyli przesłuchania na piśmie i podczas e-rozpraw," w *Emocje i motywacja w prawie. Wybrane aspekty*, red. Julia Stanek (Kraków: Oficyna Wydawnicza KAAFM, 2022), 96 – 97, 103 – 111; Tadeusz Wiśniewski, "O niektórych teoretycznych i praktycznych dylematach rozpraw zdalnych w świetle standardów rzetelnego procesu cywilnego," *Krytyka Prawa*, nr 1 (2023): 52.

Przesłuchania zdalne są bardzo dogodne ze względów ekonomiki czasu i środków finansowych: osoby zamieszkałe poza siedzibą sądu nie muszą przyjeżdżać do innego miasta, strony i ich pełnomocnicy nie muszą jechać do sądu wezwanego lub za granicę, by osobiście uczestniczyć w przesłuchaniu świadka^[35]. Pozwala to uniknąć kosztów dojazdu, utraty zarobków, trudności komunikacyjnych, oderwania od obowiązków zawodowych i prywatnych.

Wykorzystanie środków technicznych pozwala na likwidację bariery w dostępności sądu. Okazuje się możliwe przesłuchanie przez sąd orzekający świadków niepełnosprawnych, chorych, przebywających za granicą^[36] lub po prostu w odległych geograficznie lub komunikacyjnie miejscowościach^[37].

Wreszcie, pomimo wskazanych problemów technicznych przesłuchania zdalne można uznać za nową jakość zasady bezpośredniości^[38]. Warto podkreślić, że w przypadku zdalnego przesłuchania realizowany jest bezpośredni, osobisty (choć nie żywy) kontakt między przesłuchującym i przesłuchiwanym^[39], istnieje możliwość wysłuchania zeznań i równoczesnej obserwacji zachowania, reakcji, sposobu wypowiedzi itp. Co więcej, dochodzi do zachowania kompletności przesłuchania i pozyskania informacji, gdyż w razie potrzeby jest możliwość zadawania pytań kontrolnych, uzupełniających^[40]. Wreszcie, środki techniczne mogą pozwolić na kontakt „oko w oko” ze świadkiem, co przy wykorzystaniu narzędzi powiększających daje doskonały obraz fizjonomii i mimiki twarzy świadka^[41], przydatnych przy ocenie ich wiarygodności.

³⁵ Maciej Muliński i Michał Krakowiak, „Przesłuchanie świadka w postępowaniu cywilnym za pomocą środków nowoczesnej techniki – postulat *de lege ferenda*,” *Przegląd Sądowy*, nr 3 (2005): 72 – 73.

³⁶ Szerzej na ten temat zob. Kurosz i Matysiak, „Refleksje,” 121 – 129; Żółtak i Szwed, „Rozprawy,” 298.

³⁷ Muliński i Krakowiak, „Przesłuchanie,” 67; Łazarska, „Zdalne,” 147.

³⁸ Odmienne jednak Zinkiewicz-Będźmirowska, „Rozprawy,” 45 – 46, której zdaniem przesłuchanie zdalne nie stanowi bezpośredniego zetknięcia się z materiałem dowodowym.

³⁹ Joanna Misztal-Konecka, w *Kodeks postępowania cywilnego*. Tom 2. Komentarz. Art. 205¹–424¹², red. Andrzej Marciniak (Warszawa: C.H. Beck, 2019), art. 235, Nb 34; Anna Zalesińska, *Wpływ informatyzacji na założenia konstrukcyjne procesu cywilnego* (Warszawa: C.H. Beck, 2016), 97; Wiśniewski, „O niektórych,” 51 – 52.

⁴⁰ Anna Zalesińska, „Przesłuchanie na odległość w Polsce – postulaty *de lege lata* i *de lege ferenda* na tle konstrukcji prawnych przyjętych w innych krajach,” *E-Biuletyn CBKE*, nr 2 (2007): 7 – 8, www.cbke.prawo.uni.wroc.pl [dostęp: 4.01.2025].

⁴¹ Łazarska, „Zdalne,” 156.

Wydaje się, że wskazane zalety przesłuchania zdalnego, które przewyższa zeznania na piśmie^[42] oraz przesłuchanie w drodze pomocy prawnej (gdzie nie jest możliwe reagowanie na bieżąco na udzielane odpowiedzi), docelowo doprowadzą do rezygnacji z tych ostatnich form pozyskania zeznań^[43].

7 | Podsumowanie

Rozwój nowoczesnych technologii otwiera nowe rozdziały w komunikacji społecznej, również tej komunikacji, która nieodłącznie towarzyszy wymierzaniu sprawiedliwości. Komunikacja w tym obszarze ma kluczowe znaczenie dla prawidłowego przebiegu postępowania, zaś przeprowadzane dowody pozwalają na ustalenie faktów koniecznych dla rozstrzygnięcia sprawy, co najczęściej znacząco przyspiesza rozpoznanie sprawy. Zaprezentowane ramy prawne przeprowadzenia dowodu z zeznań świadka w formie zdalnej określają dopuszczalność tej postaci przeprowadzenia dowodu i pozwalają docenić jej zalety w zakresie oszczędności czasu i środków finansowych, umożliwienia bezpośredniego kontaktu ze świadkiem, zadawania mu pytań kontrolnych i uzupełniających, kluczowych dla prawidłowej oceny tego dowodu. Nie można pomijać jednak pewnych zagrożeń występujących w przypadku zeznań pozyskiwanych w formie zdalnej, które zostały powyżej przedstawione.

Poza zasygnalizowanymi zagrożeniami trzeba mieć też świadomość, że rozwiązania techniczne nie tylko umożliwiają przeprowadzenie dowodu, ale także pozwalają na jego utrwalenie i rozpowszechnienie (upublicznienie) bez wiedzy i zgody organu procesowego. Zagadnienia ochrony danych osobowych, wizerunku czy ujawnienia tajemnic będących przedmiotem procesu w tym kontekście są jednak tematem na kolejne opracowanie.

⁴² Biała, w *E-Sqd*, 187.

⁴³ Krystian Markiewicz, „Informatyzacja postępowania cywilnego – *de lege lata* i *de lege ferenda*,” w *Postępowanie rozpoznawcze w przyszłym Kodeksie postępowania cywilnego. Materiały Ogólnopolskiego Zjazdu katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego w Katowicach-Kocierzu (26–29 września 2013 r.)*, red. Krystian Markiewicz i Andrzej Torbus (Warszawa: C.H. Beck, 2014), 427 – 428; Budniak-Rogała, „Przeprowadzenie,” cz. 2, 19; Łukasz Zamojski, w *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 3, red. Piotr Ryłski, cz. 3, red. Andrzej Ołaś (Warszawa: C.H. Beck, 2024), art. 151, Nb 16.

Bibliografia

- Budniak-Rogala, Aleksandra. "Przeprowadzenie dowodu za pomocą środków porozumiewania się na odległość na zasadzie art. 235 § 2 KPC a realizacja zasady bezpośredniości – uwagi w kontekście nowelizacji KPC z 10.7.2015 r." cz. 1, *Prawo Mediów Elektronicznych*, nr 2 (2017): 5 – 15; cz. 2, *Prawo Mediów Elektronicznych*, nr 3 (2017): 18 – 23.
- Dzienis, Paweł. "Pisemna forma dowodu z zeznań świadka w świetle wykładni art. 271¹ k.p.c. i jej zastosowanie nie tylko w czasie stanu epidemii." *Polski Proces Cywilny*, nr 4 (2020): 691 – 705.
- Dziurda, Marcin. "Dowód z zeznań świadka na piśmie." *Palestra*, nr 11-12 (2019): 103 – 111.
- Dziurda, Marcin. *Postępowanie dowodowe na rozprawie zdalnej w postępowaniu cywilnym*. Lex/el., 2023.
- Dziurda, Marcin. *Rozprawy zdalne po nowelizacji KPC*. Lex/el., 2023.
- Fruk, Aleksandra. "E-rozprawa w postępowaniu cywilnym – standaryzacja czy destabilizacja? Dekalog zmian art. 151 k.p.c. wprowadzonych nowelizacją z 2024 r." *Monitor Prawniczy*, nr 9 (2024): 529 – 543. <https://doi.org/10.32027/MOP.24.9.1>.
- Fruk, Aleksandra i Joanna May. "Posiedzenie zdalne w postępowaniu cywilnym – geneza, standardy i perspektywy (część 1 – zagadnienia ogólne)." *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis*, nr 2 (2023): 134 – 155. <https://doi.org/10.34616/150275>.
- Gil, Izabella. "Zmiany KPC wprowadzone ustawą z 7.07.2023 r. [ZmKPCU23(2)]." *Monitor Prawniczy*, nr 3, dodatek (2024): 97 – 118. <https://doi.org/10.32027/MOP.24.3.17>.
- Gołaczyński, Jacek i Anna Zalesińska, red. *E-Sąd. E-doręczenia, rozprawy zdalne, systemy teleinformatyczne w sądownictwie. Komentarz praktyczny*. Warszawa: C.H. Beck, 2024.
- Gołaczyński, Jacek i Anna Zalesińska. "Nowe technologie w sądach na przykładzie wideokonferencji i składania pism procesowych i doręczeń elektronicznych w dobie pandemii COVID-19." *Monitor Prawniczy*, nr 12 (2020): 637 – 663. <https://doi.org/10.32027/MOP.20.12.3>.
- Gołaczyński, Jacek i Maria Dymitruk. "Rozprawa zdalna i doręczenia elektroniczne w dobie pandemii COVID-19 po wejściu w życie nowelizacji z 28.5.2021 r." *Monitor Prawniczy*, nr 13 (2021): 685 – 697. <https://doi.org/10.32027/MOP.21.13.1>.
- Gołaczyński, Jacek i Sylwia Kotecka-Kral. "Elektronizacja pism procesowych, doręczeń i posiedzeń jawnych w postępowaniu cywilnym w okresie pandemii COVID-19." *Polski Proces Cywilny*, nr 4 (2020): 637 – 664.

- Jabłońska-Bonca, Jolanta. "Wejście do sali rozpraw. Analiza porównawcza norm zachowania uczestników rozprawy zdalnej i tradycyjnej." *Prawo i Wiąż*, nr 2 (2023): 73 – 105. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI45.697>.
- Jasińska, Katarzyna. "E-rozprawa w postępowaniu cywilnym a możliwość obrony swych praw w kontekście problemów z jej przeprowadzeniem." W *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii 2*, red. Bogdan Fischer, Adam Pązik i Marek Świerczyński, 47 – 62. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.
- Jasińska, Katarzyna. "Ocena wiarygodności bez emocji, czyli przesłuchania na piśmie i podczas e-rozpraw." W *Emocje i motywacja w prawie. Wybrane aspekty*, red. Julia Stanek, 95 – 121. Kraków: Oficyna Wydawnicza KAAFM, 2022.
- Karaś, Grzegorz. "Zdalne i pisemne zeznania świadków i przesłuchania stron – pułapki procedury cywilnej. Część 7." *Radca Prawny*, nr 4 (2024): 20 – 23.
- Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 35, red. Elwira Marszałkowska-Krzesi i Izabella Gil. Warszawa: C.H. Beck, 2024.
- Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 3, red. Piotr Ryłski, cz. 3, red. Andrzej Ołaś. Warszawa: C.H. Beck, 2024.
- Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*. Tom 1. Postępowanie rozpoznawcze, wyd. 5, red. Tadeusz Ereciński. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016.
- Kodeks postępowania cywilnego. Tom 2. Komentarz. Art. 205¹–424¹²*, red. Andrzej Marciniak. Warszawa: C.H. Beck, 2019.
- Kościółek, Anna i Aneta Arkuszewska. "Zdalne posiedzenia sądowe – ewolucja czy rewolucja." W *Prawo nowych technologii. Księga z okazji jubileuszu 20-lecia działalności Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej i Studenckiego Koła Naukowego – Blok Prawa Komputerowego*, red. Jacek Gołaczyński, 60 – 71. Warszawa: C.H. Beck, 2022.
- Kurosz, Krzysztof i Wiktor P. Matysiak. "Refleksje na temat rozprawy zdalnej w postępowaniu cywilnym i zasady suwerenności terytorialnej." W *Nowoczesne technologie – szansa czy zagrożenie dla funkcjonowania przedsiębiorców w obrocie prawnym i postępowaniach sądowych*, red. Andrzej Kidyba i Adam Olejniczak, 103 – 130. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.
- Kwiatkowska, Ewa M. "Rozprawy hybrydowe a wykluczenie cyfrowe." *Państwo i Prawo*, nr 4 (2024): 92 – 107.
- Kwiatkowska, Ewa M. "Zdalne rozprawy – zapewnienie równości wobec zjawiska wykluczenia cyfrowego." *Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem*, nr 3 (2023): 205 – 221. <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.629>.
- Litowski, Jakub. "Ograniczenie jawności postępowania cywilnego z uwagi na stan epidemii wywołany wirusem COVID-19." *Monitor Prawniczy*, nr 2 (2021): 68 – 79. <https://doi.org/10.32027/MOP.21.2.1>.

- Litowski, Jakub. "Zakres zmian art. 15zszs¹ ustawy z 2.3.2020 r. – uwagi na tle stanu prawnego obowiązującego od 3.7.2021 r." *Monitor Prawniczy*, nr 2 (2022): 72 – 80.
- Łazarska, Aneta. "Zdalne rozprawy cywilne – wyzwanie czy zagrożenie dla rzetelnego procesu?" W *Nowoczesne technologie – szansa czy zagrożenie dla funkcjonowania przedsiębiorców w obrocie prawnym i postępowaniach sądowych*, red. Andrzej Kidyba i Adam Olejniczak, 131 – 169. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.
- Łuczak-Noworolnik, Lucyna i Anna Żebrowska. "Przeprowadzenie rozprawy i postępowania dowodowego drogą elektroniczną – założenia, cele, przyjęte rozwiązania." *Polski Proces Cywilny*, nr 3 (2018): 54 – 69.
- Machnikowska, Anna. "Zasada jawności w postępowaniu procesowym – modernizacja czy marginalizacja? Wybrane zagadnienia." *Polski Proces Cywilny*, nr 1 (2022): 80 – 124.
- Markiewicz, Krystian. "Informatyzacja postępowania cywilnego – *de lege lata* i *de lege ferenda*." W *Postępowanie rozpoznawcze w przyszłym Kodeksie postępowania cywilnego. Materiały Ogólnopolskiego Zjazdu katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego w Katowicach-Kocierzu (26–29 września 2013 r.)*, red. Krystian Markiewicz i Andrzej Torbus, 403 – 440. Warszawa: C.H. Beck, 2014.
- Mucha, Joanna. "Pisemne zeznania świadka w kontekście dążenia sądu do ustalenia prawdy i postulatu szybkości postępowania." *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 3 (2020): 77 – 93. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2020.82.3.6>.
- Muliński, Maciej i Michał Krakowiak. "Przesłuchanie świadka w postępowaniu cywilnym za pomocą środków nowoczesnej techniki – postulat *de lege ferenda*." *Przegląd Sądowy*, nr 3 (2005): 64 – 72.
- Piątek, Wojciech. "Rozprawa w formie zdalnej przed sądem administracyjnym – nieunikniona przyszłość czy rozwiązanie tymczasowe na czas pandemii?" *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 2 (2022): 17 – 33.
- Pietrasz, Piotr. "Konstrukcje zdalnej rozprawy w postępowaniu sądowoadministracyjnym." *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, numer specjalny (*Ius est ars boni et aequi. Studia ofiarowane Profesorowi Romanowi Hauserowi Sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego*) (2021): 397 – 409.
- Płaziuk, Jakub. "Konieczność odstąpienia od przeprowadzenia posiedzenia zdalnego w przypadku wyznaczenia rozprawy lub posiedzenia jawnego w czasach COVID-19." *Polski Proces Cywilny*, nr 1 (2022): 247 – 267.
- Posłowska, Ewa. "Posiedzenia zdalne w sprawach cywilnych jako odpowiedź na sytuację kryzysową wywołaną przez COVID-19." *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G*, vol. 71, nr 2 (2024): 91 – 108. <https://doi.org/10.17951/g.2024.71.2.91-108>.
- Śliwińska, Paulina. "Pisemne zeznania świadków w praktyce sądowej." *Monitor Prawniczy*, nr 9 (2022): 464 – 468. <https://doi.org/10.32027/MOP.22.9.1>.

- Świder, Maciej. "Posiedzenia zdalne w trybie art. 15zzs[1] KoronawirusU w kontekście prawa do rzetelnego procesu." *Monitor Prawniczy*, nr 19 (2022): 997 – 1007.
- Telusiewicz, Piotr. "Dowód z zeznań świadka w formie pisemnej – praktyczne aspekty dopuszczenia i przeprowadzenia dowodu." *Krytyka Prawa*, nr 2 (2021): 145 – 157. <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.454>.
- Uliasz, Marcin. "Rozprawa zdalna w Kodeksie postępowania cywilnego (art. 151 KPC)." W *Postępowanie cywilne w czasie pandemii. E-doręczenia, rozprawa zdalna, posiedzenia niejawne, składanie pism procesowych*, red. Jacek Gołaczyński, 92 – 107. Warszawa: C.H. Beck, 2022.
- Warecka, Katarzyna. *Rozprawa on-line a prawo do rzetelnego procesu. Omówienie wyroku ETPC z 2.12.2021 r., 36516/19 (Jallow)*. Lex/el., 2021.
- Wiśniewski, Tadeusz. "O niektórych teoretycznych i praktycznych dylematach rozpraw zdalnych w świetle standardów rzetelnego procesu cywilnego." *Krytyka Prawa*, nr 1 (2023): 34 – 57. <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.570>.
- Zalesińska, Anna. "Przesłuchanie na odległość w Polsce – postulaty *de lege lata* i *de lege ferenda* na tle konstrukcji prawnych przyjętych w innych krajach." *E-Biuletyn CBKE*, nr 2 (2007): 1 – 14.
- Zalesińska, Anna. *Wpływ informatyzacji na założenia konstrukcyjne procesu cywilnego*. Warszawa: C.H. Beck, 2016.
- Zembrzuski, Tadeusz. "Ograniczenia jawności postępowania w sprawach cywilnych w dobie pandemii – potrzeba chwili czy trwałe rozwiązanie?" *Forum Prawnicze*, nr 3 (2021): 3 – 18.
- Ziemianin, Karolina. "Przeprowadzenie postępowania sądowego na odległość według prawa polskiego i niemieckiego." *Prawo Mediów Elektronicznych*, nr 1 (2016): 16 – 20.
- Zinkiewicz-Będźmirowska, Olga. "Rozprawy zdalne jako odpowiedź na wyzwania nowoczesnego sądownictwa." *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 2 (2024): 43 – 49.
- Żółtak, Urszula i Marcin Szwed. "Rozprawy zdalne a prawo jednostki do sądu w procesie cywilnym." W *Wymiar sprawiedliwości w państwie prawa. Wyzwania*, red. Katarzyna Gajowniczek-Pruszyńska, 293 – 323. Sopot: Arche, 2021.



Obowiązek dziecka do utrzymywania kontaktów z rodzicem w aspekcie zasady dobra dziecka

The Child's Obligation to Maintain Contact with the Parent in Terms of the Principle of the Child's Welfare

Abstract

The aim of this article is to present issues related to a child's obligation to maintain contact with their parent in light of the principle of the best interests of the child, which is a fundamental directive of family law. The author points out that such contact is not only a right but also a duty of the child, the purpose of which is to protect their own well-being and not solely the interests of their parents. The analysis is conducted from a primarily legal perspective, but also from an axiological and psychological perspective, taking into account national case law. It is emphasized that this obligation exists from birth and does not cease upon reaching the age of majority, as the family bond is permanent and accompanies the child throughout their life. Maintaining contact with a parent strengthens the child's sense of security, belonging, and identity, which means that this duty should be understood as an instrument for protecting the child's welfare and a foundation for proper development, rather than a formal legal burden.

KEYWORDS: family law, duty of contact, welfare of the child, parent

SŁOWA KLUCZOWE: prawo rodzinne, obowiązek kontaktu, dobro dziecka, rodzic

ALEKSANDRA MŁYNARKIEWICZ – magister prawa, Uniwersytet Pomorski w Słupsku, ORCID – 0000-0003-4807-8408, e-mail: aleksandra.mlynarkiewicz@gmail.com

1 | Wprowadzenie

Relacje między dzieckiem a rodzicem stanowią jeden z najistotniejszych filarów życia rodzinnego. Nierzadko ulegają one zaburzeniu w efekcie rozpadu rodziny^[1]. Polskie prawo rodzinne, kierując się nadrzędnością zasady dobra dziecka, koncentruje się na ochronie więzi rodzinnych, także po ustaniu wspólnego pożycia rodziców. Współczesne dyskursy prawnicze coraz częściej analizują nie tylko prawa rodziców do kontaktu z dzieckiem, uwzględniając przy tym – zupełnie słusznie – obecnie występujące zagrożenia związane z możliwościami wynikającymi z postępu technologicznego^[2], ale również obowiązki dziecka w zakresie tych relacji^[3].

Ograniczając dalsze uwagi do tych ostatnich obowiązków, z jednej strony wydaje się, że stanowią one naturalną konsekwencję więzi rodzinnych oraz potrzeby emocjonalnej, jaką dziecko może odczuwać wobec rodzica. Z drugiej zaś – budzą one wątpliwości co do ich formalnoprawnego charakteru, zakresu egzekwowania i zgodności z autonomią małoletniego. Rozważania te nabierają szczególnej aktualności w świetle orzecznictwa sądów powszechnych oraz międzynarodowych aktów prawnych, w tym choćby Konwencji o prawach dziecka^[4], będącej bazową dla tego zagadnienia, jeśli chodzi o regulacje z zasięgiem ponadkrajowym.

Niniejszy artykuł stanowi dodatkowy punkt w szerszym dyskursie na temat postrzegania praw dziecka, jego relacji z rodzicami czy wreszcie kwestii powinności, które dają się wyprowadzić z ich specyfiki. Konkretniej, podejmuje się w nim próbę analizy obowiązku dziecka do utrzymywania kontaktów z rodzicem nie tylko przez pryzmat przepisów prawa, ale również z uwzględnieniem psychologicznych i społecznych aspektów zasady

¹ Maria Beisert, "Strategie radzenia sobie z rozводом rodziców podejmowane przez dzieci w wieku dorastania," *Dziecko Krzywdzone. Teoria, Badania, Praktyka*, nr 4 (2008): 2.

² Przykładowo z punktu widzenia praktyki polegającej na regularnym udostępnianiu przez rodziców wizerunku i informacji o swoich dzieciach w mediach społecznościowych – Joanna Maniszewska-Ejsmont, "Sharenting a prawa dziecka – rozważania nad władzą rodzicielską w dobie mediów społecznościowych," *Palestra*, nr 4 (2022): 73 – 89.

³ M.in. Agnieszka Sylwestrzak, "Obowiązki dziecka wobec rodziców," *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 3 (2001): 61 i n.; Joanna Haberko, "Charakter prawny relacji rodzice – dorosłe dzieci w kontekście zobowiązań alimentacyjnych rodziców," *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 4 (2015): 41 – 55.

⁴ Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.).

dobra dziecka. Za cel przyjęto rozważenie, czy i ewentualnie w jakim stopniu można uznać istnienie takiego obowiązku oraz jak wpływa on na kształtowanie relacji rodzinnych. Głównie posłużono się w tym metodami badawczymi: formalno-dogmatyczną i aksjologiczną analizą prawa oraz socjologiczną.

2 | Dobro dziecka jako instytucja prawa rodzinnego

Dobro dziecka stanowi jedną z fundamentalnych zasad prawa rodzinnego, będąc tym samym podstawowym wyznacznikiem działań sądu opiekuńczego w sprawach dotyczących małoletnich. W takim wydaniu stanowi ono zasadę o znaczeniu szczególnej normy interpretacyjnej^[5]. Choć źródła tej zasady wywodzą się z tradycji aksjologicznej oraz doktryny prawa rodzinnego, współcześnie funkcjonuje ona jako uniwersalna norma interpretacyjna, mająca zastosowanie w konkretnych postępowaniach cywilnych z udziałem dzieci. Takie traktowanie omawianej zasady narzucają standardy nowojorski^[6] i haski^[7].

Mimo że dobro dziecka stanowi jeden z aksjologicznych filarów całego systemu prawa rodzinnego, to nie doczekało się jednak swojej legalnej definicji w polskim porządku prawnym. To sprawa, że termin ten jest otwarty w procesie interpretacyjnym, przez co naraża się na wieloznaczność. Nie jest to oczywiście odosobniony przypadek w nomenklaturze prawnej. Pojęciom o niewyodróżnionych granicach znaczeniowych nadaje się

⁵ Por. Sławomira Wronkowska, Maciej Zieliński i Zygmunt Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe* (Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1974), 28.

⁶ Konkretnie art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka, zgodnie z którym we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, niezależnie od tego, czy podejmowanych przez instytucje publiczne, czy prywatne, dobro dziecka powinno być kwestią nadrzędną. Zob. również Zbigniew Radwański, „Dobro dziecka,” w *Konwencja o prawach dziecka a prawo polskie*, red. Adam Łopatka (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1991), 63 – 64.

⁷ Por. postanowienie SN z dnia 12 grudnia 2000 r., V CKN 1805/00, LEX nr 52400; także preambuła do Konwencji o prawach dziecka dotycząca cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę, sporządzona w Hadze dnia 25 października 1980 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 108, poz. 528 ze zm.).

charakter tzw. klauzuli generalnej^[8]. Oznacza to, że w procesie stosowania prawa, czy szerzej w procesie interpretacyjnym, od egzegety każdorazowo wymaga się indywidualnego doprecyzowania, czym w zasadnych okolicznościach konkretnego przypadku jest dobro dziecka. Od strony funkcjonalnej tkwi w tym zabieg odesłania do kryteriów ustalania intencji prawodawcy z innych porządków normatywnych, najczęściej moralnego^[9]. Wymaga przy tym podkreślenia, że sięganie do tych źródeł za pośrednictwem właśnie klauzul generalnych sprawia, że proces wykładni przepisów prawnych, jak i tego efekty (rezultaty wykładni) wciąż pozostają w ramach tego samego systemu prawa^[10]. Niemniej trudno uchylić się od spostrzeżenia, że w odczytywaniu zawartości normatywnej danej klauzuli generalnej największą rolę odgrywa piśmiennictwo i orzecznictwo. W nich znaleźć można bowiem utarte już schematy wykładnicze oraz linie interpretacyjne, które to, sprzyjając pewnym tendencjom utrwalania prawa, stanowią swoiste wytyczne dla osób zaangażowanych w procesy związane z tworzeniem czy realizacją prawa. W zabiegu sięgania do nich z powodzeniem można jednak dopatrzeć się podłoża dla zarzutów dotyczących pozostawienia organom orzeczniczym za dużej uznaniowości. W odwoływaniu się do doktryny dostrzega się bowiem podstawy do akceptacji kształtowania prawa przez samych orzeczników^[11].

Mając na uwadze charakter klauzul generalnych, nie może zaskakiwać, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego można znaleźć wiele poglądów stanowiących zarazem instrukcje interpretacyjne dla sądów rodzinnych, jak

⁸ Zwrot ten nie jest jednolity w literaturze prawniczej. Klauzule generalne zdarza się również nazywać np. „klauzulami odsyłającym” (tak choćby Leszek Leszczyński, „Funkcje klauzul odsyłających a model ich tworzenia w systemie prawa,” *Państwo i Prawo*, nr 7 (2000): 3 – 17).

⁹ Por. Marian Pawełczyk, „Uwagi o «odsyłającym» charakterze klauzul generalnych,” *Studia Iuridica Silesiana*, t. 9 (1984): 90 i n.

¹⁰ Relację klauzul generalnych z materią odesłań i kształtowania prawa w jednym systemie najklarowniej tłumaczy integralna filozofia prawa R. Dworkina w zakresie, w jakim traktuje prawo i moralność jako obszary immanentnie ze sobą związane. W takim wydaniu odesłania wynikające z przepisów o charakterze klauzul generalnych w inne porządki normatywne, najczęściej moralne, stanowią zintegrowany spójny system prawa – zob. Magdalena Wilejczyk, „Integralna filozofia prawa Ronalda Dworkina a problem klauzul generalnych. Klauzule generalne jako odesłania wewnątrzsystemowe,” *Państwo i Prawo*, nr 2 (2019): 3 – 15.

¹¹ Problemy praktyczne i teoretyczne takiego stanu rzeczy są w literaturze zauważane – Józef Nowacki, „O normatywnych (abstrakcyjno-generalnych) i sytuacjonistycznych rozumieniach zasad współżycia społecznego,” *Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej*, nr 3 (2023): 7.

postrzegać dobro dziecka. Szczególnie zwraca się w nich uwagę na potrzebę rozumienia tego pojęcia w sposób szeroki, jako całokształtu warunków życia dziecka, umożliwiających jego prawidłowy rozwój fizyczny, umysłowy i moralny, przy uwzględnieniu więzi rodzinnych, związków emocjonalnych oraz zdolności wychowawczych rodziców^[12]. W praktyce oznacza to konieczność elastycznego podejścia do każdej sprawy z udziałem dziecka, uwzględniającego jego wiek, stan zdrowia, sytuację rodzinną oraz osobiste potrzeby i uczucia. Pominięcie tych aspektów jego funkcjonowania siłą rzeczy narusza jego dobro.

Taka charakterystyka instytucji, niosąca pewne zagrożenia, nie powoduje bynajmniej wstrzeźliwości ustawodawcy w odwoływaniu się do niej. Zasada dobra dziecka znajduje swój bezpośredni wyraz w licznych przepisach kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (dalej: k.r.o.)^[13]. Za szczególnie istotny uznać można art. 95 § 3 k.r.o. stanowiący, że władza rodzicielska powinna być wykonywana tak, jak tego wymaga dobro dziecka i interes społeczny. Regulacja ta wyraźnie wskazuje bowiem, że dobro dziecka ma pierwszeństwo przed wolą i interesem rodziców. W tym kontekście warto jednak przytoczyć niezwykle ciekawy dla poruszanej tutaj tematyki pogląd zaprezentowany niegdyś przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 9 czerwca 1976 r. podjętej w sprawie III CZP 46/75^[14]. Rozszyfrowując główne przekazy z niej płynące, wskazać można, że co do zasady interes dziecka pozostaje zgodny z interesem rodziców i nie rodzi między nimi sprzeczności. Natomiast w sytuacjach wyjątkowych, gdy dojdzie na tym polu do kolizji, prymat dobra dziecka nie oznacza całkowitego pomijania słuszných interesów rodziców przy wydawaniu rozstrzygnięć przez sąd. Jeżeli istnieje możliwość takiego ukształtowania ochrony praw dziecka, aby była ona zbieżna z interesem rodziców, to sąd jest zobowiązany uwzględnić również i ten element. Dotyczy to również sytuacji, w których skutkami orzeczenia będą dla dziecka pewne przejściowe niedogodności. Dopiero wówczas, gdy interes rodziców pozostaje w oczywistej i nieusuwalnej sprzeczności z dobrem dziecka, należy uznać, że interes dziecka ma bezwzględne pierwszeństwo i musi być przedłożony ponad interes rodzicielski.

¹² Uchwała SN(CI) z dnia 18 marca 1968 r., III CZP 70/66, OSNC 1968, nr 5, poz. 77.

¹³ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2809 ze zm.).

¹⁴ Uchwała SN(CI) z dnia 9 czerwca 1976 r., III CZP 46/75, OSNC 1976, nr 9, poz. 184.

W świetle tych poglądów można dojść do interesującego wniosku. Mianowicie o ile ustawodawca literalnie nadaje prym dobru dziecka, tak w sytuacji kolizyjnej tylko jednoznaczne uchybienie dobru dziecka może doprowadzić do zdeprecjonowania interesu rodziców. Z innej perspektywy można również operować myślą, zgodnie z którą prymat dobra dziecka aktualizuje się w pełni dopiero w sytuacjach, gdy kolizja wartości jest nieusuwalna i jednoznacznie zagraża jego interesom.

Również w art. 56 § 1 k.r.o., dotyczącym orzeczenia rozvodu, ustawodawca nakazuje sądowi zbadać, czy dobro wspólnych małoletnich dzieci małżonków nie ucierpi wskutek orzeczenia rozvodu^[15]. Analogicznie w art. 58 § 1a k.r.o. stwierdzono, że sąd, orzekając rozwód, rozstrzyga o władzy rodzicielskiej i kontaktach z dzieckiem, kierując się jego dobrem^[16].

Ponadto w sprawach opiekuńczych sąd jest zobowiązany kierować się dobrem dziecka. Przykładowo art. 109 k.r.o. przewiduje możliwość wydania zarządzeń w sytuacji zagrożenia dobra dziecka, takich jak ograniczenie władzy rodzicielskiej, nadzór kuratora czy skierowanie małoletniego do placówki opiekuńczej. Szczególnie znaczące w kontekście rozważania wagi dobra dziecka na gruncie tej regulacji jest to, że dokonywanej w oparciu o nią ingerencji sądowej nie uzależnia się od zawinionego działania rodziców. W tym ujęciu realizacja dobra dziecka nie wiąże się z działaniem represyjnym wobec rodzica, lecz jest rozpatrywana autonomicznie, niezależnie od intencji samych rodziców. W takim rozwiązaniu dostrzega się profilaktyczną funkcję zabezpieczenia dobra dziecka^[17]. Warto też dodać, że przedmiot postępowań dotyczących opieki nad małoletnimi, jako wymagający uwzględnienia ich interesów, uzasadnia zaangażowanie w proces, w miarę możliwości, jak najszerzego kręgu osób. Jak się zauważa, ich poglądy mogą determinować kształt interesu dziecka, co naturalnie przekłada się na ustalenie tego, co jest dla dziecka dobre^[18].

¹⁵ Wyrok SN z dnia 6 maja 1999 r., II CKN 293/98, LEX nr 1212016.

¹⁶ Uchwała SN(7) z dnia 5 czerwca 2012 r., III CZP 72/11, OSNC 2012, nr 12, poz. 135.

¹⁷ Postanowienie SN z dnia 13 września 2000 r., II CKN 1141/00, LEX nr 51969.

¹⁸ Por. Adam Zieliński, *Sądownictwo opiekuńcze w sprawach małoletnich* (Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1975), 97; także uwagi na temat uczestnictwa dziadków małoletniego w postępowaniu opiekuńczym – Joanna Bodio, „Rodzinne i opiekuńcze prawo – władza rodzicielska – legitymacja czynna dziadków małoletniego do wszczęcia sprawy o ustanowienie rodziny zastępczej. Glosa do postanowienia SN z dnia 13 grudnia 2013 r., III CZP 89/13,” *Orzecznictwo Sądów Polskich*, nr 1 (2015): 25 – 26.

Wreszcie zasada dobra dziecka znajduje swoje umocowanie nie tylko w prawie cywilnym, ale także w ustawie zasadniczej. Wskazać należy tutaj na art. 72 ust. 1 Konstytucji RP stanowiący, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka” oraz że „każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją”. Warto jednak zauważyć, że wydobycie konstytucyjnego oparcia dla dobra dziecka odbywa się na nieco innych zasadach interpretacyjnych niż dobro rodziny, choć wymóg ich niejako łącznego odczytywania wydaje się dość naturalny z racji ich charakterystyki^[19]. To jednak tylko potwierdza prawną autonomię obu tych dóbr, a w konsekwencji również możliwość przyjęcia przez nie kursu kolizyjnego i pozostawiania względem siebie w konflikcie.

3 | Obowiązek dziecka do utrzymania kontaktów z rodzicami

Obowiązek dziecka do utrzymywania kontaktów z rodzicami stanowi element szerszej instytucji, jaką jest prawo do kontaktów w prawie rodzinnym^[20]. Dość oczywiste jest, że kontakty te są traktowane jako dobro zarówno dziecka, jak i rodziców. Nietrudno też obronić pogląd, że ich realizacja ma kluczowe znaczenie dla prawidłowego rozwoju emocjonalnego oraz społecznego małoletniego. Ustawodawca przewiduje przy tym, że prawo i obowiązek utrzymywania kontaktów istnieje niezależnie od władzy rodzicielskiej, o czym mowa w art. 113 § 1 k.r.o.^[21] Warto zatem pochylić się nad kilkoma kwestiami kluczowymi dla doprecyzowania tego obowiązku.

¹⁹ Zob. uwagi Monika Florczak-Wątor, w *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. Piotr Tuleja (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 262.

²⁰ Pewnym tego przykładem jest pogląd, zgodnie z którym: „Ojciec dziecka, niezależnie od tego czy utrzymuje z nim kontakt i czy przyczynia się do jego utrzymania, uznawany jest za członka rodziny” – wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 listopada 2017 r., II SA/Sz 1111/17, LEX nr 2417337. Oznacza to, że więź rodzinna w ujęciu prawnym nie ztraca się, nawet w przypadku zupełnego braku kontaktów rodzica z dzieckiem, niezależnie od tego, kto uchybia obowiązkowi kontaktów, jeśli ten nie został zakazany.

²¹ Związki zachodzące na linii władzy rodzicielskiej i prawa do kontaktów nie są jednak jednolicie traktowane w literaturze. Można spotkać się z dwoma

Na pierwszy plan wysuwa się kwestia czasowa, która sprowadza się do pytania o zakres czasowy trwania obowiązku dziecka do kontaktu z rodzicami. Ustawa nie konkretyzuje jednak, kiedy dziecko jest obciążone takim obowiązkiem. Językowa wykładania art. 113 § 1 k.r.o. pozwala sądzić, że nie ma on limitu temporalnego, poza tym, który decyduje o utraceniu statusu dziecka. W orzecnictwie Sądu Najwyższego spotkać można pogląd, iż chodzi tutaj wyłącznie o sytuację wejścia w wiek pełnoletności, czyli 18 lat^[22]. Takie zapatrywanie znajduje swoje wsparcie konwencyjne^[23]. Istnieją jednak stanowiska, w świetle których utożsamianie pełnoletności z końcem obowiązków w relacji rodzicielskiej nie jest właściwe. Jeśli bowiem z art. 87 k.r.o. wywodzi się, że obowiązek dzieci i rodziców do wzajemnego szacunku i wspierania się istnieje całe życie, to również prawo i obowiązek kontaktów trwają przez całe życie^[24].

O ile oba stanowiska znajdują swoje oparcie w argumentach systemowych, to w dwugłosie tym na akceptację zasługuje drugie z nich. Przemawiają za tym jeszcze dwa argumenty.

Pierwszym jest brak literalnego dookreślenia przez ustawodawcę, że chodzi o pełnoletność. Tę, co do zasady, uzyskuje się z chwilą ukończenia 18 lat, o czym jest mowa w art. 10 § 1 k.c. Ustawodawca przewiduje z kolei wyjątek dla kobiet, które ukończyły co najmniej 16 lat, mających możliwość za zgodą sądu opiekuńczego zawrzeć małżeństwo. Mając z kolei na uwadze cel, trudno znaleźć racjonalniejsze uzasadnienie dla wyłączenia spod obowiązku art. 113 § 1 k.r.o. kręgu kobiet, które uzyskały w takim trybie pełnoletność. Wciąż są bowiem osobami pozostającymi w fazie

przeciwstawnymi poglądami – mianowicie traktujących kontakty i władzę rodzicielską niezależnie (zob. Tadeusz Smoczyński, *Prawo rodzinne i opiekuńcze. Analiza i wykładnia* (Warszawa: C.H. Beck, 2001), 328) oraz dostrzegających ich komplementarność, a przez to spójność (zob. Tomasz Sokołowski, „Charakter prawny osobistej styczności rodziców z dzieckiem,” *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, nr 2 (2000): 291; por. Jacek Ignaczewski, *Komentarz do spraw o kontakty z dzieckiem* (Warszawa: LexisNexis, 2011), *passim*).

²² Tak uchwała SN z dnia 17 maja 2018 r., III CZP 11/18, OSNC 2019, nr 3, poz. 27; zob. jednak Tomasz Justyński, „Kontakty z dorosłym ubezwłasnowolnionym dzieckiem. Głosa do uchwały SN z dnia 17 maja 2018 r., III CZP 11/18,” *Orzecznictwo Sądów Polskich*, nr 7–8 (2019): 62 – 70.

²³ W art. 1 Konwencji o prawach dziecka określono bowiem, że dzieckiem jest każda istota ludzka w wieku poniżej 18 lat, chyba że zgodnie z prawem odnoszącym się do dziecka uzyska ono wcześniej pełnoletność.

²⁴ Tak Joanna Zajączkowska-Burtowy, w *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. Mariusz Fras i Magdalena Habdas (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 1133, art. 113.

rozwoju emocjonalnego^[25]. Związek emocjonalny, jaki zaprezentowano wyżej, stanowi istotny czynnik współkształtujący dobro dziecka, wręcz jest od niego nieodłączny. Skoro tak, to wyłączenie spod zastosowania art. 113 k.r.o. kobiety zamężnej, tylko przez zmianę statusu prawnego, może stać się negatywną ingerencją niejako *ex lege* w jej interes.

Drugi argument wynika z aksjologicznych uwarunkowań art. 113 k.r.o. i jego związków z koniecznością realizacji dobra dziecka. Pamiętać bowiem należy, że dobro dziecka, jako nadrzędna zasada, stanowi fundamentalną kategorię aksjologiczną i normatywną w sprawach z zakresu prawa rodzinnego^[26]. Stąd w pierwszej kolejności ono pełni szczególną dyrektywę interpretacyjną, która narzuca, aby w konkretnych okolicznościach posilkować się dobrem danej osoby (dziecka). W niektórych stanach faktycznych, nietrudnych zresztą do wyobrażenia^[27], uwolnienie od takiego obowiązku może okazać się natomiast dla niej zgubne w perspektywie długofalowej.

Zgoła odmiennie wygląda zagadnienie momentu aktualizacji obowiązku dziecka wynikającego z art. 113 k.r.o., cechujące się swoją problematyką. W tym aspekcie wyróżnić można trzy poglądy.

Po pierwsze, w sensie prawnym dziecko od chwili narodzin posiada prawo do kontaktu z obojgiem rodziców. Jeśli ustawodawca posługuje się formułą prawa i obowiązku utrzymywania kontaktów, to konsekwentnie należałoby uznać, że obowiązek ten istnieje już od momentu urodzenia. W tym ujęciu każde dziecko, nawet niemowlę, jest adresatem normy prawnej nakazującej utrzymywanie więzi z rodzicami, oczywiście w zakresie dostosowanym do jego możliwości rozwojowych.

Z drugiej jednak strony ciężko mówić o realnej, świadomej realizacji obowiązku kontaktów przez dziecko w wieku niemowlęcym czy wczesnodziecięcym. W tym okresie kontakty mają charakter przede wszystkim pasywny i są w praktyce organizowane przez rodziców lub opiekunów. To oni odpowiadają za umożliwienie i kształtowanie relacji, a dziecko

²⁵ Badanie opublikowane w *Frontiers in Psychology* wykazało, że młodzież w wieku 13–16 lat osiąga wyższe wyniki w strategiach regulacji emocjonalnej niż dzieci w wieku 9–12 lat. To oznacza postęp w emocjonalnej dojrzałości właśnie w okresie około 16. roku życia – Alejandro Sanchis-Sanchis et al., “Effects of Age and Gender in Emotion Regulation of Children and Adolescents,” *Frontiers in Psychology, Sec. Human Developmental Psychology*, vol. 11 (2020): 1 – 13.

²⁶ Zob. postanowienie SR w Wieliczce z dnia 3 lipca 2025 r., IV Nsm 295/25, LEX nr 3896525.

²⁷ Np. schorzenia psychiczne o mniejszym natężeniu niż te legitymizujące ubezwłasnowolnienie, choćby częściowe.

uczestniczy w nich niejako z mocy sytuacji faktycznej, a nie z własnej woli. Faktyczne znaczenie obowiązku dziecka uwidacznia się dopiero wówczas, gdy osiągnie ono zdolność do świadomego i intencjonalnego udziału w kontaktach, czyli w wieku wczesnodziecięcym. Wtedy też zaczątek ma okres wychowania, zależny od samych rodziców. Istnieją bowiem różne style rodzicielstwa. Można zatem pokusić się o dość oczywiste stwierdzenie, że odbiór relacji dziecka z rodzicem zależny jest od rodzica i kluczowa jest tutaj skuteczność samego wychowania. Tytułem przykładu, w literaturze psychologicznej zauważa się pozytywny wpływ tradycjonalistycznego podejścia do wychowania, akcentującego przewagę rodziców nad dzieckiem. Narzucanie autorytetu jest środkiem oddziaływania wychowawczego, nie zaś jego celem, jednak determinuje perspektywę, z jakiej rodzic postrzega dziecko i jego zachowanie^[28].

Wydaje się więc, że należy rozróżnić dwie płaszczyzny: formalnoprawną i faktyczną. Od strony formalnoprawnej obowiązek dziecka istnieje od urodzenia, gdyż kontakt z rodzicem traktowany jest jako element konstytucyjnie chronionego prawa do życia rodzinnego i wychowania w rodzinie. Od strony faktycznej natomiast aktualizuje się on dopiero w takim zakresie, w jakim dziecko posiada zdolność emocjonalną i rozwojową do jego realizacji. W praktyce przy orzekaniu o kontaktach sądy powinny uwzględniać te różnice, kształtując zakres i formę kontaktów w zależności od wieku oraz potrzeb dziecka. Takie ujęcie pozwala na zachowanie spójności między literą prawa a dobrem dziecka, które pozostaje naczelną zasadą prawa rodzinnego.

4 | Utrzymywanie kontaktów dziecka z rodzicem a dobro osobiste

Więź emocjonalna łącząca dziecko z rodzicem składa się na więź rodzinną. Warto się zastanowić zatem, czy ewentualne ograniczenia nie stanowią przeszkody dla korzystania z dóbr osobistych, na które składa się prawo do utrzymywania osobistych kontaktów rodzica z małoletnim dzieckiem

²⁸ Na temat różnych stylów wychowania Małgorzata Dyrdół, „Relacje rodzice – dziecko i ich prawne konteksty,” *Wychowanie w Rodzinie*, nr 2, t. 10 (2014): 281 – 296.

i odwrotnie. Na ten temat klarownie i interesująco wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 10 maja 2021 r. wydanym w sprawie II CSKP 11/21, konkludując, że więź rodzinna obejmująca sferę prawa do utrzymywania osobistych, bezpośrednich lub pośrednich, kontaktów ojca z małoletnim dzieckiem nie stanowi dobra osobistego w rozumieniu art. 23 k.c.^[29] Warto jednak dokonać weryfikacji argumentów stojących za tym poglądem, aby później rozważania te podjąć w perspektywie tytułowej problematyki.

Sąd Najwyższy w podanym orzeczeniu stwierdził, że więzi rodzinne mają charakter interpersonalny, a nie indywidualny. Trudno jednak zgodzić się z tezą, że więzi rodzinne mają wyłącznie charakter interpersonalny, a nie indywidualny. Owszem, więzi rodzinne powstają w relacjach międzyosobowych, w tym dziecka z rodzicem, rodzeństwem czy małżonkowie. Jednakowoż ich istnienie i znaczenie nie ograniczają się tylko do wymiaru zewnętrznego. Więzy rodzinna jest bowiem przeżywana subiektywnie, a jej istota tkwi również w sferze wewnętrznych uczuć, identyfikacji i poczucia przynależności. Oznacza to, że ma także wymiar indywidualny. Pozostaje związany z tym, jak dana osoba odbiera i internalizuje relacje rodzinne. Dowodzi tego chociażby fakt, że nawet przy braku realnych kontaktów z rodzicem dziecko odczuwa jego brak, tęsknotę i potrzebę więzi. To przeżycie wewnętrzne nie jest czysto interpersonalne, bo istnieje w świadomości i emocjonalności jednostki, niezależnie od faktycznej interakcji. Wydaje się też, że obraz rodziny i poczucie więzi mogą istnieć również w sytuacji nieobecności drugiej osoby (np. rodzica nieznanego dziecku, zmarłego lub przebywającego za granicą). Nie sposób też dopatrzeć się w przepisach prawa rodzinnego przekazu, który odbierałby więzom rodzinnym indywidualny charakter. Tym samym więzi rodzinne nie mogą być redukowane wyłącznie do relacji interpersonalnych. Mają one także charakter indywidualny, związany z subiektywnym przeżywaniem, wewnętrznym kształtowaniem tożsamości i emocjonalnym zakorzenieniem w rodzinie. Z tego względu należy uznać ich dualny charakter, tak interpersonalny, jak indywidualny.

Ponadto Sąd Najwyższy stwierdził, że w kręgu osobowym rodzice-dzieci stosunki rodzinne mają swoistą naturę i realizowane są na wielu płaszczyznach, zaś wykonywanie uprawnień realizacji kontaktów zależy nie tylko od drugiego rodzica, ale przede wszystkim od małoletniego, którego dobro ma charakter nadrzędny względem praw rodziców. I w tym zakresie zachodzą pewne wątpliwości. Trudno zaakceptować twierdzenie,

²⁹ Wyrok SN z dnia 10 maja 2021 r., II CSKP 11/21, OSNC 2022, nr 4, poz. 42.

zgodnie z którym realizacja kontaktów zależy „przede wszystkim od małoletniego”. O ile dobro dziecka jest naczelną zasadą prawa rodzinnego, to jednak nie przerzuca ona ciężaru odpowiedzialności na samo dziecko. Dziecko, zwłaszcza małe, rzadko dysponuje dojrzałością czy realnymi możliwościami, by decydować o przebiegu kontaktów. Dlatego choć zmienna sytuacja faktyczna wymaga elastycznego podejścia, to jednak realizacja prawa do kontaktów powinna być przede wszystkim odpowiedzialnością rodziców, a udział dziecka ma charakter wtórny i dostosowany do jego wieku oraz rozwoju.

Więź emocjonalna, jaka kształtuje się po stronie dziecka względem rodzica, jest elementem więzi rodzinnej i stanowi istotny składnik tożsamości oraz poczucia przynależności małoletniego. Opierając się na poczynionych wyżej uwagach, rozważając obowiązek dziecka do utrzymywania kontaktów z rodzicem, nie sposób ograniczać go wyłącznie do wymiaru czysto interpersonalnego, zewnętrznego. Dla dziecka kontakt ten ma również znaczenie indywidualne. Warunkuje bowiem jego emocjonalne zakorzenienie, poczucie bezpieczeństwa i rozwój osobowości. Zasadniczo trudno polemizować z twierdzeniem, że nawet przy braku realnej interakcji dziecko odczuwa brak rodzica, co dowodzi, że więź ta istnieje również w sferze wewnętrznych przeżyć.

W powyższym kontekście obowiązek dziecka do utrzymywania kontaktów z rodzicem należy rozumieć nie jako abstrakcyjny ciężar, ale jako instrument ochrony jego własnego dobra. Ustawodawca zdaje się bowiem nie zmierzać do obciążenia dziecka formalnym obowiązkiem, lecz do zapewnienia mu możliwości korzystania z fundamentalnych wartości, jakimi są więź rodzinna i kontakt z obojgiem rodziców. Obowiązek ten, mający mimo wszystko charakter wtórny wobec praw i obowiązków rodziców, musi być interpretowany z uwzględnieniem wieku, dojrzałości i rozwoju dziecka, a więc w taki sposób, aby służył jego potrzebom emocjonalnym i społecznym.

Z innego punktu widzenia obowiązek dziecka do utrzymywania kontaktów z rodzicem nie powinien być pojmowany wyłącznie w perspektywie wieku małoletniego czy wykonywania władzy rodzicielskiej. Ma on bowiem charakter szerszy i trwały, zakorzeniony przecież w samej istocie więzi rodzinnej, która, jak ustalono, nie ustaje z chwilą osiągnięcia pełnoletności. W tym sensie kontakt z rodzicem stanowi nie tylko prawo, ale i obowiązek dziecka, realizowany przez całe życie w ramach wspólnoty rodzinnej. Obowiązek ten służyć ma zresztą nie tylko dobru rodzica, lecz przede wszystkim umacnia tożsamość dziecka, jego emocjonalne zakorzenienie

i poczucie przynależności. Dlatego należy przyjąć, że powinność ta, choć kształtowana odmiennie na poszczególnych etapach rozwoju, towarzyszy dziecku aż do końca jego życia, stanowiąc wyraz trwałej odpowiedzialności za więzi rodzinne.

5 | Zakończenie

Podjęte rozważania prowadzą do wniosku, że obowiązek dziecka do utrzymywania kontaktów z rodzicem należy rozpatrywać w ścisłym związku z zasadą dobra dziecka, stanowiącą podstawową dyrektywę prawa rodzinnego. Kontakt z rodzicem nie należy traktować tylko jako prawa, lecz również postrzegać go trzeba w kategorii powinności leżącej po stronie dziecka. Nie chodzi przy tym o formalny ciężar, lecz o instytucję, która ma na celu ochronę jego własnego dobra, a w konsekwencji zapewnienie mu możliwości korzystania z wartości fundamentalnych, jakimi są więź rodzinna, emocjonalne zakorzenienie i poczucie tożsamości.

Dobro dziecka wymaga, aby kontakty z rodzicem były utrzymywane w taki sposób, który sprzyja jego rozwojowi fizycznemu, psychicznemu i społecznemu. Choć obowiązek ten ma wymiar prawny, to równocześnie posiada wymiar aksjologiczny i psychologiczny. Dziecko potrzebuje relacji z rodzicem dla prawidłowego kształtowania swojej osobowości. W tym sensie utrzymywanie więzi rodzinnych staje się instrumentem ochrony dobra dziecka, a nie tylko przejawem realizacji interesu rodziców.

Ważnym wnioskiem jest również to, że obowiązek ten nie powinien być ograniczany wyłącznie do okresu małoletniości. Wiąż rodzinna ma charakter trwały i nie ustaje z chwilą osiągnięcia pełnoletności, a powinność dziecka w zakresie utrzymywania kontaktu z rodzicem towarzyszy mu przez całe życie.

Nie można też tracić z pola widzenia, że więź dziecka z rodzicem ma zarówno charakter interpersonalny, jak i indywidualny. Nawet w sytuacji braku bezpośrednich kontaktów dziecko odczuwa brak rodzica, tęsknotę i potrzebę więzi, co potwierdza, że obowiązek ten nie sprowadza się wyłącznie do relacji zewnętrznych, lecz zakorzeniony jest także w wewnętrznych przeżyciach i tożsamości dziecka. Oczywiście nie można wykluczyć sytuacji, w których krzywda wyrządzona dzieciom przez rodziców takie bodźce niweluje. Takie sytuacje powinny być jednak traktowane jako wyjątki od reguły.

Już na marginesie dodać należy, że rozpad rodziny jest dzisiaj jednym z najpoważniejszych problemów społecznych. Zjawisko to pogłębia się we wszystkich państwach Europy i jest również tendencją ogólnoświatową^[30].

Podsumowując, obowiązek dziecka do utrzymywania kontaktów z rodzicem jawi się jako trwały element relacji rodzinnych, którego sens i cel wykraczają poza samą formalną regulację prawną. Służy on nie tylko zabezpieczeniu interesów rodziców, ale przede wszystkim ochronie dobra dziecka, które znajduje w tych relacjach źródło bezpieczeństwa, przynależności i rozwoju. Ostatecznie można stwierdzić, że powinność ta, choć kształtowana odmiennie na różnych etapach życia, pozostaje trwałym i istotnym wyrazem odpowiedzialności dziecka za pielęgnowanie więzi rodzinnych.

Bibliografia

- Beisert, Maria. "Strategie radzenia sobie z rozwozem rodziców podejmowane przez dzieci w wieku dorastania." *Dziecko Krzywdzone. Teoria, Badania, Praktyka*, nr 4 (2008): 1 – 16.
- Bodio, Joanna. "Rodzinne i opiekuńcze prawo – władza rodzicielska – legitymacja czynna dziadków małoletniego do wszczęcia sprawy o ustanowienie rodziny zastępczej. Glosa do postanowienia SN z dnia 13 grudnia 2013 r., III CZP 89/13." *Orzecznictwo Sądów Polskich*, nr 1 (2015): 25 – 26.
- Dyrdół, Małgorzata. "Relacje rodzice – dziecko i ich prawne konteksty." *Wychowanie w Rodzinie*, t. 10 (2014): 281 – 296.
- Florczak-Wątor, Monika. W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. Piotr Tuleja. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Haberko, Joanna. "Charakter prawny relacji rodzice – dorosłe dzieci w kontekście zobowiązań alimentacyjnych rodziców." *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 4 (2015): 41 – 55. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2015.77.4.4>.
- Ignaczewski, Jacek. *Komentarz do spraw o kontakty z dzieckiem*. Warszawa: Lexis-Nexis, 2011.
- Justyński, Tomasz. "Kontakty z dorosłym ubezwłasnowolnionym dzieckiem. Glosa do uchwały SN z dnia 17 maja 2018 r., III CZP 11/18." *Orzecznictwo Sądów Polskich*, nr 7–8 (2019): 62 – 70.

³⁰ Daniela Wybrańczyk, *Sytuacja prawna małoletniego dziecka rozwodzących się rodziców* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), 21.

- Leszczyński, Leszek. "Funkcje klauzul odsyłających a model ich tworzenia w systemie prawa." *Państwo i Prawo*, nr 7 (2000): 3 – 17. <https://doi.org/10.36280/AFPiFS.2023.3.78>.
- Maniszewska-Ejsmont, Joanna. "Sharenting a prawa dziecka – rozważania nad władzą rodzicielską w dobie mediów społecznościowych." *Palestra*, nr 4 (2022): 73 – 89. <https://doi.org/10.54383/0031-0344.2022.4.5>.
- Nowacki, Józef. "O normatywnych (abstrakcyjno-generalnych) i sytuacjonistycznych rozumieniach zasad współżycia społecznego." *Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej*, nr 3 (2023): 9 – 24. <https://doi.org/10.36280/AFPiFS.2023.3.9>.
- Pawełczyk, Marian. "Uwagi o «odsyłającym» charakterze klauzul generalnych." *Studia Iuridica Silesiana*, t. 90 (1984): 81 – 99.
- Radwański, Zbigniew. "Dobro dziecka." W *Konwencja o prawach dziecka a prawo polskie*, red. Adam Łopatka. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1991.
- Sanchis-Sanchis, Alejandro, M. Dolores Grau, Adoración-Reyes Moliner i Catalina Patricia Morales-Murillo. "Effects of Age and Gender in Emotion Regulation of Children and Adolescents." *Frontiers in Psychology, Sec. Human Developmental Psychology*, vol. 11 (2020): 1 – 13. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2020.00946>.
- Smyczyński, Tadeusz. *Prawo rodzinne i opiekuńcze. Analiza i wykładnia*. Warszawa: C.H. Beck, 2001.
- Sokołowski, Tomasz. "Charakter prawny osobistej styczności rodziców z dzieckiem." *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, nr 2 (2000): 273 – 292.
- Sylwestrzak, Agnieszka. "Obowiązki dziecka wobec rodziców." *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 3 (2001): 41 – 55.
- Wilejczyk, Magdalena. "Integralna filozofia prawa Ronalda Dworkina a problem klauzul generalnych. Klauzule generalne jako odesłania wewnątrzsystemowe." *Państwo i Prawo*, nr 2 (2019): 3 – 15.
- Wronkowska, Sławomira, Maciej Zieliński i Zygmunt Ziemiński. *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1974.
- Wybrańczyk, Daniela. *Sytuacja prawna małoletniego dziecka rozwodzących się rodziców*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.
- Zajączkowska-Burtowy, Joanna. W *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. Mariusz Fras i Magdalena Habdas. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Zieliński, Adam. *Sądownictwo opiekuńcze w sprawach małoletnich*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1975.



Wstąpienie w stosunek najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy po śmierci najemcy na podstawie art. 691 k.c. – uwagi *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda*

Entering into the Tenancy Contract of Residential Premises from the Municipal Housing Stock after the Tenant's Death Pursuant to Art. 691 of the Polish Civil Code – Comments on the Current Law and Proposals for the Law Reform

Abstract

The aim of the study is to present the problematic issues that may be encountered while applying the current rules of Article 691 of the Polish Civil Code in regard to tenancy contracts of residential premises from municipal housing stock. Pursuant to current regulations of the Polish Civil Code and the Law on the Protection of Tenants' Rights from 21st of June 2001, the entering into the tenancy contract for an indefinite period after the tenant's death shall take place in accordance with the provisions of the Civil Code, regardless of the conditions stipulated in the Law on the Protection of Tenants' Rights. This mechanism has raised questions of its compliance with the public interest, as the residential premises from the municipal housing stock are scarce and shall be allocated to persons with low income.

KEYWORDS: tenancy contract of residential premises, municipal housing stock, entering into the tenancy contract, social rental

SŁOWA KLUCZOWE: umowa najmu lokalu mieszkalnego, mieszkaniowy zasób gminy, wstąpienie w stosunek najmu, najem socjalny

IWONA JACKO-SZCZEŚNIAK – doktor nauk prawnych, LL.M., Uniwersytet Pomorski w Słupsku, ORCID – 0009-0003-9888-7788,
e-mail: iwona.jacko-szczesniak@upsl.edu.pl

1 | Wprowadzenie

Problematyka zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach jest od wielu lat tematem doniosłym społecznie, wzbudzającym uzasadnione dyskusje i kontrowersje. „Prawo do mieszkania” zostało ujęte w Konstytucji RP, jak również w wielu aktach prawa międzynarodowego^[1]. Pomimo kolejnych inicjatyw z wykorzystaniem środków publicznych, m.in. programów mieszkaniowych, polegających między innymi na ułatwianiu finansowania nabycia lokali mieszkalnych oraz oferowaniu różnych form wsparcia, z przeprowadzonych analiz^[2] wynika, że dostępność lokali mieszkalnych dla gospodarstw domowych w Polsce (pomimo nieznacznej poprawy) wymaga podjęcia kolejnych działań.

Jak wynika z *Raportu o stanie mieszkalnictwa za lata 2011–2019* przygotowanego przez Ministerstwo Rozwoju w 2020 r. (dalej: Raport)^[3], zjawisko deficytu zasobów mieszkaniowych na terytorium Polski w znaczeniu ilościowym nie istnieje. Wręcz przeciwnie, analizy pokazują, że w latach 2011–2019 w Polsce istniała nadwyżka zasobów mieszkaniowych w porównaniu z liczbą gospodarstw domowych. W okresie od 2011 do 2019 r. liczba nowo wybudowanych mieszkań wzrosła o ponad 58%. Niemniej jednak dostępność lokali mieszkalnych nadal pozostaje ograniczona, w szczególności dla osób o dochodach zbyt niskich, by nabyć lub wynająć mieszkanie na zasadach wolnorynkowych.

Są to w pierwszej kolejności osoby tworzące gospodarstwa domowe, których dochody nie pozwalają na nabycie lub najem lokalu mieszkalnego na zasadach rynkowych, przy czym względnie wysoki dochód eliminuje je również z możliwości ubiegania się o lokal mieszkalny z zasobów komunalnych. Jak wynika z Raportu, powyższa kategoria obejmuje w szczególności osoby, które wchodzi na rynek pracy, oraz rodziny wielodzietne.

¹ Agata Hauser, „Międzynarodowe standardy w zakresie prawa do mieszkania,” *Prawo i Więź*, nr 5 (52) (2024): 329 – 331. „Prawo do mieszkania” zostało zawarte m.in. w: art. 25 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka podpisanej w Paryżu w dniu 10 grudnia 1948 r. jako jeden z elementów prawa do odpowiedniej stopy życiowej, art. 11 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (MPPGSK), Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (art. 5 lit. e ust. iii), Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (art. 14 ust. 2 i art. 15 ust. 2), Konwencji o prawach dziecka (art. 16 ust. 1 i art. 27 ust. 3).

² *Raport o stanie mieszkalnictwa za lata 2011–2019*, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, portal gov.pl.

³ Ibidem.

Dostępność lokali mieszkalnych pozostaje ponadto ograniczona dla osób, które z uwagi na niskie dochody kwalifikują się do wsparcia gmin w uzyskaniu lokalu mieszkalnego z zasobów komunalnych, ale nadal pozostają na listach osób oczekujących z powodu deficytu lokali. Według Raportu w latach 2011–2019 udział mieszkań, które służyłyby potrzebom osób o przeciętnych i niskich dochodach, stanowił średnio tylko 2,5% nowych zasobów mieszkaniowych^[4].

Problematyka ograniczonej dostępności lokali mieszkalnych z zasobów komunalnych stanowiła przedmiot analiz na poziomie międzynarodowym. W wystosowanych w 2016 r. uwagach do Polski Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych wyraził zaniepokojenie m.in. deficytem mieszkań komunalnych i socjalnych w Polsce, jak również okresem oczekiwania na lokal mieszkalny z zasobów komunalnych, który w niektórych przypadkach wynosi nawet siedem lat. W dokumencie zarekomendowano m.in. nadanie priorytetu polityce mieszkaniowej oraz podjęcie wszelkich niezbędnych środków, by zapewnić dostępne finansowo mieszkania i mieszkania socjalne^[5].

Nie ulega wątpliwości, że efektywna, racjonalna i spójna polityka mieszkaniowa powinna być prowadzona w oparciu o spójne, przejrzyste i jasne regulacje prawne, od których zależy w dużej mierze jej powodzenie. Należy przy tym dodać, że w prawie polskim funkcjonuje wiele typów praw podmiotowych uprawniających do korzystania z lokali mieszkalnych dla zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, co powoduje, że tworzenie spójnych i przejrzystych regulacji prawnych jest szczególnie istotne. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, wielość praw podmiotowych jest co do zasady zjawiskiem pozytywnym, pozwalającym potencjalnemu lokatorowi na wybór formy prawnej, która odpowiada jego potrzebom i możliwościom^[6]. Jednocześnie regulacje rozproszone są w licznych aktach prawnych, co może powodować ich niespójność oraz wątpliwości co do stosowania niektórych zapisów ustawowych. Nie sprzyja to prowadzeniu efektywnej polityki mieszkaniowej przez podmioty do tego zobowiązane.

W kształtowaniu polityki mieszkaniowej istotne znaczenie przypisano gminom, którym powierzony został obowiązek „tworzenia warunków

⁴ Ibidem.

⁵ Hauser, „Międzynarodowe standardy w zakresie prawa do mieszkania,” 337.

⁶ Andrzej Mączyński, „Aktualne problemy legislacyjne prawa mieszkaniowego,” w *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcíńskiego*, red. Jerzy Góral et al. (Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny, 2007), 171.

do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej” wyartykułowany w art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów^[7]. Podkreślenia wymaga, że gminy nie mają obowiązku zapewnienia lokali mieszkalnych każdemu członkowi wspólnoty samorządowej, ale tylko tym, którym sytuacja majątkowa nie pozwala na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych własnym staraniem^[8]. Kategoria najmniej zamożnych gospodarstw domowych w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów nie jest jednolita.

W ślad za powyższym, w zależności od sytuacji faktycznej i prawnej ubiegającego się o wsparcie gminy, ustawodawca wyróżnia dwa podstawowe rodzaje umów najmu lokali mieszkalnych, które mogą zostać zawarte przez gminę jako wynajmującego. Do zawarcia umowy najmu socjalnego na podstawie art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów kwalifikują się osoby o najniższych dochodach, spełniające kryteria określone uchwałą rady gminy, o ile nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu, a także osoby, co do których sąd orzekł o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu. W przypadku osób uzyskujących dochody, których wysokość nie przewyższa górnych limitów określonych uchwałą rady gminy, ale jednocześnie nie kwalifikuje do zawarcia umowy najmu socjalnego, gmina zawiera umowę najmu lokalu komunalnego na czas nieoznaczony. Dodatkowo na gminy nałożono obowiązek zapewnienia w razie potrzeby tzw. lokali zamiennych.

Zapisy ustawy o ochronie praw lokatorów odnoszące się do zadania gmin w zakresie tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty mieszkaniowej realizują art. 75 Konstytucji RP, zgodnie z którym „władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”.

Umowa najmu lokalu mieszkalnego zawierana przez gminę (w tym najem socjalny) jest w przeważającej mierze regulowana ustawą o ochronie praw lokatorów. Nie jest to jednak regulacja zupełna, w sprawach nieuregulowanych powyższą ustawą, w odniesieniu do stosunków najmu lokali

⁷ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2001 r. Nr 71, poz. 733 ze zm.).

⁸ Mączyński, „Aktualne problemy legislacyjne prawa mieszkaniowego,” 178.

mieszkalnych z zasobów komunalnych, zastosowanie znajdują również przepisy kodeksu cywilnego (dalej: k.c.), o czym mowa poniżej.

2 | Wstąpienie w stosunek najmu lokalu mieszkalnego na podstawie art. 691 k.c. a umowa najmu socjalnego lokalu (art. 22 i następne ustawy o ochronie praw lokatorów)

Zarówno w przypadku umowy najmu socjalnego, jak również umowy najmu komunalnego lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony w wyniku zawarcia umowy najmu nawiązywany jest stosunek cywilnoprawny, którego treść jest w przeważającej mierze kształtowana przez przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów. Przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów mają charakter przepisów *iuris cogentis* w odniesieniu do umów najmu lokali mieszkalnych z mieszkaniowego zasobu gminy. Swoboda zawierania umów najmu lokali mieszkalnych przez gminy jest zatem w znacznym stopniu ograniczona zarówno w zakresie wyboru kontrahenta, jak również kształtowania treści umowy najmu lokalu mieszkalnego. W piśmiennictwie słusznie się wskazuje, że z całokształtu uregulowań ustawy o ochronie praw lokatorów wynika, że umowa najmu socjalnego to umowa kwalifikowana podmiotowo⁹, z gminą po stronie wynajmującego (art. 4 ust. 2 i art. 14 ust. 1 zd. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów). Najemcą zaś może być wyłącznie osoba, która spełnia określone w ustawie przesłanki do zawarcia przedmiotowej umowy. Zasadność przyjęcia regulacji o charakterze *iuris cogentis* w odniesieniu do umów najmu lokali z mieszkaniowego zasobu gminy nie budzi wątpliwości, mając na względzie potrzebę ochrony praw najemcy, jako mniej uprzywilejowanej strony umowy zawieranej z gminą, oraz uwzględniając fakt, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej jest realizowane ze środków publicznych, często w warunkach deficytu lokali mieszkalnych z zasobu komunalnego.

⁹ Radosław Strugała, „Komentarz do art. 22 Ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego,” w *Komentarz do Ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego*, red. Piotr Machnikowski (Legalis: C.H. Beck, 2025).

Kwestie związane z sytuacją prawną osób pozostających w lokalu po śmierci jedyne go najemcy lokalu w mieszkaniowym zasobie gminy nie zostały uregulowane w ustawie o ochronie praw lokatorów. W aktualnym stanie prawnym sytuację prawną osób pozostających w lokalu mieszkalnym po zmarłym najemcy ocenia się przy zastosowaniu art. 691 k.c., co wyłącza w tym zakresie zastosowanie art. 922 k.c. Przepis art. 691 k.c. został „przywrócony” do kodeksu cywilnego w dniu 10 lipca 2001 r. wraz z wejściem w życie ustawy o ochronie praw lokatorów z dnia 21 czerwca 2001 r.^[10] Przed wejściem w życie ustawy o ochronie praw lokatorów na przestrzeni ostatnich 50 lat przepisy dotyczące wstąpienia w najem lokalu mieszkalnego były wielokrotnie zmieniane^[11] i zamieszczane w różnych aktach prawnych, np. w ustawie z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych^[12]. Fakt wielokrotnego „przenoszenia” regulacji dotyczących wstąpienia w najem lokalu mieszkalnego pomiędzy różnymi aktami prawnymi oraz dokonywania licznych zmian w ich treści świadczy o trudnościach związanych z właściwym umiejscowieniem tych przepisów w kontekście obszernej i niejednorodnej tematyki dotyczącej najmu lokali mieszkalnych^[13].

Zgodnie z art. 691 k.c. w razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego w stosunek najmu lokalu wstępują: małżonek niebędący współnajemcą lokalu, dzieci najemcy i jego współmałżonka, inne osoby, wobec których najemca był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych, oraz osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą, o ile zgodnie z art. 691 § 2 k.c. osoby te stale zamieszkiwały z najemcą w tym lokalu do chwili jego śmierci. Na podstawie art. 691 § 3 k.c. w razie braku osób wymienionych w § 1 stosunek najmu lokalu mieszkalnego wygasa. Powyższy przepis koresponduje z treścią z art. 922 § 2 k.c., według którego nie należą do spadku prawa i obowiązki zmarłego ściśle związane z jego osobą, jak również prawa, które z chwilą jego śmierci przechodzą na oznaczone osoby niezależnie od tego, czy są one spadkobiercami. Wstąpienie w najem na podstawie art. 691 § 1 k.c. nie jest zatem uzależnione od faktu bycia

¹⁰ Michał Warciński, „Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 23 września 2010 r., III CZP 51/10,” *Palestra* 7–8 (2012): 148 – 153.

¹¹ Piotr Kostański, „Wstąpienie w stosunek najmu lokalu mieszkalnego,” *Monitor Prawniczy*, nr 11 (2006): 571.

¹² Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 1994 r. Nr 105, poz. 509).

¹³ Bożena Miliczek-Ciszewska, „Prawo do najmu lokalu mieszkalnego po śmierci najemcy,” *Monitor Prawniczy*, nr 1 (1998): 10.

spadkobiercą, ale od zaistnienia opisanych w tym artykule okoliczności faktycznych: pozostawania w określonej relacji rodzinnej lub osobistej z najemcą oraz stałego zamieszkiwania z najemcą do chwili jego śmierci. W aktualnym stanie prawnym art. 922 k.c. znajduje natomiast zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do dziedziczenia praw i obowiązków wynikających z umów najmu lokali o innym przeznaczeniu niż mieszkalne.

Problematyka wstąpienia w stosunek najmu lokalu komunalnego na podstawie art. 691 § 1 k.c. budzi wątpliwości, mając na względzie szczególnie rolę gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o najniższych dochodach i mając na uwadze, iż zasady gospodarowania lokalami mieszkalnymi pozostającymi w zasobach komunalnych zostały w przeważającej mierze poddane regulacjom o charakterze szczególnym w ustawie o ochronie praw lokatorów. Jak wskazano powyżej, ustawa o ochronie praw lokatorów nie reguluje sytuacji prawnej osób pozostających w lokalu mieszkalnym po śmierci najemcy lokalu. Niemniej jednak należy przyjąć, że skoro ustawodawca stosunkowo rygorystycznie określił zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, ograniczając swobodę gmin w zakresie wyboru kontrahenta (kryterium dochodowe) czy kształtowania treści umowy najmu przy zawieraniu umowy najmu, przesłanki nabycia uprawnień do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy powinny mieć również znaczenie w przypadku wstąpienia w najem lokalu mieszkalnego na podstawie art. 691 k.c. Przyjęcie stanowiska odmiennego może powodować, że stosunek najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy zostanie nawiązany przez osobę niespełniającą warunków do nawiązania stosunku najmu lokalu mieszkalnego z gminą¹⁴. Należy przy tym zaznaczyć, że wstąpienie w najem na podstawie art. 691 § 1 k.c. następuje z mocy prawa, najemca wstępuje w dotychczasową umowę najmu w miejsce zmarłego najemcy i kontynuuje wcześniej nawiązany stosunek najmu. Sąd, rozpatrując sprawę w przedmiocie ustalenia wstąpienia w stosunek najmu na podstawie art. 691 k.c., nie bada okoliczności faktycznych, które nie zostały wskazane w tym przepisie, w szczególności takich jak sytuacja majątkowa osoby pozostającej w lokalu, co może powodować, że w stosunek najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy wstąpi osoba niespełniająca przesłanek określonych w ustawie o ochronie praw lokatorów.

¹⁴ Wojciech Robaczyński, „Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2010 r. (III CZP 51/10),” *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. 86 (2012): 217.

Wątpliwości odnośnie do możliwości wstępowania w najem lokali socjalnych na podstawie art. 691 k.c. były już w przeszłości przedmiotem analizy przeprowadzonej przez Sąd Najwyższy w uchwale Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej z dnia 23 września 2010 r., III CZP 51/10^[15]. Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że „na podstawie art. 691 § 1 k.c. nie można wstąpić w stosunek najmu lokalu socjalnego, o którym mowa w ustawie z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego”^[16]. Na szczególną uwagę zasługuje treść uzasadnienia do przedmiotowej uchwały, w którym Sąd Najwyższy podniósł kilka istotnych kwestii, które zdaniem autorki powinny być uwzględniane przy interpretacji aktualnie obowiązujących przepisów, jak również przy ewentualnym projektowaniu zmian obecnej regulacji. Treść uzasadnienia przedmiotowej uchwały Sądu Najwyższego stanowiła przyczynek do dyskusji w piśmiennictwie, czy stanowisko Sądu Najwyższego w tej kwestii należy uznać za prawidłowe, w szczególności mając na względzie wykładnię językową, funkcjonalną oraz historyczną art. 691 k.c.^[17]

Należy podkreślić, że odmiennie niż w przypadku umów najmu lokali mieszkalnych zawieranych przez właścicieli prywatnych, którzy kierują się co do zasady interesem prywatnym, polityka mieszkaniowa gmin jest realizowana w interesie publicznym w oparciu o dostępne środki publiczne. Interes publiczny w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy polega na zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych mieszkańców o najniższych dochodach, którzy własnym staraniem nie są w stanie zaspokoić tych potrzeb. Z powyższym zadaniem gmin koreluje między innymi uprawnienie lokatora (pod warunkiem spełnienia określonych przesłanek) do korzystania z lokalu socjalnego na zasadach umowy najmu (obecnie umowy najmu socjalnego), które (jak wskazuje Sąd Najwyższy) jest wręcz „prawem o charakterze osobistym” przysługującym określonej osobie lub osobom^[18].

Warto zwrócić uwagę, że w aktualnie obowiązującym stanie prawnym pojęcie „lokalu socjalnego” nie funkcjonuje już w ustawie o ochronie praw

¹⁵ Uchwała SN – Izba Cywilna z dnia 23 września 2010 r., III CZP 51/10.

¹⁶ Uchwała SN – Izba Cywilna z dnia 23 września 2010 r., III CZP 51/10.

¹⁷ W doktrynie uwagi krytyczne do uchwały SN z dnia 23 września 2010 r., III CZP 51/10 zgłosił m.in. Warciński, „Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 23 września 2010 r., III CZP 51/10”. Stanowisko SN wyrażone w przedmiotowej uchwale podzielił m.in. Robaczyński, „Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2010 r. (III CZP 51/10),” 213 – 222.

¹⁸ Uchwała SN – Izba Cywilna z dnia 23 września 2010 r., III CZP 51/10.

lokatorów. Gminy nie mają zatem obowiązku wyodrębniania w zasobie lokalowym osobnej kategorii lokali socjalnych. W art. 22 i następnych ustawy o ochronie praw lokatorów w miejsce umowy najmu lokalu socjalnego wprowadzono natomiast pojęcie umowy najmu socjalnego lokalu. Przedmiotem umowy najmu socjalnego może być obecnie każdy lokal znajdujący się w zasobie mieszkaniowym gminy, nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m², a w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m², przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie. W przypadku osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu z mocy prawomocnego wyroku sądowego zawarcie umowy następuje niejako „obligatoryjnie”, bez możliwości ustalania przez gminę dodatkowych przesłanek czy kryteriów. Najem socjalny lokalu, tak jak umowa najmu lokalu socjalnego, pozostaje zatem w aktualnie obowiązującym stanie prawnym niezmiennie umową kwalifikowaną podmiotowo, w której wynajmującym jest wyłącznie gmina, a najemcą lokalu na zasadach najmu socjalnego – osoba spełniająca kryteria określone w ustawie o ochronie praw lokatorów oraz powziętych na jej podstawie uchwałach rad gmin (w przypadku osób o najniższych dochodach). Umowę najmu socjalnego lokalu (analogicznie do umowy najmu lokalu socjalnego) należy również zakwalifikować jako umowę najmu kwalifikowaną przedmiotowo, gdyż jej przedmiotem może być lokal o właściwościach szczegółowo określonych w ustawie, w tym lokal o obniżonym standardzie.

Mając powyższe na względzie, przedstawione w uchwale III CZP 51/10 rozważania Sądu Najwyższego pozostają w całości aktualne również w odniesieniu do umów najmu socjalnego lokali, co do celowości i zasadności wyłączenia umów najmu socjalnego z ogólnego uregulowania przewidzianego w art. 691 k.c.

Najem socjalny, o którym mowa w art. 22 i następnych ustawy o ochronie praw lokatorów, tak jak umowa najmu lokalu socjalnego, powinien być rozpatrywany jako prawo o charakterze osobistym przysługujące określonej osobie, która spełnia kryteria określone ustawą o ochronie praw lokatorów^[19]. Nie można zatem uznać, że możliwe jest uzyskanie statusu najemcy w ramach najmu socjalnego przez dowolną osobę wyłącznie na podstawie ustalenia, że spełnia przesłanki określone w art. 691 k.c. Artykuł 691 k.c. nie odnosi się bowiem w jakikolwiek sposób do sytuacji majątkowej osoby

¹⁹ Uchwała SN – Izba Cywilna z dnia 23 września 2010 r., III CZP 51/10.

wstępującej w stosunek najmu lokalu, co z kolei stanowi jedną z obligatoryjnych przesłanek przy weryfikacji możliwości zawarcia umowy najmu socjalnego z określoną osobą. Zastosowanie art. 691 k.c. do osób pozostających w lokalu w razie śmierci jedyne go najemcy w przypadku najmu socjalnego powodowałoby, jak słusznie zauważa Sąd Najwyższy, że uprawnienia wynikające z umowy najmu socjalnego mogłyby uzyskać bezpodstawnie osoby, które nie spełniają kryteriów określonych ustawą o ochronie praw lokatorów. Bez zgody najemcy nie jest możliwa modyfikacja treści pierwotnej umowy najmu. W przypadku wstąpienia w umowę najmu socjalnego na podstawie art. 691 k.c. osoba spełniająca kryteria określone w art. 691 k.c. uzyskiwałaby z mocy prawa uprawnienia wynikające z powyższej umowy, w tym do korzystania z obniżonej stawki czynszu w zasobie komunalnym, bez konieczności wykazania szczególnej sytuacji majątkowej lub osobistej stanowiącej przesłankę do uzyskania tych uprawnień, co mogłoby z kolei prowadzić do nieuzasadnionego uszczuplenia środków publicznych. Należy zatem zgodzić się ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, że zastosowanie art. 691 k.c. do umów najmu lokali socjalnych (obecnie umów najmu socjalnego) stoi w sprzeczności z interesem publicznym.

Za nietrafne należy uznać stanowisko, że ewentualne wstąpienie w umowę najmu socjalnego lokalu na podstawie art. 691 k.c. nie stoi w sprzeczności z interesem publicznym z uwagi na okresowość umowy najmu takiego lokalu^[20]. Wynajmujący nie ma bowiem uprawnienia do wypowiedzenia umowy najmu socjalnego lokalu w okresie obowiązywania umowy w sytuacji, gdy wstępujący najemca nie posiada i nigdy nie posiadał uprawnień do zawarcia umowy najmu socjalnego. Wypowiedzenie umowy najmu socjalnego jest przewidziane jedynie na wypadek, jeżeli najemca uzyskał tytuł prawny do innego lokalu i może go używać (art. 25 ustawy o ochronie praw lokatorów). Powyższe oznacza, że wstępujący w stosunek najmu, o ile nie posiada tytułu prawnego do innego lokalu i może go używać, będzie do końca okresu obowiązywania najmu korzystał ze stawki czynszu przewidzianej dla osób najuboższych. Sytuacja majątkowa osoby zajmującej lokal na podstawie art. 691 k.c. miałaby znaczenie dopiero po zakończeniu umowy najmu socjalnego, w razie ustalenia wysokości odszkodowania za bezumowne zajmowanie lokalu (art. 23 ust. 3 zd. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów).

²⁰ Warciński, "Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 23 września 2010 r., III CZP 51/10"; Fryderyk Zoll, *Najem lokali mieszkalnych* (Kraków: Zakamycze, 1997): 125.

Wspomnieć należy również, że ustawodawca nie określił terminu obowiązywania umowy najmu socjalnego. Mogą być one zawierane na różne okresy, w zależności od obowiązujących w tym zakresie regulacji w uchwale rady gminy lub – w razie ich braku – w zależności od podjętego w tym zakresie stanowiska organu wykonawczego gminy^[21]. Biorąc powyższe pod uwagę, możliwe jest zawarcie umowy najmu socjalnego na okres dłuższy. Okoliczność, że umowa najmu socjalnego zawierana jest jedynie na czas oznaczony i w razie braku podstaw do zawarcia kolejnej umowy najmu socjalnego nie będzie przedłużona, nie powinna stanowić uzasadnienia dla możliwości wstąpienia w umowę najmu socjalnego na podstawie art. 691 k.c.^[22]

Należy również przypomnieć, że ze względu na okoliczność, że umowy najmu zawierane są na czas oznaczony, nie mają do nich zastosowania przepisy art. 21c ustawy o ochronie praw lokatorów dotyczące weryfikacji dochodowej najemców przez gminy. W razie wstąpienia w najem socjalny na podstawie art. 691 k.c. przez osobę niespełniającą kryterium dochodowego do zawarcia najmu socjalnego gminie jako dysponentowi lokalu mieszkalnego nie przysługiwałyby jakiejkolwiek środki prawne, które umożliwiłyby ingerencję w tę sytuację i ewentualne zapobieżenie uszczuplaniu środków publicznych.

Ponieważ zrezygnowano z wyodrębniania lokali socjalnych w mieszkaniowym zasobie gminy, nie jest również aktualny argument, że najemcy, którzy mogą zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe na normalnym poziomie, nie podejmują prób zajmowania lokalu o obniżonym standardzie. W związku ze zmianą stanu prawnego lokale będące przedmiotem umów najmu socjalnego nie zawsze są lokalami o obniżonym standardzie. Bardzo często są to lokale wynajmowane przez gminę również w ramach „zwykłych” umów najmu lokali mieszkalnych.

Wstąpienie w stosunek najmu socjalnego na podstawie art. 691 k.c. osób, które nie spełniają kryteriów określonych w ustawie o ochronie praw lokatorów, nie jest zgodne z *ratio legis* tych przepisów, jak również prowadziłoby do nierównego i nieuzasadnionego z punktu widzenia ekonomicznego i społecznego traktowania najemców korzystających z komunalnego zasobu mieszkaniowego. Najemcy, których sytuacja majątkowa pozwalałaby na obciążenie co najmniej pełną stawką czynszu najmu lokalu komunalnego, uzyskaliby bowiem możliwość korzystania przez określony czas

²¹ Ewa Bończak-Kucharczyk, *Ochrona praw lokatorów i najem lokali mieszkalnych. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021): 728.

²² Zoll, *Najem lokali mieszkalnych*, 125.

z obniżonej stawki czynszu najmu przewidzianej dla osób najuboższych. Niewątpliwie rozwiązanie, które prowadzi do powyższych konsekwencji, jest sprzeczne z interesem publicznym, a dodatkowo z zasadą racjonalności gospodarowania środkami publicznymi.

Możliwość wstąpienia w najem socjalny w sytuacji określonej w art. 691 k.c. powoduje, co podkreślił Sąd Najwyższy, że gminy doznają ograniczeń w odzyskiwaniu lokali mieszkalnych po śmierci najemcy. W sytuacji deficytu lokali mieszkalnych przeznaczonych do realizacji zadań wynikających z art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów jest to zjawisko niepożądane. Ponadto należy podkreślić, że – jak wskazano powyżej – obowiązkiem gmin nie jest zapewnianie potrzeb mieszkaniowych każdego członka wspólnoty samorządowej, ale tylko tych, którzy nie są w stanie ich zaspokoić własnym staraniem, i z tych względów konieczne jest udzielenie wsparcia.

Podsumowując, wstąpienie w umowę najmu socjalnego lokalu mieszkalnego na podstawie art. 691 k.c. stoi w sprzeczności z *ratio legis* przepisu art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów konstytuującego obowiązek gmin zaspokajania potrzeb gospodarstw domowych znajdujących się – z różnych przyczyn – w sytuacji materialnej lub życiowej wymagającej wsparcia w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Artykuł 691 k.c. określa przesłanki wstąpienia w stosunek najmu lokalu mieszkalnego w całym „oderwaniu” od przesłanek wynikających z art. 4 oraz pozostałych przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów. Sąd, analizując na jego podstawie, czy określona osoba wstąpiła w najem lokalu mieszkalnego, w żaden sposób nie jest zobowiązany, a wręcz nie jest uprawniony, do ustalania sytuacji materialnej osoby ubiegającej się o wstąpienie w stosunek najmu. Należy zauważyć, że w rozważaniach dotyczących stosowania art. 691 k.c. do umów najmu lokali z mieszkaniowego zasobu gminy istotne znaczenie powinna odgrywać argumentacja związana z racjonalnością wydatkowania środków publicznych i zagrożeniem ich uszczuplenia w razie wstąpienia w najem socjalny przez osoby niespełniające kryteriów, często domeldowywane (jak wskazuje Sąd Najwyższy) w lokalu celem „zachowania” go po śmierci najemcy.

Wydaje się, że po wprowadzeniu instytucji umowy najmu socjalnego do ustawy o ochronie praw lokatorów przeciwko stosowaniu art. 691 k.c. do tej kategorii umów przemawiają również względy wykładni językowej. Artykuł 691 k.c. reguluje bowiem wstąpienie „w stosunek najmu lokalu”, nie wspomina natomiast o odrębnej kategorii umowy najmu, którą jest umowa najmu socjalnego. Z porównania literalnego brzmienia przepisu art. 691 § 1 k.c. oraz umiejscowienia przepisów dotyczących umowy najmu socjalnego w systematyce ustawy o ochronie praw lokatorów należy wywieść,

że art. 691 k.c. nie znajdzie zastosowania do umowy najmu socjalnego, która ze względu na możliwość zawarcia wyłącznie na czas oznaczony, szczególną charakterystykę przedmiotu najmu oraz cechy najemcy stanowi osobną kategorię umów najmu lokali z mieszkaniowych zasobów gmin.

3 | Wstąpienie w stosunek najmu lokalu mieszkalnego na podstawie art. 691 k.c. a umowa najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy zawarta na czas nieoznaczony

Umowa najmu socjalnego jest umową najmu lokalu mieszkalnego zawieraną z osobami najuboższymi. Drugą kategorią umów najmu lokali mieszkalnych zawieranych w wyniku realizacji przez gminę obowiązku nałożonego w art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów są umowy najmu lokali z mieszkaniowego zasobu gminy zawierane na czas nieoznaczony, w celu „zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach”. Należy zauważyć, że podobnie jak umowa najmu socjalnego, umowa najmu lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony stanowi szczególny rodzaj umowy najmu lokalu, kwalifikowanej zarówno podmiotowo, jak i przedmiotowo. Najemcą lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy na czas nieoznaczony może być bowiem osoba wymagająca wsparcia celem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, spełniająca wymagania określone stosowną uchwałą rady gminy, w szczególności spełniająca określone kryteria dochodowe. Gmina, podobnie jak w przypadku umów najmu socjalnego, nie ma nieograniczonej swobody co do wyboru kontrahenta również w zakresie umów najmu zawieranych na czas nieoznaczony. Wybór najemcy może być dokonany wyłącznie z grona osób spełniających kryteria ustawowe („gospodarstwo o niskich dochodach”) oraz pozostałe kryteria określone uchwałą rady gminy. W konsekwencji należy uznać, że umowa najmu lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy jest umową kwalifikowaną podmiotowo. Ze względu na treść art. 21 ust. 3b ustawy o ochronie praw lokatorów, przewidującego, że rada gminy może w uchwale określić kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² odmiennie od kryteriów wynajmowania innych lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu

gminy, oraz treść art. 21 ust. 4a ustawy o ochronie praw lokatorów, przewidującego możliwość wypowiedzenia umowy najmu w razie przekroczenia wskazanych ustawowo limitów powierzchni lokali, umowę najmu lokalu mieszkalnego zawieraną przez gminę na czas nieoznaczony należy uznać za umowę kwalifikowaną również pod względem przedmiotowym. Niemniej jednak treść umowy najmu socjalnego i umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy na czas nieoznaczony jest kształtowana w odmienny sposób, w szczególności w zakresie okresu obowiązywania, możliwości wypowiedzenia czy wysokości stawki czynszu.

Możliwość zastosowania art. 691 k.c. w odniesieniu do umów najmu lokali mieszkalnych zawieranych przez gminy na czas nieoznaczony pozostaje dotychczas niekwestionowana w orzecznictwie. W doktrynie również wskazuje się, że art. 691 k.c. ma zastosowanie *lege non distinguente* do wszystkich lokali mieszkalnych (z wyjątkiem lokali socjalnych)^[23]. W aktualnym stanie prawnym zastosowanie art. 691 k.c. do umów najmu lokali mieszkalnych na czas nieoznaczony znajduje potwierdzenie w wykładni językowej i systemowej przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów. Można w tym miejscu wskazać przykładowo na treść art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy o ochronie praw lokatorów, zgodnie z którym rada gminy, określając zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, powinna określić w szczególności zasady postępowania między innymi w stosunku do osób „w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy”.

Niemniej jednak należy zauważyć, że rozważania Sądu Najwyższego zawarte w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2010 r., III CZP 51/10 pozostają w części aktualne również w odniesieniu do umów najmu lokali mieszkalnych zawieranych przez gminy na czas nieoznaczony.

Podobnie jak w przypadku umów najmu socjalnego, również przy zawieraniu przez gminy umów najmu lokali mieszkalnych na czas nieoznaczony interes publiczny odgrywa istotną rolę. Zaznaczyć należy, że zgodnie z ustawą o ochronie praw lokatorów lokale z mieszkaniowego zasobu gminy w ramach umów najmu zawieranych na czas nieoznaczony przeznaczane są na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw

²³ Krzysztof Pietrzykowski, „Komentarz do art. 691 kodeksu cywilnego,” w *Kodeks cywilny*. Tom 2. *Komentarz art. 450–1088. Przepisy wprowadzające*, red. Krzysztof Pietrzykowski (Warszawa: C.H. Beck, 2021), 560 – 561; Julian Jeziorno, „Komentarz do art. 691 kodeksu cywilnego,” w *Kodeks cywilny. Komentarz 2023*, red. Edward Gniewek i Piotr Machnikowski (Legalis: C.H. Beck, 2023).

o niskich dochodach. Obowiązek gminy w tym zakresie nie dotyczy wszystkich mieszkańców wspólnoty samorządowej^[24]. Kryterium dochodowe pozostaje główną przesłanką do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony.

Należy wspomnieć, że gminy borykają się z istotnym ograniczeniem liczby dostępnych komunalnych lokali mieszkalnych przeznaczonych dla osób o najniższych dochodach. Mając na względzie powyższe, podobnie jak w przypadku lokali socjalnych, o których mowa w uchwale Sądu Najwyższego, również w przypadku umów najmu lokali mieszkalnych zawieranych na czas nieoznaczony w interesie publicznym leży zachowanie substratu mieszkaniowego zasobu gminy celem zaspokojenia potrzeb kolejnych osób wymagających wsparcia w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych.

Tymczasem wstąpienie w stosunek najmu lokalu mieszkalnego na podstawie art. 691 k.c. następuje z mocy prawa w stosunek najmu zawarty przez poprzedniego najemcę. Powyższe oznacza wyłącznie zmianę jednego z elementów tego stosunku – osoby najemcy, w pozostałym zakresie stosunek najmu pozostaje w niezmienionej postaci^[25]. Jak już wcześniej wspomniano, przy badaniu przesłanek wstąpienia w stosunek najmu lokalu mieszkalnego na podstawie art. 691 k.c. sąd nie bada sytuacji majątkowej najemcy, w tym uzyskiwanych przez niego dochodów, ustala jedynie, czy zaistniały przesłanki wymienione w art. 691 k.c., które nie są zbieżne z przesłankami określonymi w ustawie o ochronie praw lokatorów. Powyższe oznacza, że w stosunek najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy na czas nieoznaczony mogą wstąpić osoby, które nie spełniają żadnego z kryteriów do zawarcia umowy najmu lokalu ustalonych ustawą o ochronie praw lokatorów czy wydanych na jej podstawie uchwałach rad gmin. Wstąpienie w stosunek najmu lokalu mieszkalnego na podstawie art. 691 k.c. nie jest bowiem w żaden sposób ograniczone sytuacją majątkową, okresem dotychczasowego zamieszkiwania w lokalu czy też posiadaniem tytułu prawnego do innego lokalu. Powyższe oznacza, że na podstawie art. 691 k.c. w stosunek najmu może wstąpić w zasadzie każdy, o ile wykaże określony stopień pokrewieństwa czy też relację osobistą (konkubinat) z najemcą oraz okoliczność posiadania „centrum życiowego” w lokalu w dacie śmierci

²⁴ Mączyński, „Aktualne problemy legislacyjne prawa mieszkaniowego,” 178.

²⁵ Jeziorno, „Komentarz do art. 691 kodeksu cywilnego”; Alicja Rybak, „The Institution of Entering into a Lease of a Dwelling after the Death of the Current Tenant (Art. 691 of the Civil Code) in the Light of the Jurisprudence,” *Ekonomia – Wrocław Economic Review*, nr 28/1 (2022): 85.

najemcy. Jak słusznie wskazuje się w piśmiennictwie, regulacje szczególne przewidziane w ustawie o ochronie praw lokatorów (w tym zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy) nie mogą być podważane przez stosowanie przepisów kodeksu cywilnego odnoszących się do ogólnych zagadnień najmu^[26], przy czym w odniesieniu do umów najmu lokali z mieszkaniowego zasobu gmin na czas nieoznaczony na powyższe pozwala regulacja szczególna w postaci ustawy o ochronie praw lokatorów, co koliduje z *ratio legis* jej zapisów.

Przyjęte w ustawie o ochronie praw lokatorów rozwiązanie prawne polegające na możliwości zastosowania art. 691 k.c. do lokali z mieszkaniowego zasobu gminy wynajmowanych na czas nieoznaczony w obecnej formie nie leży w interesie publicznym. Krąg osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu lokalu mieszkalnego na podstawie art. 691 k.c. jest wprawdzie ograniczony, niemniej jednak regulacja z art. 691 k.c. umożliwia wstąpienie w stosunek najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy osobom, które nie kwalifikują się do pomocy mieszkaniowej ze strony gminy.

Oprócz przesłanki pozostawania w określonej relacji z najemcą do wstąpienia w najem na podstawie art. 691 k.c. konieczne jest ustalenie, że lokal mieszkalny zajmowany przez tę osobę z najemcą stanowił centrum jej spraw życiowych w dacie śmierci jedynej najemcy^[27]. Nie ma przy tym znaczenia, czy gmina jako wynajmujący wyraziła zgodę na zamieszkiwanie danej osoby w lokalu. Nie jest uwzględniany okres zamieszkiwania w lokalu przed datą śmierci najemcy, co powoduje, że nawet stosunkowo krótki pobyt w lokalu przed śmiercią najemcy będzie uprawniał do wstąpienia w stosunek najmu na podstawie art. 691 k.c., o ile zostaną spełnione pozostałe przesłanki. Na wstąpienie w stosunek najmu na podstawie art. 691 k.c. nie ma również wpływu okoliczność posiadania tytułu prawnego do innego lokalu^[28]. Aktualne rozwiązanie nie sprzyja odzyskiwaniu lokali należących do mieszkaniowych zasobów gmin, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że przesłanki wstąpienia w najem z art. 691 k.c. nie zostały sformułowane w sposób rygorystyczny, w szczególności w porównaniu z kryteriami dla zawarcia umowy najmu określonymi w ustawie o ochronie praw lokatorów.

²⁶ Paweł Księżak, "Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 23 września 2010 r., III CZP 51/10," *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. 92 (2014): 188.

²⁷ Wyrok SN z dnia 15 stycznia 1981, III CRN 314/80, OSN 1981, Nr 6, poz. 119.

²⁸ Rybak, "The Institution of Entering into a Lease of a Dwelling after the Death of the Current Tenant (Art. 691 of the Civil Code) in the Light of the Jurisprudence," 84.

Warto zauważyć, że w razie wstąpienia w najem na podstawie art. 691 k.c. przez osobę, która z uwagi na osiągnięty dochód nie kwalifikuje się do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, gmina jako wynajmujący posiada ograniczone możliwości przeciwdziałania zaistniałej sytuacji prawnej, niekorzystnej z punktu widzenia interesu publicznego. W szczególności nie jest podstawą do wypowiedzenia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy okoliczność, że nowy najemca nie spełnia kryteriów dochodowych uprawniających do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Podstawą wypowiedzenia umowy najmu może być natomiast okoliczność posiadania przez najemcę tytułu prawnego do innego lokalu, położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości, o ile lokator może go używać, jeżeli spełnia on warunki przewidziane dla lokalu zamiennego (art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów).

Należy również podkreślić, że najemcy, którzy wstąpili w stosunek najmu nawiązany przez poprzedniego najemcę do 21 kwietnia 2019 r., nie podlegają weryfikacji dochodowej z art. 21c ustawy o ochronie praw lokatorów. Powyższe powoduje, że gminy jako wynajmujący nie posiadają żadnej kontroli w zakresie spełniania kryterium dochodowego przez osoby wstępujące w stosunek najmu na podstawie art. 691 k.c.

4 | Wnioski

Nie ulega wątpliwości, że wobec deficytu lokali mieszkalnych przeznaczonych na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach istotną kwestią jest analiza obowiązujących rozwiązań prawnych oraz rozważenie, czy nie zachodzi potrzeba wprowadzenia zmian, które mogłyby usprawnić politykę mieszkaniową gmin jako podmiotów zobowiązanych do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej.

Interes publiczny przemawia za tym, by przepisy regulujące sytuację prawną osób pozostających w lokalu mieszkalnym po śmierci jedynego najemcy pozwalały gminom na odzyskiwanie lokali w sytuacji, gdy osoby pozostające w lokalu nie spełniają kryteriów do uzyskania statusu najemcy lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Obowiązujące przepisy nie uwzględniają w szczególności, że celem umowy najmu lokalu mieszkalnego zawieranej przez gminę na czas nieoznaczony, wyrażonym

w art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych mieszkańców o niskich dochodach. Obowiązujące przepisy pozwalają na przejmowanie lokali z mieszkaniowych zasobów gmin przez osoby, które w innych okolicznościach nie kwalifikowałyby się do uzyskania statusu najemcy lokalu komunalnego. Pozostawienie kwestii dochodowych osób wstępujących w najem po śmierci najemcy poza kontrolą gmin powoduje zmniejszanie dostępnego zasobu mieszkaniowego, który zgodnie z *ratio legis* przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów powinien być przeznaczony na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób o najniższych dochodach.

Obecne regulacje nie pozostają bez znaczenia dla gospodarki finansowej gmin. Najemca wstępuje w stosunek najmu nawiązany przez poprzednika, co oznacza, że w wielu sytuacjach nie będzie możliwe poddanie nowego najemcy weryfikacji dochodowej przewidzianej w art. 21c ustawy o ochronie praw lokatorów, co również pozostaje w sprzeczności z *ratio legis* art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów i może prowadzić do nieuzasadnionego uszczuplenia środków publicznych.

Wydaje się, że obecna regulacja wstąpienia w stosunek najmu po śmierci najemcy lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy w sposób niedostateczny zabezpiecza interes publiczny. Mając na względzie konieczność zapewnienia komunalnych lokali mieszkalnych dla gospodarstw domowych o najniższych dochodach, należałoby rozważyć wprowadzenie zapisów, które pozwalałyby na zapobieżenie sytuacjom wstępowania w najem lokali mieszkalnych z mieszkaniowych zasobów gmin przez osoby, których sytuacja dochodowa czy majątkowa nie uprawnia do korzystania ze wsparcia gmin.

Bibliografia

- Bończak-Kucharczyk, Ewa. *Ochrona praw lokatorów i najem lokali mieszkalnych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Hauser, Agata. "Międzynarodowe standardy w zakresie prawa do mieszkania." *Prawo i Więź*, nr 5 (52) (2024): 329 – 346. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI52.1040>.
- Jeziorno, Julian. "Komentarz do art. 691 kodeksu cywilnego." W *Kodeks cywilny. Komentarz 2023*, red. Edward Gniewek i Piotr Machnikowski. Legalis: C.H. Beck, 2023.

- Kostański, Piotr. "Wstąpienie w stosunek najmu lokalu mieszkalnego." *Monitor Prawniczy*, nr 11 (2006): 571 – 584.
- Księżak, Paweł. "Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 23 września 2010 r., III CZP 51/10." *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. 92 (2014): 185 – 191.
- Mączyński, Andrzej. "Aktualne problemy legislacyjne prawa mieszkaniowego." W *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcíńskiego*, red. Jerzy Góral et al. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny, 2007.
- Miliczek-Ciszewska, Bożena. "Prawo do najmu lokalu mieszkalnego po śmierci najemcy." *Monitor Prawniczy*, nr 1 (1998): 10 – 14.
- Pietrzykowski, Krzysztof. "Komentarz do art. 691 kodeksu cywilnego." W *Kodeks cywilny. Tom 2. Komentarz art. 450–1088. Przepisy wprowadzające*, red. Krzysztof Pietrzykowski, 558 – 567. Warszawa: C.H. Beck, 2021.
- Robaczyński, Wojciech. "Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2010 r. (III CZP 51/10)." *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. 86, (2012): 213 – 222.
- Rybak, Alicja. "The Institution of Entering into a Lease of a Dwelling after the Death of the Current Tenant (Art. 691 of the Civil Code) in the Light of the Jurisprudence." *Ekonomia – Wrocław Economic Review*, nr 28/1 (2022): 81 – 96. <https://doi.org/10.19195/2658-1310.28.1.5>.
- Strugała, Radosław. "Komentarz do art. 22 Ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego." W *Komentarz do Ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego*, red. Piotr Machnikowski. Legalis: C.H. Beck, 2025.
- Warcíński, Michał. "Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 23 września 2010 r., III CZP 51/10." *Palestra*, nr 7–8 (2012): 148 – 153.
- Zoll, Fryderyk. *Najem lokali mieszkalnych*. Kraków: Zakamycze, 1997.



Ewolucja i aksjologiczne uzasadnienie dla wprowadzenia regulacji deweloperskich w polskim porządku prawnym

The Evolution and Axiological Justification for the Introduction of Developer Regulations in the Polish Legal System

Abstract

Contrary to common belief, the origins of development activity in Poland are not directly linked to the enactment of the first normative act regulating the relationship between the developer and the purchaser, namely the Developer Act of 2011. Nevertheless, it is indisputable that the emergence of professional entities currently referred to as developers dates back to the 1980s. Given the close interconnection between developer-specific regulations and other branches of law – particularly construction law, which to a significant extent delineates the direction of the sector's development – this study undertakes an historical analysis of the evolution of legal norms impacting the real estate development sector. Taking into account that the Polish legal system is grounded in unilateral conventional acts established by duly authorized public authorities, it also proves essential to examine the process through which such entities came to recognize the necessity of adopting specific legal provisions governing the developer market. Accordingly, this article seeks to identify the axiological foundations underlying legislative changes and the implementation of new regulatory frameworks in the field of law pertaining to real estate development activity. The principal objective of this article is to demonstrate that the introduction of the first developer-specific regulations in Poland constituted a legislative response to practical issues arising in the performance of developer agreements (including the abuse of dominant positions by developers), rather than a catalyst for the sector's growth.

NATALIA PLISZKA – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Pomorski w Słupsku,
ORCID: 0000-0002-5359-0505, e-mail: natalia.pliszka@upsl.edu.pl

KEY WORDS: developer law, historical and legal analysis, construction law, separate ownership of premises, development of the real estate market, buyer protection, legal axiology

SŁOWA KLUCZOWE: prawo deweloperskie, analiza historyczno-prawna, prawo budowlane, odrębna własność lokali, rozwój rynku deweloperskiego, ochrona nabywcy, aksjologia prawa

1 | Wprowadzenie – pojęcie prawa deweloperskiego

Wyodrębnienie prawa deweloperskiego z innych gałęzi prawa stanowi kluczowe zagadnienie dla problematyki przedmiotowego artykułu. Za podstawową funkcję prawa deweloperskiego należy uznać uregulowanie stosunków występujących pomiędzy uczestnikami procesu deweloperskiego (od deweloperów po nabywców aż przez instytucje finansowe oraz wykonawców robót budowlanych). Swoim zakresem omawiana dziedzina obejmuje tym samym wszystkie akty prawne określające: zasady nabywania nieruchomości (w tym sprzedaży, najmu oraz przebudowy i zabudowy); mechanizmy finansowania inwestycji; procedury administracyjno-prawne (związane z procesem budowlanym) oraz szczególną ochronę praw nabywców przy stosunkach deweloperskich mających za przedmiot świadczenia nieruchomości o przeznaczeniu mieszkalnym.

Należy podkreślić, że obecnie określenie „prawo deweloperskie” nie jest powszechnie stosowane w naukach prawnych. Niemniej jednak wprowadzenie takiej kategorii pojęciowej wydaje się uzasadnione zarówno z perspektywy dogmatycznoprawnej, jak i praktycznej. Termin ten pozwalałby na systematyzację oraz wyodrębnienie norm prawnych odnoszących się do szeroko pojętej działalności deweloperskiej, obejmującej m.in. proces inwestycyjny, obrót nieruchomościami, ochronę nabywców, jak również obowiązki informacyjne oraz formalnoprawne ciążące na deweloperach. Nadanie autonomii pojęciu „prawo deweloperskiego” sprzyjałoby również rozwojowi orzecznictwa i doktryny w tym zakresie, a tym samym przyczyniłoby się do zwiększenia przejrzystości i efektywności stosowania prawa w obrocie nieruchomościami o przeznaczeniu mieszkalnym. Wyodrębnienie prawa deweloperskiego wydaje się zasadne również ze względu na błędne postrzeganie ustawy deweloperskiej jako jedyne aktu prawnego określającego pozycję deweloperów w Polsce. Szczególnie,

iż ustawa reguluje wyłącznie stosunek zachodzący pomiędzy deweloperem a nabywcą nieprofesjonalnym, w którym przedmiotem świadczenia z umowy łączącej strony jest wyłącznie nieruchomość o przeznaczeniu mieszkalnym.

2 | Proces kształtowania regulacji wpływających na rozwój prawa deweloperskiego w Polsce

Analiza historyczna przepisów mających wpływ na obecny kształt regulacji deweloperskich w Polsce powinna rozpocząć się od ewolucji aktów prawnych dotyczących budownictwa, które niezmiennie pozostają związane z działalnością deweloperską. W okresie rozbiorów na ziemiach niegdyś należących do Polaków rozwijały się trzy systemy prawne regulujące „rynek nieruchomości”. Odzyskanie niepodległości w 1918 r. zapoczątkowało skomplikowany proces unifikacji prawa, w tym prawa budowlanego. Na skutek ustawy z dnia 3 czerwca 1919 r. o komisji kodyfikacyjnej^[1] powołano Komisję Kodyfikacyjną (dalej: Komisja), której zadaniem stało się ujednolichenie i zmodernizowanie systemu prawnego^[2]. Dzięki pracy Komisji możliwe było nie tylko dostosowanie obowiązujących systemów prawnych na ziemiach zaborczych, ale pośrednio także, w niezbędnym zakresie, wyrównanie różnic w zakresie podobieństwa technicznego budowy –

[...] chodziło o przepisy regulujące kwestie, które były przedmiotem zainteresowania szerokiej rzeszy ludności, a odrębność warunków ekonomicznych i społecznych w poszczególnych dzielnicach państwa, a także warunki klimatyczne, obfitość lub brak pewnych materiałów budowlanych, rozwój przemysłu w danej miejscowości, liczba i jakość odpowiednich fachowców były poważną przeszkodą^[3].

¹ Ustawa z dnia 3 czerwca 1919 r. o komisji kodyfikacyjnej (Dz.Pr. z 1919 r. Nr 44, poz. 315).

² Leonard Górnicki, „Założenia i koncepcja kodyfikacji prawa w II RP,” *Prawo i Wiąż*, nr 4 (2) (2022): 618 – 649.

³ Joanna Smarż, „Rys historyczny przepisów prawa budowlanego w Polsce,” *Inżynieria i Budownictwo*, r. 74, nr 7-8 (2018): 420.

Najistotniejsze odmienności w zakresie budownictwa dotyczyły ziem znajdujących się wcześniej we władaniu Prus, tj. województwa poznańskiego i pomorskiego. Tam też infrastruktura, a także sposób budowania domów znacząco odbiegały od pozostałych terenów.

Kluczowe znaczenie po odzyskaniu niepodległości pełniło rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli^[4]. Rozporządzenie jak na tamte czasy wprowadzało nowoczesne regulacje w dziedzinie budownictwa i urbanistyki. Ustanawiało podstawy prawne dla działań związanych z budową i zabudowaniem osiedli, a to w rezultacie spełniało główne założenie aktu, jakim stało się ujednolicenie budownictwa w całym kraju. Istotnym skutkiem wprowadzenia rozporządzenia było także usprawnienie samego procesu budowy. Stało się to możliwe w wyniku określenia wymagań związanych z uzyskaniem pozwolenia na budowę oraz zatwierdzeniem projektu budowlanego, dodatkowo ograniczono również przypadki budowy „nielegalnej” oraz „nieodpowiedzialnej”. Akt prawny obejmował również przepisy dotyczące planowania przestrzennego i zagospodarowania terenów. Dzięki temu możliwe stało się zapobieganie niekontrolowanym rozwojom miast i osiedli oraz ograniczanie skutków urbanizacji dla środowiska naturalnego. Rozporządzenie dodatkowo określiło standardy dotyczące jakości budownictwa i bezpieczeństwa konstrukcji. Takie działania zagwarantowały ochronę życia i zdrowia ludzi oraz uniknięcie katastrof budowlanych. Istotne z perspektywy przedmiotowego artykułu jest również to, że w art. 332 ww. rozporządzenia znajdowały się przepisy regulujące pojęcie „pozwolenia na budowę”, a także podziału prac budowlanych na te, które wymagają uzyskania pozwolenia. Budujący pozostawał zobowiązany do przedstawienia projektu zarówno na wniesienie nowego obiektu i przebudowę, jak i wykonanie stałych ogrodzeń murowanych. Równie istotne były te przepisy rozporządzenia, które dotyczyły odmowy wydania pozwolenia. Wskazano bowiem, że każda odmowa wymaga podania „powodów takiej odmowy”^[5]. Jak można wywnioskować, wprowadzenie tego rozporządzenia miało istotne znaczenie dla rozwoju polskiego budownictwa w okresie międzywojennym.

⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (t.j. Dz.U. RP z 17.04.1939 r. Nr 34, poz. 216).

⁵ Andrzej B. Nowakowski, „Pierwsze polskie prawo budowlane a prawo współczesne,” *Przegląd Budowlany*, nr 6 (2013): 28 – 31.

Kolejnym z aktów prawnych mających wpływ na ukształtowanie ówczesnego prawa deweloperskiego w Polsce było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o własności lokali^[6]. W art. 1 przewidziano, że „oddzielne lokale, piętra i części pięter, uznane przez właściwą władzę budowlaną za samodzielne pomieszczenia, mogą stanowić przedmiot odrębnej własności”, wskazując jednocześnie, jakie przestrzenie stanowią wspólną własność wszystkich właścicieli poszczególnych lokali (m.in. podwórza, fundamenty, ogródki, mury zewnętrzne, dachy, strychy, klatki schodowe, piwnice, bramy czy korytarze). Można przyjąć, że poprzez włączenie do nieruchomości wspólnej także tych części budynku, które służyły wyłącznie określonym grupom właścicieli – „murów oddzielających poszczególne wyłączone ze wspólnej własności lokale” – ustawodawca dążył do zachowania jednolitego reżimu prawnego dla całej substancji wspólnej budynku^[7]. W rozporządzaniu określono również, że formą właściwą (*ad solemnitatem*) dla ustanowienia odrębnej własności lokalu jest akt notarialny, a także, że konieczne jest dokonanie wpisu w księdze wieczystej. Na uwagę zasługuje wprowadzenie w drodze rozporządzenia obowiązku ustanowienia określonych organów odpowiedzialnych za sprawowanie zarządu (a także możliwości powołania komisji rewizyjnej do sprawowania kontroli) – w zakresie części wspólnych nieruchomości. Z kolei „sprawy związane z utrzymaniem i użytkowaniem wspólnej nieruchomości”^[8] należały do zebrania właścicieli lokali. Omawiane rozporządzenie wywarło istotny wpływ na ukształtowanie współczesnego prawa deweloperskiego, gdyż po raz pierwszy w polskim porządku prawnym kompleksowo uregulowano możliwość nabycia odrębnej własności lokalu mieszkalnego. W konsekwencji stworzono podstawy prawne, które umożliwiły prowadzenie działalności polegającej na sprzedaży pojedynczych lokali, co dziś nierzadko stanowi fundament modelu funkcjonowania deweloperów.

Następne wyzwania w zakresie polskiego budownictwa nastąpiły po zakończeniu II wojny światowej. Infrastrukturę w Polsce w tamtym okresie można określić jako krytyczną, wynikało to z faktu, że wiele miast uległo zniszczeniu. Tym samym konieczna stała się gruntowna odbudowa lub rozbiórka zarówno budynków mieszkalnych, jak i tych o przeznaczeniu

⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o własności lokali (Dz.U. z 1934 r. Nr 94, poz. 848).

⁷ Agnieszka Żelazna, „Nowe rozporządzenie w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach,” *Nieruchomości*, nr 2 (2022): 9 – 13.

⁸ Art. 5 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o własności lokali (Dz.U. z 1934 r. Nr 94, poz. 848).

państwowym. Działania ustawodawcze skoncentrowano na stworzeniu aktów prawnych poświęconych zarówno „ratowaniu” nieruchomości zabudowanych, jak i ewentualnej rozbiórce tych obiektów, których ze względu na ich poziom uszkodzenia „nie dało się uratować”. Istotnym na tamte czasy aktem prawnym stał się dekret z dnia 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny^[9].

Zmiany zapoczątkowane po II wojnie światowej, szczególnie te dotyczące przeobrażeń społecznych wynikających z konieczności odbudowy kraju, skutkowały migracją ludności ze wsi do miast. Wtedy też istotne, na poziomie władz centralnych państwa, było zwrócenie uwagi na ewolucję polityki mieszkaniowej. Warto wskazać, że problemy urbanizacyjne nie dotyczyły tylko Polski, migracje ze wsi do miast odbywały się w wielu europejskich państwach. Dla przykładu w Wielkiej Brytanii kluczowe stało się przekształcenie modelu własnościowego mieszkań na system własnościowy oparty na własności publicznej. Wtedy też powstało tam wiele domów komunalnych i mieszkań wynajmowanych przez władze lokalne. W Polsce (choć u nas wynikało to z uwarunkowań ustrojowych PRL) największe znaczenie odgrywały spółdzielnie mieszkaniowe, które działały na podstawie ustawy z dnia 8 maja 1954 r. w sprawie spółdzielni mieszkaniowych i zadań spółdzielczości w zakresie budownictwa mieszkaniowego^[10].

Ustawa z dnia 22 kwietnia 1959 r. o remontach i odbudowie oraz o wykańczaniu budowy i nadbudowie budynków mieszkalnych^[11] zawierała szereg przepisów związanych z utrzymaniem, modernizacją oraz rozbudową istniejącej infrastruktury mieszkaniowej. W art. 2 i 3 ww. regulacji ustawodawca podkreślił rolę organów gospodarki mieszkaniowej (jak sama nazwa aktu wskazuje) w: odbudowie, remoncie oraz ulepszeniu budynków mieszkalnych. Wymienione działania mogły być podejmowane jedynie w nieruchomościach, w których przynajmniej jedna izba nie była zdalna do użytku. Cel aktu prawnego koncentrował się zarówno na zachowaniu istniejących budynków mieszkalnych w dobrym stanie technicznym, jak i umożliwieniu ich modernizacji i rozbudowy, zgodnie z potrzebami społeczności lokalnych oraz standardami bezpieczeństwa i jakości życia

⁹ Dekret z 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny (Dz.U. z 1945 r. Nr 50, poz. 281).

¹⁰ Uchwała nr 269 Prezydium Rządu z dnia 8 maja 1954 r. w sprawie spółdzielni mieszkaniowych i zadań spółdzielczości w zakresie budownictwa mieszkaniowego (M.P. z 1954 r. Nr 59, poz. 792).

¹¹ Ustawa z dnia 22 kwietnia 1959 r. o remontach i odbudowie oraz o wykańczaniu budowy i nadbudowie budynków mieszkalnych (Dz.U. z 1959 r. Nr 27, poz. 166).

mieszkańców. Ustawa z dnia 22 kwietnia 1959 r. miała kluczowe znaczenie dla regulacji procesów związanych z infrastrukturą mieszkaniową w Polsce.

Na gruncie przedmiotowego artykułu należy wskazać, że w okresie PRL podmioty definiowane dzisiaj jako deweloperzy nie mogły korzystać z wolności działalności gospodarczej. Dodatkowo rynek mieszkaniowy pozostawał pod ścisłą kontrolą państwa. Dlatego też istotnymi regulacjami dotyczącymi rynku nieruchomości były przepisy prawa budowlanego, które pozostawały pod licznymi obostrzeniami ze strony państwa. Większość decyzji w sprawach budowlanych podejmowana była przez władze centralne.

Prawo budowlane w okresie PRL składało się z wielu przepisów, które nie zostały skonkretyzowane w jednym akcie prawnym. Poszczególne regulacje koncentrowały się m.in. na: projektach budowlanych, pozwoleniach na budowę, kontroli jakości budowy, użytkowaniu budynków, jak i przepisach dotyczących ochrony środowiska. W warunkach ustroju komunistycznego reglamentacja działalności budowlanej dawała państwu narzędzie do pełnej kontroli nad procesami inwestycyjnymi, umożliwiając centralne sterowanie rozwojem miast i realizację celów społecznych zgodnych z założeniami władz PRL. Monopol państwowy na grunty sprawiał, że deweloperzy tamtego okresu borykali się z liczną i zawiłą biurokracją^[12]. Procedury tworzone przez państwo znacząco utrudniały inwestycje budowlane. Dodatkowo działania kontrolne często nadmiernie ingerowały w proces budowy i doprowadzały do opóźnień lub zmian projektów.

Po zakończeniu zimnej wojny i transformacji ustrojowej w Europie Środkowo-Wschodniej wiele krajów przeszło przemianę polityki mieszkaniowej, z wyraźnym ukierunkowaniem na rozwój rynku prywatnego i własności indywidualnej. Obecnie forma własności prywatnej wciąż funkcjonuje w wielu krajach na całym świecie, a uczestnicy porządku prawnego mają możliwość nabywania i posiadania nieruchomości na własność zarówno w sektorze mieszkaniowym, jak i komercyjnym. Rynek mieszkaniowy ukazuje, że wiele państw stara się znaleźć równowagę między zapewnianiem dostępności mieszkań dla różnych grup społecznych a jednocześnie wspieraniem sektora prywatnego w celu inwestowania w rozwój infrastruktury mieszkaniowej.

W wyniku przemian systemowych w Polsce wprowadzono szereg zmian legislacyjnych, które umożliwiły rozwój rynku mieszkaniowego.

¹² Jakub Kujawa, "Between Progress and Backwardness. A Look at the Housing Policy of the Period of the People's Republic of Poland from the Social and Economic Perspective After 1989," *Studia Historia Oeconomicae*, vol. 38 (2020): 57 – 80.

Dodatkowo transformacji społeczno-gospodarczej w latach 90. XX wieku towarzyszyło wprowadzenie faktycznej swobody działalności gospodarczej, której kluczowym skutkiem stało się stopniowe przejmowanie działań związanych z realizacją inwestycji mieszkaniowych przez podmioty prywatne funkcjonujące na zasadach wolnorynkowych. Odejście od centralnie sterowanego modelu gospodarczego stworzyło warunki do rozwoju branży, nazywanej współcześnie deweloperską, co w konsekwencji zwiększyło rolę kapitału prywatnego w kształtowaniu rynku mieszkaniowego^[13].

Przepisy regulujące wybudowanie, a następnie przeniesienie własności lokali mieszkalnych umożliwiła nowa ustawa o własności lokali z 1994 r.^[14] Z perspektywy deweloperów należy jednak podkreślić, że we wskazanym akcie prawnym nie dokonano zdefiniowania umowy deweloperskiej. Określono jedynie obowiązki właściciela gruntu, który zobowiązywał się wybudować na danym gruncie lokal mieszkalny, a następnie przenieść jego własność. Oznacza to, że w dalszym ciągu stosunek pomiędzy deweloperem a nabywcą nieruchomości opierał się na zasadzie swobody umów (335¹ k.c.^[15]), a jedynie pomocniczo wykorzystywał ustawę o własności lokali. W przypadku umowy deweloperskiej, mimo że nazwa ta funkcjonowała powszechnie w obrocie gospodarczym i języku prawniczym, do czasu uchwalenia^[16] nie została ona użyta przez ustawodawcę ani w ustawie o własności lokali, ani w żadnym innym akcie prawnym. Istotniejszym kryterium decydującym o zaliczeniu danej umowy do umów nazwanych jest jednak to, żeby jej *essentialia negotii* były objęte przepisami ustawy, choćby o charakterze dyspozytywnym^[17]. Niemniej jednak art. 9 ustawy o własności lokali nie pozostawał bez znaczenia dla deweloperów. Ustawodawca wprowadził wraz z tym aktem prawnym nową umowę nazwaną, której

¹³ Ryszard Strzelczyk, *Umowa deweloperska w systemie prawa prywatnego* (Warszawa: C.H. Beck, 2013), 5.

¹⁴ Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r., poz. 1048, z 2023 r., poz. 1688).

¹⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r., poz. 1061, 1237), dalej: k.c.

¹⁶ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1445), dalej: *OchrNabywU*, ustawa deweloperska.

¹⁷ Dorota Ewa Kurek, „Ustawa o własności lokali (wyciąg),” w *Prawo rynku nieruchomości. Prawo budowlane. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Ustawa deweloperska. Własności lokali. Ochrona praw lokatorów. Koncesja na roboty budowlane lub usługi. Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz*, red. Dariusz Okolski (Warszawa: C.H. Beck, 2023), 990.

istotą stało się przeniesienie własności lokalu po jego wybudowaniu przez właściciela gruntu na nabywcę. Kluczowe dla tego stosunku pozostawało zobowiązanie się nabywcy do zapłaty przedsiębiorcy całej ceny, jeszcze przed dokonaniem przeniesienia prawa własności, a czasem także jeszcze przed ukończeniem procesu budowy. Ten szczególny tryb zawierania umowy o budowę lokalu stanowił pierwowzór dla późniejszej umowy deweloperskiej, która to dopiero od dnia 29 kwietnia 2012 r. stała się powszechnie wykorzystywanym rozwiązaniem na gruncie prawa deweloperskiego^[18].

Przed uchwaleniem pierwszej ustawy deweloperskiej z 2011 r. działalność deweloperów w Polsce podlegała jedynie fragmentarycznej regulacji, co sprzyjało licznym nadużyciom ze strony nierzetelnych przedsiębiorców oraz znacząco utrudniało skuteczną ochronę praw nabywców lokali mieszkalnych. Obowiązująca wówczas ustawa z 1994 r. okazała się instrumentem niewystarczającym do zapewnienia należytego poziomu ochrony interesów konsumentów na rynku nieruchomości. W konsekwencji w kolejnych latach ustawodawca stopniowo wprowadzał nowe rozwiązania normatywne mające na celu usprawnienie obrotu nieruchomościami (w tym m.in. ustawę o gospodarce nieruchomościami^[19]).

3 | Ustawa deweloperska

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej (dalej: UE) w 2004 r. zapoczątkowało szereg zmian legislacyjnych, obejmujących wiele obszarów życia gospodarczego i społecznego. Jednym z nich był rynek nieruchomości, który wymagał dostosowania regulacji prawnych do unijnych standardów prawa do mieszkania^[20] i ochrony konsumenta^[21]. Z tego też powodu

¹⁸ Kurek, „Ustawa o własności lokali (wyciąg),” 965 – 999.

¹⁹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741).

²⁰ Więcej o międzynarodowych standardach ochrony prawa do mieszkania w: Agata Hauser, „Międzynarodowe standardy w zakresie prawa do mieszkania,” *Prawo i Więź*, nr 5 (52) (2024): 329 – 346.

²¹ „Ochrona konsumentów jest zadaniem priorytetowym UE, bowiem przyczynić się ma do poprawy warunków życia obywateli Wspólnoty, dlatego też od wielu lat można obserwować właśnie rozwój polityki konsumenckiej” – Sylwia Kaczorowska i Agnieszka Kurzyńska-Lipniewicz, *Prawne aspekty ochrony konsumenta*

proces tworzenia pierwszej ustawy deweloperskiej stał się odpowiedzią na potrzebę zapewnienia większego bezpieczeństwa nabywców mieszkań oraz ujednolicenia zasad nabywania nieruchomości. W latach 2007–2008 podjęto intensywne prace legislacyjne nad reformą prawa deweloperskiego zmierzające do opracowania ustawy mającej na celu poprawę sytuacji osób fizycznych nabywających nieruchomości mieszkalne od podmiotów profesjonalnie działających na rynku. Jednym z najważniejszych aktów prawnych, które wprowadziły zmiany w prawie deweloperskim w Polsce, była ustawa z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego. Ustawa przewidywała szereg rozwiązań prawnych, których celem (zgodnie z intencją ustawodawcy) było wzmocnienie pozycji nabywców lokali mieszkalnych. Do najważniejszych mechanizmów realizujących ten cel należy zaliczyć m.in.: obowiązek zawierania umów deweloperskich w formie aktu notarialnego, zobowiązanie deweloperów do gromadzenia środków wpłacanych przez nabywców na wyodrębnionych rachunkach bankowych, ustawowe prawo odstąpienia od umowy, mechanizm zastępowania niekorzystnych postanowień umownych przepisami ustawy (art. 28 OchrNabywU), a także przyznanie nabywcom określonych uprawnień wynikających z gwarancji. Wspomniane sposoby zabezpieczenia interesu nabywcy przyczyniły się do poprawy sytuacji prawnej konsumentów nabywających nieruchomości oraz dostosowania polskiego prawa do standardów unijnych^[22].

Jak wskazano, zasadniczym celem wprowadzenia pierwszej ustawy deweloperskiej była potrzeba zapewnienia skutecznej ochrony interesów nabywców nieruchomości mieszkalnych. W realiach poprzedniego stanu prawnego, tj. przed wejściem w życie ustawy deweloperskiej, brak kompleksowych i jednolitych rozwiązań odnoszących się do umów deweloperskich stanowił istotną lukę systemową. Okoliczność ta skłoniła Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK) do zasygnalizowania Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej oraz Radzie Ministrów konieczność podjęcia inicjatywy legislacyjnej ukierunkowanej na uregulowanie stosunków prawnych pomiędzy stronami takich umów, z uwzględnieniem potrzeby zagwarantowania należytego poziomu ochrony praw nabywców lokali mieszkalnych.

w Polsce i w Unii Europejskiej (Legnica: Wydawnictwo Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy, 2009), 5.

²² O stosunku deweloperskim przed wprowadzeniem ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego w: Arkadiusz Mróz, "Umowy deweloperskie zawierane przed wejściem w życie ustawy deweloperskiej z 2011 r.," *Nieruchomości*, nr 7 (2022): 9.

W postanowieniu z dnia 2 sierpnia 2010 r. TK wyraźnie wskazał na istnienie luki prawnej, której usunięcie uznał za niezbędne dla zachowania spójności oraz wewnętrznej koherencji systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej^[23]. Jak można zauważyć, TK dążył do zwrócenia uwagi prawodawcy na konieczność uregulowania relacji prawnej łączącej nieprofesjonalnego nabywcę z przedsiębiorcą dostarczającym nieruchomości mieszkalne, podkreślając, że jest to konieczne na gruncie obowiązku państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli^[24]. Zgodnie bowiem z art. 75 Konstytucji RP (który to kreuje obowiązek władz RP do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli) konieczne stało się wprowadzenia ustawy deweloperskiej z 2011 r. Należy podkreślić, iż prawo do mieszkania, wynikające z art. 75 Konstytucji RP, stanowi nie tylko wyraz implementacji europejskich standardów ochrony praw człowieka, lecz także pełni funkcję normatywnego drogowskazu dla ustawodawcy, wskazując system wartości, który powinien być uwzględniany przy konstruowaniu niezbędnych w danym porządku prawnym regulacji. Analizując rolę TK w procesie wprowadzania ustawy mającej na celu ochronę nabywców nieruchomości mieszkalnych, należy zwrócić uwagę na orzecznictwo dotyczące zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, które odwołuje się do zasady racjonalnego ustawodawcy oraz do faktycznych i prawnych obowiązków państwa w tym zakresie. W wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r.^[25] TK scharakteryzował minimalny poziom ochrony praw obywatelskich w zakresie prawa do mieszkania. Zdaniem TK najistotniejsze pozostawało to, aby państwo stwarzało warunki dla rozwoju polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w szczególności prowadziło działania zmierzające do zminimalizowania bezdomności. Omawiany wyrok TK, chociaż w swej istocie dotyczy bezpośrednio zasadności podnoszenia czynszu przy umowie najmu, może być interpretowany jako próba zharmonizowania interesów właścicieli nieruchomości z potrzebami społecznymi, a także roli państwa w harmonizowaniu polityki mieszkaniowej.

Ustawa deweloperska z 2011 r. sprawiła, że od 29 kwietnia 2012 r. zaczęły obowiązywać jednolite przepisy dotyczące stosunków między deweloperem

²³ Strzelczyk, *Umowa deweloperska w systemie prawa prywatnego*, 5.

²⁴ Paweł Jurczyński, "Instrumenty ochrony nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego na wypadek niewykonania zobowiązania przez dewelopera z umowy deweloperskiej w umówionym terminie," *Prawo i Więź*, nr 4 (42) (2024): 225.

²⁵ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, Legalis nr 46357.

a nabywcą. Należy zaznaczyć, iż uchwalenie przedmiotowej regulacji wprowadziło ramy normatywne dla prawidłowego kształtowania wzajemnych obowiązków i zachowań stron oraz precyzyjnie określiło dopuszczalne sposoby, formy i tryby zawierania umów w obrocie deweloperskim z nabywcą nieprofesjonalnym (przy umowach mających za przedmiot świadczenia nieruchomości mieszkalną). Jak wskazywali wtedy przedstawiciele doktryny, w obowiązującym stanie prawnym umowa deweloperska została zakwalifikowana jako umowa nazwana (*contractus nominatus*). Warto jednak podkreślić, że samo pojęcie „umowy nazwanej” należy do języka prawniczego, a nie prawnego, co w praktyce, wobec braku ustawowej definicji, prowadzi do jego niejednolitej interpretacji. Niemniej, zgodnie z dominującym stanowiskiem doktryny oraz orzecznictwa, ustawowe określenie treści umowy deweloperskiej, połączone z nadaniem jej definicji normatywnej, przesądza o konieczności zaliczenia jej do kategorii pozakodeksowych umów nazwanych. Nie można jej utożsamiać z umową sprzedaży, choćby z tego względu, że nie wywołuje ona skutku rozporządzającego w postaci przeniesienia własności lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego na nabywcę, skutek ten powstaje dopiero w wyniku zawarcia odrębnej umowy sprzedaży^[26].

Powyższe rozważania pozwalają stwierdzić, że wprowadzenie ustawy deweloperskiej w 2011 r. było kluczowe dla dostosowania polskiego porządku prawnego do standardów europejskich. Działania naszego prawodawcy były szczególnie istotne, zważywszy na fakt, że Polska jako jedno z nielicznych państw w tamtym okresie nie posiadała szczególnej regulacji dotyczącej relacji pomiędzy deweloperem a nabywcą nieprofesjonalnym. Wtedy w znaczącej większości krajów członkowskich UE istniały już mechanizmy ochrony nabywcy nieruchomości o przeznaczeniu mieszkalnym. Dotyczyły one przede wszystkim regulacji prawnych mających na celu ograniczenie ryzyka nabywcy w przypadku upadłości podmiotu profesjonalnego^[27].

²⁶ Ryszard Strzelczyk, *Prawo nieruchomości* (Warszawa: C.H. Beck, Warszawa, 2019), 393.

²⁷ „We Francji już od 1954 r. obowiązuje regulacja, zgodnie z którą deweloper może finansować inwestycję ze środków klientów po uprzednim przeniesieniu na nich udziału we własności gruntu, na którym ma powstać inwestycja. W Niemczech deweloperowi wolno przyjmować zaliczki tylko wraz z postępem inwestycji. Klienci wpłacają pieniądze na rachunek powierniczy w banku, a dzięki gwarancji bankowej mają pewność, że odzyskają wpłacone zaliczki w razie niepowodzenia inwestycji. Natomiast w Danii i Szwecji zakazana jest sprzedaż mieszkań

Wraz z upływem czasu praktyka pokazała, że pierwsza ustawa deweloperska okazała się niewystarczająca dla skutecznej ochrony interesów nabywcy. Odpowiedzią na te problemy miała okazać się ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (dalej: OchrNabDFGU)^[28]. W uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślano, że: „W wyniku oceny funkcjonowania u.o.p.n. ustalono, że cele, które powinna realizować zmieniona regulacja, to: 1) poprawa skuteczności ochrony nabywców lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego; 2) poprawa bezpieczeństwa obrotu prawnego; 3) wzrost poziomu akceptacji regulacji po stronie przedsiębiorców”^[29]. Analiza *ratio legis* wspomnianej ustawy prowadzi do jednoznacznego wniosku, iż jej zasadniczym celem było ograniczenie niepożądanych praktyk deweloperów wobec nabywców nieprofesjonalnych. Przedstawiciele doktryny wskazywali, że nowa ustawa deweloperska ma przede wszystkim służyć wzmocnieniu pozycji niedoszłych nabywców w postępowaniu upadłościowym^[30]. Słusznie zważono, że ustawa z 2011 r. nie zapewniała wystarczających mechanizmów ochrony w przypadku upadłości dewelopera. OchrNabDFGU miała wpisywać się w nowy „nurt ustawodawstwa” ukierunkowanego na wzmocnioną ochronę konsumentów^[31]. Warto w tym miejscu podkreślić,

w inwestycji, która dopiero się rozpoczęła. Sprzedaż obejmuje wyłącznie gotowe mieszkania i domy, a dla pełnego bezpieczeństwa klientów deweloperów uregulowano nawet sam moment przeniesienia własności i gwarancji ceny” – Anna Hrycaj, Andrzej Jakubecki i Aleksander J. Witosz, *Prawo restrukturyzacyjne i upadłościowe. System Prawa Handlowego* (Warszawa: C.H. Beck, 2019): 1374.

²⁸ Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 695).

²⁹ Rządowy projekt ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz o Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym, Druk nr 985, Uzasadnienie do ustawy, 3, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=985>.

³⁰ Obok powyższych powodów wprowadzenia nowej ustawy deweloperskiej w uzasadnieniu projektu zwrócono także uwagę na przepisy egzekucyjne. „Rozwiązania prawne dotyczące postępowania upadłościowego wobec deweloperów wprowadzone do ustawy z dnia 28 lutego 2003 r.” – Prawo upadłościowe, zwaną dalej: „ustawą – Prawo upadłościowe”, przez ustawę z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne, zwaną dalej: „ustawą – Prawo restrukturyzacyjne”, które weszły w życie dnia 1 stycznia 2016 r., przyznają nabywcom lokalu lub domu pozycję analogiczną do sytuacji wierzycieli zabezpieczonych rzeczowo.

³¹ Bartłomiej Gliniecki, „Zamach na swobodę umów czy lepsze zabezpieczenie interesów klientów,” *Edukacja Prawnicza*, nr 4 (133) (2012): 3.

że chociaż ustawa z 2021 r. nie posługuje się pojęciem „konsumenta”, to z całą pewnością art. 5 pkt 5 OchrNabDFGU koresponduje z art. 22¹ k.c. Przyczyny, dla których odstąpiono od nazywania wprost nabywcy „konsumentem”, nie są bezpośrednio wskazywane. Niemniej należy przyznać słuszność prawodawcy przy posługiwaniu się pojęciem „nabywcy”, a nie „konsumenta” na tle ustawy deweloperskiej chociażby z uwagi na fakt, że wprowadzenie odrębnej, dostosowanej kategorii pojęciowej dla tej strony stosunku deweloperskiego usuwa potencjalne wątpliwości interpretacyjne wynikające z odmiennego definiowania pojęcia „konsumenta” w innych aktach prawnych.

Jak już wskazano, jednym z podstawowych założeń ustawy deweloperskiej było ograniczenie ryzyka utraty środków pieniężnych wpłacanych przez nabywców na poczet ceny, gromadzonych na tzw. mieszkaniowych rachunkach powierniczych. Ryzyko to miało istotne znaczenie praktyczne, ponieważ same rachunki powiernicze nie stanowiły wystarczającego zabezpieczenia interesów nabywców – brakowało dodatkowych mechanizmów ochronnych, takich jak gwarancje bankowe czy ubezpieczenia. Wprowadzenie ustawy miało na celu identyfikację oraz minimalizację wspomnianych zagrożeń, a w konsekwencji – zapewnienie nabywcom nieruchomości mieszkalnych większego bezpieczeństwa finansowego.

Równocześnie ustawodawca dążył do wyeliminowania z obrotu podmiotów o wątpliwej kondycji finansowej, tj. deweloperów realizujących inwestycje w przeważającej mierze lub wyłącznie ze środków pochodzących z przedpłat klientów. Nowe regulacje miały sprzyjać zwiększeniu wiarygodności deweloperów, którzy powinni legitymować się stabilną pozycją rynkową oraz odpowiednim zapleczem kapitałowym. W rezultacie nabywcy mieli zyskiwać pewność, że zawierają umowy z partnerem gospodarczym godnym zaufania

Wśród najistotniejszych przejawów wzmocnienia ochrony nabywcy w OchrNabDFGU (obok ww.) należy zaliczyć również rozszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy na umowy inne niż deweloperska *sensu stricto* (z art. 5 pkt 6 OchrNabDFGU), dla których OchrNabDFGU nakazuje stosować część przepisów ustawy (w tym do umowy sprzedaży z art. 3 OchrNabDFGU, zawieranej między nabywcą a deweloperem, oraz do umowy określonej w art. 4 ustawy deweloperskiej, zawieranej przez nabywcę z podmiotem nienależącym do definicji dewelopera w rozumieniu art. 5 pkt 1 OchrNabDFGU), czy rozszerzenie uprawnień banku lub SKOK^[32]

³² Spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa

w zakresie przeprowadzania kontroli w związku z umową mieszkaniowego rachunku powierniczego, a także rozszerzenie sytuacji, w których nabywca będzie uprawniony do odstąpienia od umowy.

4 | Aksjologiczne przyczyny wprowadzenia pierwszej ustawy deweloperskiej w Polsce

Rozpoczynając analizę aksjologicznych przesłanek wprowadzenia pierwszej ustawy deweloperskiej w Polsce, należy zauważyć, że we współczesnych systemach prawnych wyróżnia się dwie formy tworzenia prawa, tj. poprzez jednostronne akty konwencjonalne upoważnionych przez państwo organów władz publicznych oraz w oparciu o praktyki prawotwórcze, czyli prawo zwyczajowe i precedensowe. „Stanowienie prawa jako akt jednostronny kompetentnego organu państwa odpowiada koncepcji władczego systemu prawa, w którym wyraźnie ujawnia się stosunek podporządkowania między stanowiącym prawo a adresatem norm”^[33]. Proces stanowienia prawa w Polsce realizowany jest w ramach dynamicznego ciągu działań organizacyjnych, obejmującego kolejno: etap inicjacji prawodawczej, przygotowanie projektu normatywnego, wniesienie go pod obrady organu ustawodawczego oraz – w końcowej fazie – ogłoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw. Dla analizy aksjologicznych podstaw wprowadzenia ustawy deweloperskiej kluczowe znaczenie ma szczególnie pierwszy etap, czyli okres formułowania przekonania o konieczności uchwalenia nowego aktu lub nowelizacji obowiązującej od 2011 r. ustawy.

Stadium to rozpoczyna się wyartykułowaniem określonych interesów społecznych, gospodarczych, politycznych, a kończy z momentem roboczego ustalenia (w stosownym organie państwa lub samorządu terytorialnego), że rysuje się potrzeba legislacji^[34].

³³ Jolanta Jabłońska-Bonca, *Wstęp do nauk prawnych* (Poznań: Wydawnictwo Przedsiębiorstwo Wydawnicze Ars Boni et aequi, 1996), 31.

³⁴ Ibidem, 29 – 30.

Aksjologia prawa jest dziedziną badawczą koncentrującą się na zależnościach między wartościami społecznymi a systemem normatywnym prawa^[35]. Słusznie się podkreśla, że aksjologii prawa nie można przypisać charakteru nauki praktycznej^[36]. Jednocześnie trafne jest stwierdzenie, że w jej normatywnym ujęciu zakłada się możliwość szerokiego wykorzystania wyników jej badań w praktyce. W ramach aksjologii analizuje się, które idee mają priorytetowe znaczenie dla społeczeństwa oraz w jaki sposób prawo może je uwzględnić i skutecznie chronić. Właśnie z tego powodu wyniki badań aksjologicznych powinny określać sposób podejmowania decyzji prawnych – zarówno przy tworzeniu, jak i stosowaniu prawa.

Aksjologia prawa na gruncie stosunku deweloperskiego będzie dotyczyła filozoficznych i etycznych aspektów związanych z umowami zawieranymi między deweloperem a nabywcą, mającymi za przedmiot świadczenia nieruchomości o przeznaczeniu mieszkalnym. Należy jednak zaznaczyć, że aksjologiczne przyczyny wprowadzania zmian lub nowych rozwiązań prawnych są zróżnicowane i mają charakter wielowymiarowy, obejmując zarówno ochronę interesów nabywców, jak i zapewnienie bezpieczeństwa i przejrzystości obrotu na rynku nieruchomości.

Wynik analizy historyczno-prawnej pozwala zauważyć, że pierwsze ustawy dotyczące działalności deweloperskiej zaczęły powstawać dopiero po uregulowaniu sytuacji mieszkaniowej w Polsce. W początkowym okresie po odzyskaniu niepodległości ustawodawca koncentrował się przede wszystkim na ujednoliceniu zasad dotyczących warunków technicznych i bezpieczeństwa budowlanego, natomiast w okresie powojennym priorytetem była odbudowa zniszczonych obszarów. Dopiero w trakcie transformacji systemowej po 1989 r. rozpoczęto proces dostosowywania polskiego prawa do zasad gospodarki rynkowej.

W wyniku omawianych przemian ewoluowała również aksjologia umowy deweloperskiej, która obecnie koncentruje się przede wszystkim na ochronie praw nabywców. Początkowo umowę deweloperską traktowano w praktyce jako jedną z form umowy przedwstępnej lub rezerwacyjnej, w obrocie prawnym występowała zatem jako umowa nienazwana, oparta na zasadzie swobody umów. Jak wskazywano wtedy w orzecznictwie – umowa

³⁵ Więcej na temat aksjologii prawa w: Krzysztof Pałeczki, "O przedmiocie socjologii prawa, raz jeszcze," w *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. Grażyna Skąpska (Kraków: Adam Marszałek, 1992).

³⁶ Anna Kociołek-Pęksa i Mateusz Stępień, *Leksykon socjologii prawa* (Warszawa: C.H. Beck, 2013), 1.

deweloperska nienazwana powstała w wyniku specyficznego połączenia czynności realizowanych w ramach procesu inwestycyjnego, z docelowym zamiarem przekazania inwestycji – budynku lub lokalu – drugiej stronie umowy. Umowa ta ma charakter właściwy, a nie przedwstępny i niezależnie od formy, w jakiej została zawarta, skutkuje dla danej strony umowy powstaniem roszczenia odszkodowawczego *ex contractu* w przypadku jej niewykonania lub niewłaściwego wykonania^[37].

W kontekście aksjologicznym prawodawca przy tworzeniu ustawy deweloperskiej uwzględnił oczekiwania społeczne, które na tamten moment skoncentrowane były wokół konieczności wprowadzenia szczególnych mechanizmów umożliwiających nabywcom ochronę na wypadek ogłoszenia przez dewelopera upadłości. Zwrócono także uwagę na dysproporcję ryzyka występującego pomiędzy stronami umowy. W obowiązującym ówczesnie systemie prawnym nabywca zobowiązany był do całkowitej zapłaty ceny nieruchomości jeszcze przed zakończeniem procesu inwestycyjnego przez dewelopera. W rezultacie narażony był na ryzyko związane z niewykonaniem przez dewelopera zobowiązań umownych, co mogło przejawiać się w zwłoce lub nawet niezrealizowaniu inwestycji. Tak ukształtowana pozycja nabywcy rodziła zagrożenia związane z utratą poniesionych środków finansowych, brakiem możliwości uzyskania zamówionego mieszkania lub jego ukończenia w terminie. W rezultacie unieвозмоżliwiało to realizację jego uprawnień ze stosunku deweloperskiego.

Na gruncie aksjologii umowy deweloperskiej warto również zauważyć, że uchwalenie Konstytucji RP z 1997 r. zagwarantowało w polskim systemie ochronę i gwarancję prawa do mieszkania^[38] jako prawa podstawowego o charakterze socjalnym. W związku z tym szczególnego znaczenia nabrało wprowadzenie zmian legislacyjnych w zakresie działalności deweloperskiej. Można przyjąć, że uchwalenie przepisów dotyczących działalności deweloperskiej odpowiadało potrzebom społecznym, w szczególności poprzez: zwiększenie dostępności mieszkań o wysokim standardzie budowlanym, zapewnienie przejrzystości procedur związanych z nabyciem nieruchomości od podmiotów profesjonalnych oraz ograniczenie praktyk powszechnie uznawanych za niedozwolone.

³⁷ Wyrok SO w Poznaniu – II Wydział Cywilny Odwoławczy z dnia 19 marca 2021 r., II Ca 83/21, Legalis nr 2576241.

³⁸ Piotr Polak, "Konstytucyjne źródła «prawa do mieszkania»: Rekonstrukcja uprawnień składających się na prawa mieszkaniowe," *Prawo i Więź*, nr 5 (52) (2024): 383 – 398.

Zauważając związek pomiędzy możliwością realizacji fundamentalnych praw i wolności (np. prawa do zdrowia czy prywatności) a dostępem do własnej przestrzeni bytowej, ustawodawcy ponadnarodowi zdecydowali się wprowadzić prawne mechanizmy ochrony mieszkania jako prawa podstawowego. W ramach rozwoju ochrony mieszkania zwrócono uwagę na ściśle powiązanie między mieszkaniem a życiem rodzinnym. Jak wskazano w Komentarzu nr 4^[39], prawo do mieszkania przysługuje nie tylko każdemu człowiekowi, ale także rodzinie. Podobnie Rekomendacja Nr R (81)15 Rady Europy z 1981 r.^[40] podkreśla konieczność nadania normatywnego wymiaru prawu małżonków do mieszkania rodzinnego oraz wspólnego korzystania z przedmiotów gospodarstwa domowego. Zmiany zachodzące w strukturze i funkcjonowaniu rodzin odzwierciedlają się w charakterze kultury mieszkaniowej. Warto wskazać, że aksjologicznym uzasadnieniem dla powstania przepisów deweloperskich mogły być także dążenia władz państwowych do stałego przyrostu naturalnego. Takie działania mieszczą się również w treści art. 18 Konstytucji RP oraz pkt 16 Europejskiej Karty Społecznej^[41].

Należy zaznaczyć, że relacja występująca pomiędzy dostępem do mieszkania a decyzjami rodzinnymi nie jest zagadnieniem pomijanym w naukach socjologicznych. Badania wskazują, że posiadanie własnego domu odgrywa kluczową rolę w procesie tworzenia rodziny. Przyjmuje się, że decyzję o założeniu rodziny często poprzedzają działania zmierzające do zapewnienia własnej przestrzeni bytowej, w której możliwe będzie wychowanie dzieci. Zwrócono również uwagę, że pary planujące powiększenie rodziny dążą do zwiększenia swoich zasobów mieszkaniowych już na etapie planowania potomstwa, a nie dopiero po narodzinach dziecka^[42]. Dodatkowo nie kwestionuje się związku między potrzebami rodzinnymi a dostępem do mieszkania, zauważa się jednak, że w Polsce rośnie liczba gospodarstw jednoosobowych. Zmiany w modelu życia małżeńsko-rodzinnego, widoczne w strukturze gospodarstw domowych, przekładają

³⁹ Komentarz Ogólny nr 4: Prawo do odpowiedniego mieszkania (art. 11 ust. 1 Paktu). Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (CESCR), 1991, dokument ONZ: E/1992/23.

⁴⁰ Rekomendacja nr R (81)15 w sprawie praw małżonków do zajmowania mieszkania rodzinnego oraz korzystania z przedmiotów gospodarstwa domowego przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 16 października 1981 r.

⁴¹ Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67).

⁴² Magdalena Witkowska, *Uwarunkowania prokreacji w rodzinach wielodzietnych. Studia i Monografie* (Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2022), 167.

się również na przeobrażenia instytucji mieszkania. Mieszkanie zaczęło pełnić funkcję mechanizmu, za pomocą którego jednostka manifestuje swoją pozycję społeczną^[43].

Jak wynika z powyższych rozważań, realizacja prawa do mieszkania przez władze państwowe sprzyja także realizacji założeń polityki prorodzinnej. Dostęp do mieszkania zapewnia rodzinom podstawę egzystencji każdej jednostki, a przestrzeń mieszkalna jest niezbędna do wychowywania dzieci i planowania założenia rodziny. Ponadto mechanizmy państwowe ukierunkowane na politykę prorodziną często współdziałają z szerszym dostępem do mieszkalnictwa. Rządowe programy wsparcia przy zakupie mieszkania bywają często bardziej preferencyjne dla osób z dziećmi lub dla tych, którzy mogą mieć trudności z zapewnieniem sobie odpowiednich warunków mieszkaniowych.

5 | Zakończenie

Podsumowując, ewolucja polskich regulacji deweloperskich odzwierciedla zarówno praktyczne potrzeby rynku, jak i aksjologiczne przesłanki związane z ochroną praw jednostki. Wprowadzenie regulacji deweloperskich w Polsce należy postrzegać przede wszystkim jako reakcję ustawodawcy na realne problemy praktyczne związane z realizacją stosunku deweloperskiego, a nie jako instrument stymulujący rozwój sektora mieszkaniowego.

Analiza aksjologiczna wskazuje, że działania ustawodawcze w zakresie prawa deweloperskiego odpowiadają również potrzebom społecznym związanym z prawem do mieszkania i jego powiązaniem z życiem rodzinnym. Dostęp do własnej przestrzeni bytowej sprzyja realizacji praw jednostki, a także nie pozostaje obojętny z perspektywy planowania rodziny. W tym kontekście przepisy deweloperskie można postrzegać jako instrument wspierający politykę prorodziną, harmonizującą prawa jednostki z wartościami społecznymi, takimi jak bezpieczeństwo, stabilność i dobrostan rodzin.

⁴³ Aleksander Lipski, "Rola mieszkania w obliczu nowoczesnych form życia rodzinnego," *Problemy Polityki Społecznej. Studia i dyskusje*. PAN. Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej, t. 11 (2009): 30.

Bibliografia

- Białko, Mikołaj. "Potrzeby mieszkaniowe współczesnych społeczeństw." *Przestrzeń i Forma*, nr 19 (2013): 66 – 79.
- Blicharz, Rafał. "Ważenie wartości w publicznym prawie gospodarczym." W *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, red. Andrzej Powąłowski, 21 – 43. Warszawa: C.H. Beck, 2022.
- Gliniecki, Bartłomiej. "Zamach na swobodę umów czy lepsze zabezpieczenie interesów klientów." *Edukacja Prawnicza*, nr 4 (133) (2012): 3 – 7.
- Górnicki, Leonard. "Założenia i koncepcja kodyfikacji prawa w II RP." *Prawo i Więź*, nr 4 (42) (2022): 618 – 661. <https://doi.org/10.36128/priw.vi42.578>.
- Hauser, Agata. "Międzynarodowe standardy w zakresie prawa do mieszkania." *Prawo i Więź*, nr 5 (52) (2024): 329 – 346. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI52.1040>.
- Hrycaj, Anna, Andrzej Jakubecki i Antoni Witosz. *Prawo restrukturyzacyjne i upadłościowe. System Prawa Handlowego*. Warszawa: C.H. Beck, 2019.
- Jabłońska-Bonca, Jolanta. *Wstęp do nauk prawnych*. Poznań: Wydawnictwo Przedsiębiorstwo Wydawnicze Ars Boni et aequi, 1996.
- Jurczyński, Paweł. "Instrumenty ochrony nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego na wypadek niewykonania zobowiązania przez dewelopera z umowy deweloperskiej w umówionym terminie." *Prawo i Więź*, nr 4 (42) (2024): 222 – 251. <https://doi.org/10.36128/priw.vi42.517>.
- Kociołek-Pęksa, Anna i Mateusz Stępień. *Leksykon socjologii prawa*. Warszawa: C.H. Beck, 2013.
- Kujawa, Jakub. "Between Progress and Backwardness. A Look at the Housing Policy of the Period of the People's Republic of Poland from the Social and Economic Perspective After 1989." *Studia Historiae Oeconomicae*, vol. 38 (2020): 57 – 80. <https://doi.org/10.2478/sho-2020-0003>.
- Kurek, Dorota. "Ustawa o własności lokali (wyciąg)." W *Prawo rynku nieruchomości. Prawo budowlane. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Ustawa deweloperska. Własności lokali. Ochrona praw lokatorów. Koncesja na roboty budowlane lub usługi. Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz*, red. Dariusz Okolski, 965 – 999. Warszawa: C.H. Beck, 2023.
- Kurzyńska-Lipniewicz, Agnieszka. *Prawne aspekty ochrony konsumenta w Polsce i w Unii Europejskiej*. Legnica: Wydawnictwo Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy, 2009.
- Lipski, Aleksander. "Rola mieszkania w obliczu nowoczesnych form życia rodzinnego." *Problemy Polityki Społecznej*, t. 11 (2009): 15 – 35.

- Mróz, Arkadiusz. "Umowy deweloperskie zawierane przed wejściem w życie ustawy deweloperskiej z 2011 r." *Nieruchomości*, nr 7 (2022): 9 – 15. <http://dx.doi.org/10.32027/NIER.22.7.2>
- Nowakowski, Andrzej B. "Pierwsze polskie prawo budowlane a prawo współczesne." *Przegląd Budowlany*, nr 6 (2013): 28 – 31.
- Okolski, Dariusz. *Prawo rynku nieruchomości. Prawo budowlane. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Ustawa deweloperska. Własności lokali. Ochrona praw lokatorów. Koncesja na roboty budowlane lub usługi. Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, 2023.
- Pałeczki, Krzysztof. "O przedmiocie socjologii prawa, raz jeszcze." W *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. Grażyna Skąpska, 30 – 31, Kraków: Adam Marszałek, 1992.
- Polak, Piotr. "Konstytucyjne źródła «prawa do mieszkania»: Rekonstrukcja uprawnień składających się na prawa mieszkaniowe." *Prawo i Więzy*, nr 5 (52) (2024): 383 – 398. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI52.1036>.
- Smarż, Joanna. "Rys historyczny przepisów prawa budowlanego w Polsce." *Inżynieria i Budownictwo*, r. 74, nr 7–8 (2018): 420 – 423.
- Strzelczyk, Ryszard. *Prawo nieruchomości*. Warszawa: C.H. Beck, 2019.
- Strzelczyk, Ryszard. *Umowa deweloperska w systemie prawa prywatnego*. Warszawa: C.H. Beck, 2013.
- Witkowska, Magdalena. *Uwarunkowania prokreacji w rodzinach wielodzietnych. Studia i Monografie*. Warszawa: Wydawnictwo Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2022.
- Żelazna, Agnieszka. "Nowe rozporządzenie w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach." *Nieruchomości*, nr 2 (2022): 9 – 13. <https://doi.org/10.32027/NIER.22.2.6>.



MARIOLA LEMONNIER

Wybrane cechy modelu ochrony sygnalistów na przykładzie amerykańskiego rynku regulowanego

Selected Features of the Whistleblower Protection Model on the Example of the American Regulated Market

Abstrakt

This article discusses selected issues related to American whistleblower regulation in the financial market, presented against the backdrop of historical considerations regarding whistleblower status. The choice to analyze the mechanism of reporting irregularities through practices specific to the banking and financial sectors is an important issue of law enforcement and financial market security, and also determines the reasons for the development of the whistleblower institution in the financial market. The article presents the whistleblower as an element of the market protection system, investor protection, and broader civil liberties in the USA. American law had a significant impact on the development of European solutions for whistleblower protection and status. To better understand European law, it is necessary to refer to the prototype, which in this case consists of several American legal acts, case law, and the extensive financial market regulation of the Securities and Exchange Commission. The heterogeneity of whistleblower status in the US is a significant problem and should be approached with caution, considering the purpose of these differences. The article is a synthetic study, therefore, it proposes selected, in the author's opinion, elements characteristic of the whistleblower protection system in the financial market. The genesis of the whistleblower institution in the USA required a retrospective and selective approach, paying attention to the interdisciplinary nature of the concept.

SŁOWA KLUCZOWE: prawo amerykańskie, sygnalista, rynek finansowy

KEYWORDS: American law, whistleblower, financial market

MARIOLA LEMONNIER – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Łódzkiego, ORCID – 0000-0003-3277-9568, e-mail: mariola.lemonnier@wpia.uni.lodz.pl

[HTTPS://DOI.ORG/10.36128/PRiW.VI58.1547](https://doi.org/10.36128/PRiW.VI58.1547)

1 | Wprowadzenie

Na wstępie należy podkreślić, iż współczesny sygnalista może być postrzegany jako postać niepokojąca, wywrotowa, heroiczna i idealizowana, ale raczej nie da się go sprowadzić do jednego archetypu. Choć sygnaliści są przedmiotem nieustannego zainteresowania społeczeństwa, rzeczywistość prawna, którą tworzą, pozostaje trudna do zidentyfikowania. Sygnaliści bywają jednocześnie kluczem do funkcjonowania państw i przedsiębiorstw, a zarazem czynnikiem ich destabilizacji, stwarzają nowe trudności, współmierne do rozwoju prawodawstwa, które podejmuje wyzwanie ustanowienia dla nich ram prawnych działania. Również aspekty teoretyczne – geneza pojęcia sygnalisty, zasady założycielskie i zakres przedmiotowy instytucji – ujawniają w pewnym sensie niemożliwą jedność kategorii sygnalistów. Opisany poniżej zagraniczny model^[1] regulacji statusu sygnalisty rzuca światło na potencjalny rozwój lub zmianę tego rodzaju instytucji w innych krajach. Sygnaliści stanowią element młodej kultury etycznej, oznaczają określenie, które cieszy się powodzeniem. Opowieść o sygnaliście bywa opowieścią o postaci, której poświęcenie i sukces, a nawet tragedia opowiedane są jako przykład dla dobra globalnego społeczeństwa, a w szczególności demokracji. Tego przepisania historii można bronić, bo ostatecznie co innego zrobili Voltaire dla Calasa, a Zola dla Dreyfusa...

Instytucje finansowe odgrywają kluczową rolę w sygnalizacji nieprawidłowości, a reprezentacja w tym kontekście sektora bankowego i finansowego, będąca źródłem różnych alertów, nie jest przypadkowa. Pierwsze faktyczne wyjaśnienie można znaleźć w charakterze prowadzonych działań, które plasują instytucje rynku finansowego na strategicznej pozycji obserwacyjnej, w centrum przepływu informacji poufnych i oczywiście – przepływów kapitału. Od dawna kultura *compliance* w sektorze bankowym, promowana przez ustawodawców i regulatorów, przyczyniła się do poszukiwań nowych form nadzoru. W sektorze bankowym widać źródła różnorodnych powiadomień oraz znaczenie etycznego sygnalizowania nieprawidłowości jako nowego mechanizmu zarządzania bankowością. Poza prostą ochroną przed ryzykiem nadużyć, w Europie postępuje ochrona karna zarówno przed szkodami, jakie mogą ponieść sygnaliści, jak i przed ewentualnymi postępowaniami karnymi, które mogą ich czekać. Metody, jakie zastosowano przy opracowaniu niniejszego artykułu,

¹ Hanna Wolska, "Model jako forma poznania naukowego Próba zdefiniowania," *Prawo i Więź*, nr 2 (45) (2023): 4 i n.

obejmują metodę dogmatyczną i prawnoporównawczą, w tym analizę przepisów prawa obcego, jak i zagranicznej praktyki orzeczniczej, metodę historycznoprawną i analizę piśmiennictwa zagranicznego dotyczącego pojęcia sygnalisty. Celem przedstawionych rozważań jest skonstruowanie pewnych cech amerykańskiej koncepcji sygnalisty na rynku regulowanym i próba znalezienia tych, które z europejskiego punktu widzenia mogą się wydawać odmienne.

2 | Geneza pojęcia sygnalisty w USA

W Stanach Zjednoczonych, kraju, w którym narodziło się pojęcie *whistle-blowingu*^[2], nazwane w przepisach polskich działaniem sygnalisty, zadaniem sygnalisty jest sygnalizowanie nieprawidłowości i bywa najczęściej definiowane jako czynność członków organizacji, którzy upubliczniają nielegalne, niemoralne lub bezprawne praktyki, stosowane przez ich pracodawców, osobom lub organizacjom, których działania mogą zmienić sytuację. Idea *whistle-blowingu* sięga średniowiecza i ma swoje korzenie w zasadzie *qui tam*^[3]. *Whistle-blowing* przeniknął z prawa angielskiego do prawa amerykańskiego za sprawą prawa o fałszywych roszczeniach – *False Claims Act* (dalej: FCA), znanego również jako „prawo Lincolna”, przyjętego podczas wojny secesyjnej, które zachęcało do zgłaszania oszustw popełnianych przez kontrahentów rządowych w zakresie dostaw dla wojska^[4]. W tamtym czasie instytucja *whistle-blowingu* niewiele różniła się od sygnalizowania nieprawidłowości w znanej nam w Europie formie^[5].

² Pisane pierwotnie z łącznikiem jako *whistle-blower*, a następnie łącznie – *whistleblower*.

³ Zasada *qui tam*, wywodząca się z łacińskiego zwrotu *qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur* (dosłownie „ten, kto podejmuje działania zarówno w imieniu swojego króla, jak i własnym”), pozwala obywatelowi złożyć pozew w imieniu rządu i dzielić się pieniędzmi odzyskanymi w ten sposób (*Qui tam: definicja, historia*, www.whistleblowingprotection.org [dostęp: 11.02.2025]).

⁴ Terry Morehead Dworkin i Arthur J. Brown, „The Money or the Media? Lessons from Contrasting Developments in US and Australian Whistleblowing Laws,” *Seattle Journal for Social Justice*, vol. 11, issue 2, art. 8 (2013): 65.

⁵ Szerzej na temat znaczenia terminu sygnalista: Mateusz Jakubik i Oskar Grajewski, „Wybrane zagadnienia dotyczące roli sygnalistów i kanałów zgłaszania w kontekście rozwoju technologii cyfrowych oraz zmian prawodawczych, a także

Prowadzenie badań nad zjawiskiem sygnalizowania nieprawidłowości rodzi swoistego rodzaju niepewność koncepcyjną. Restrykcyjna definicja, przedstawiana w literaturze amerykańskiej, współistnieje z szerszą, aktywistyczną wizją. Jak zauważa prawnik i aktywista S.M. Kohn w swojej książce^[6], pojęcie sygnalisty określa się jako pojęcie ściśle związane z wizją promowaną przez ojców założycieli amerykańskiej demokracji. Sygnalista to osoba, która ujawnia wszelkiego rodzaju informacje lub działania, które są uważane za nielegalne, nieetyczne lub niepoprawne w ramach organizacji prywatnej lub publicznej. Taką definicję wprowadził *Whistleblower Protection Act* (dalej: WPA) – akt o ochronie sygnalistów – do prawa federalnego w Stanach Zjednoczonych^[7].

Pierwsze prawo chroniące sygnalistów pojawiło się wraz z wprowadzeniem wspomnianego FCA podczas wojny secesyjnej w 1863 r.^[8], chociaż wydaje się, że pierwszy status ochronny w prawie amerykańskim dla tych osób był ustanowiony już w 1777 r. W celu ochrony sygnalistów Kongres uchwalił wtedy prawo chroniące sygnalistów^[9]. FCA obowiązuje do dziś po wielu zmianach, ale był rzadko stosowany. Zmieniony najpierw w 1986 r., a następnie w 2009 r. przez *Fraud Enforcement and Recovery Act*^[10] w celu zmniejszenia przestępczości finansowej, miał zachęcać sygnalistów do działania. Jednakże kwestia rekompensaty dla sygnalistów była i jest stałym przedmiotem debaty, ponieważ mechanizm sygnalizacji stanowi obecnie jeden z mechanizmów dostarczania informacji o nieprawidłowościach w Stanach Zjednoczonych.

Innym aktem prawnym odnoszącym się do sygnalistów był *Lloyd-La Follette Act* z 1912 r.^[11], który dotyczył reformy służby cywilnej, w której ustanowiono procedury zwalniania pracowników federalnych i gwarantowano im prawo do komunikowania się z członkami Kongresu. Od 1972 do 1990 r. USA ustanowiło szereg praw, które rozszerzały możliwości zgodnego

związanych z tym wyzwań i perspektyw,” *Prawo Mediów Elektronicznych*. *Kwartalnik Naukowy*, nr 3 (2024): 6 i n.

⁶ Stephen M. Kohn, *The Whistleblower's Handbook: A Step-By-Step Guide to Doing What's Right and Protecting Yourself* (Globe Pequot, 2011).

⁷ Więcej o WPA w dalszej części artykułu.

⁸ 31 U.S.C. § 3729–3733. Nazywany potocznie Lincoln Act.

⁹ Library of Congress, *Journals of the Continental Congress 1774–1789*, vol. 9, 1778, 2 mai – 1er septembre, 732.

¹⁰ L. 111–21, S. 386, 123 Stat. 1617.

¹¹ 5 U.S.C. § 7211: Employees' right to petition Congress, <https://whistleblower.house.gov/resources/all-resources/committee-jurisdiction-tool/whistleblowing-executive-branch-employee/lloyd-la-follette-act-1912> [dostęp: 10.08.2025].

z prawem działania sygnalistów. Od czasu ustanowienia *Lloyd-La Follette Law Act* wprowadzano inne akty prawne dające pracownikom prawo wypowiedzi, m.in. FCA czy *Sarbanes-Oxley Act* (dalej: SOX), o których będzie mowa w dalszej części.

Prawo o stosunkach pracy (*National Labor Relations Act*, dalej: NLRA)^[12] z 1935 r. było prekursorem prawa chroniącego sygnalistów. Wcześniej uchwalono przepisy federalne i stanowe, aby lepiej pogodzić interesy pracowników i przedsiębiorców oraz uspokoić społeczeństwo. Przepisy te spotkały się jednak z silnym sprzeciwem. Dla przykładu w 1898 r. Kongres zakazał przewoźnikom kolejowym jakiegokolwiek dyskryminacji pracowników ze względu na przynależność związkową^[13]. W 1908 r. prawo to zostało uznane za niezgodne z Konstytucją Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie *Adair przeciwko Stanom Zjednoczonym*^[14] w szczególności z uwagi na to, że naruszało swobodę zawierania umów. W tym orzeczeniu Sąd Najwyższy zastosował tę samą zasadę rzetelnego procesu, którą rozwinął trzy lata wcześniej w orzeczeniu w sprawie *Lochner przeciwko stanowi New York*^[15], w której unieważnił przepisy stanowe dotyczące godzin pracy piekarzy. Kilka dekad później druga próba legislacji zabronienia dyskryminacji w zatrudnieniu pracowników zrzeszonych w związkach zawodowych okazała się skuteczniejsza. W 1935 r. Kongres uchwalił NLRA, którego artykuł 8(a)(3) zabraniał jakichkolwiek działań niekorzystnych dla pracownika w zakresie zatrudniania, zwalniania lub tworzenia warunków pracy, mających na celu zniechęcenie pracownika do uczestnictwa w związkach zawodowych. Artykuł 8(a)(4) NLRA zabraniał podejmowania jakichkolwiek działań niekorzystnych dla pracownika w związku z zatrudnieniem z powodu zgłoszenia przez niego naruszenia NLRA lub uczestniczenia w charakterze świadka w dochodzeniu lub postępowaniu skutecznie wszczętym. Był to pierwszy przepis federalny zakazujący dyskryminacji w zatrudnieniu wobec pracownika za przekazanie państwu informacji o naruszeniu prawa, a tym samym pierwsza rzeczywista ochrona sygnalistów przed odwetem w zatrudnieniu. Sąd Najwyższy podtrzymał zakazy NLRA dotyczące odwetu w miejscu pracy z powodu

¹² 6.07.1935, 29 USC Labor, § 151–169, <https://www.nlrb.gov/about-nlrb/rights-we-protect/the-law> [dostęp: 10.08.2025].

¹³ Act of Congress, June 1, 1898, 30 Stat. 424, U.S. Comp. Stat. 1901, s. 3205.

¹⁴ 208 U.S. 161 (1908).

¹⁵ 198 U.S. 45 (1905).

przynależności do związku zawodowego lub zgłaszania naruszeń wolności zrzeszania się, które pozostały w mocy^[16].

3 | Przekazywanie informacji a Pierwsza Poprawka do Konstytucji

Założyciele amerykańskiej demokracji wydawali się podzielać przekonanie o istnieniu ścisłego, organicznego związku między przekazywaniem informacji społeczeństwu a suwerennością. Pierwsza Poprawka do Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki^[17] była również interpretowana w tym duchu przez Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych. W latach 60. XX wieku pracownicy sektora publicznego w USA uzyskali ochronę w związku z sygnalizowaniem nieprawidłowości, właśnie na mocy Pierwszej Poprawki do Konstytucji. W istocie amerykańskie prawo konstytucyjne przeszło głęboką transformację w okresie powojennym. W tym kontekście sprawa *Pickering przeciwko Radzie Edukacji*, która trafiła do Sądu Najwyższego^[18], podnosiła kwestię, czy urzędnik publiczny może zostać usunięty ze stanowiska nie ze względu na przynależność polityczną, ale za publiczne wypowiedzi, czyli za sygnalizowanie nieprawidłowości. W tej sprawie nauczyciel szkoły średniej opublikował w lokalnej gazecie artykuł krytykujący radę szkolną za zarządzanie finansami publicznymi. Nauczyciel został następnie usunięty ze stanowiska. W tym przypadku Sąd Najwyższy ustanowił zasadę, która w dużej mierze obowiązuje do dziś: orzeczenie sądu w sprawie ingerencji państwa w wolność wypowiedzi funkcjonariusza publicznego musi znaleźć równowagę między interesami państwa jako pracodawcy a wolnością wypowiedzi funkcjonariusza publicznego jako obywatela, ilekroć funkcjonariusz publiczny wypowiada

¹⁶ *West Coast Hotel Co. v. Parrish*, 300 U.S. 379 (1937).

¹⁷ Pierwsza Poprawka – „Żadna ustawa Kongresu nie może wprowadzić religii ani zabronić swobodnego praktykowania jej, ograniczać wolności słowa lub prasy ani prawa ludu do spokojnych zgromadzeń lub do składania naczelnym władzom petycji o naprawienie krzywd”, <https://libr.sejm.gov.pl/tekoi/txt/konst/usa-am1.htm> [dostęp: 18.09.2025].

¹⁸ *Pickering v. Bd. of Ed. of Twp. High Sch. Dist. 205, Will Cty., Illinois*, 391 U.S. 563 (1968).

się na temat będący przedmiotem zainteresowania publicznego. Rolą organów sądowych jest zatem znalezienie równowagi między wolnością urzędnika jako obywatela do wyrażania swoich opinii w sprawach będących przedmiotem zainteresowania publicznego a potrzebą zapewnienia przez państwo jako pracodawcę skuteczności świadczonych przez siebie usług publicznych za pośrednictwem swoich pracowników.

Konstytucyjna ochrona przyznana sygnalistom jest jednak ograniczona. Zgodnie z doktryną działania państwa (ang. *state action doctrine*) ochrona wynikająca z Pierwszej Poprawki do Konstytucji dotyczy wyłącznie ingerencji państwa, zatem nie obejmuje większości pracowników sektora prywatnego^[19]. Nie dotyczy również urzędników federalnych, którzy korzystają z ochrony funkcjonalnej przewidzianej przez prawo. Ponadto Konstytucja amerykańska reguluje stosunki prywatne, gdy działania podmiotu prywatnego są w pełni przypisane państwu^[20]. Może to mieć miejsce, gdy podmiot prywatny wykonuje funkcję tradycyjnie należącą do państwa, na przykład zarządzanie mieniem samorządowym^[21], gdy działanie prywatne jest wynikiem umowy między państwem a podmiotem prywatnym lub gdy podmiot prywatny i państwo wspólnie dążą do tego samego celu^[22] i tym podobne.

Zakres orzecznictwa w zakresie ograniczeń został dodatkowo zawężony przez Sąd Najwyższy w sprawie *Garcetti przeciwko Ceballos*^[23], w której Sąd Najwyższy orzekł, że nie istnieje ochrona konstytucyjna, gdy urzędnik publiczny wypowiada się zgodnie ze swoimi obowiązkami służbowymi. W tej sprawie Sąd Najwyższy podtrzymał decyzję o zwolnieniu prokuratora z Kalifornii, który w wewnętrznej notatce doniósł o nadużyciach popełnionych przez funkcjonariusza policji prowadzącego dochodzenie karne. Sąd Najwyższy orzekł, że prokurator nie wypowiadał się jako obywatel, lecz raczej jako funkcjonariusz publiczny i że w związku z tym może podlegać sankcjom dyscyplinarnym bez naruszania swoich praw konstytucyjnych. To rozwiązanie znacząco ogranicza zakres Pierwszej Poprawki do Konstytucji w zakresie ochrony wolności wypowiedzi sygnalistów.

¹⁹ Wyjątek istnieje w stanie Connecticut, gdzie sądy orzekły, że Konstytucja stanu gwarantuje wolność wypowiedzi pracownikom sektora prywatnego. Sprawa *Cotto v. United Technologies Corp.*, 738 A.2d 623 (Connecticut 1999).

²⁰ *Lugar v. Edmondson Oil Co.*, 457 U.S. 922, 937 (1982).

²¹ *Marsh v. Alabama*, 326 U.S. 501 (1946); *Terry v. Adams*, 345 U.S. 461 (1953).

²² *Dennis v. Sparks*, 449 U.S. 24 (1980); *Adickes v. S.H. Kress & Co.*, 398 U.S. 144, 158 (1970).

²³ *Garcetti v. Ceballos*, 547 U.S. 410 (2006).

4 | *Whistleblower Protection Act*

Większość przepisów dotyczących sygnalizowania nieprawidłowości w Stanach Zjednoczonych przyjmuje podobną strukturę i odnosi się przede wszystkim do zgłaszania naruszenia prawa, przepisu lub regulacji (ang. *a violation of a law, rule or regulation*). To określenie jest wspólne dla większości przepisów obowiązujących w Stanach Zjednoczonych. Sformułowanie „sygnalizowanie naruszeń” zawarto przede wszystkim w WPA^[24], który stanowił wzór dla większości regulacji sektorowych o ochronie sygnalistów w Stanach Zjednoczonych^[25]. Pomimo troski Kongresu o sygnalistów prawodawca nie wyraził jednak chęci zapewnienia kompleksowej ochrony sygnalistom. W 1989 r. senatorowie H. Metzenbaum i Ch. Grassley zaproponowali federalne prawo obejmujące wszystkich pracowników sektora prywatnego – ustawę o ochronie sygnalistów w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa pracowników (ang. *Employee Health and Safety Whistleblower Protection Act*)^[26]. Okazało się, iż dla kompleksowej ochrony dla wszystkich rodzajów sygnalistów w USA istnieje około 50 sektorowych aktów federalnych, które chronią sygnalistów z różnym stopniem skuteczności. Należy podkreślić, że regulacje nie miały na celu przede wszystkim ochrony sygnalistów, ale ich zamierzeniem było zwalczanie naruszeń i nieprawidłowości w sektorze zdrowia, bezpieczeństwa publicznego, środowiska, zamówień publicznych, systemu finansowania lub praw pracowniczych. Aby jednak zapewnić skuteczność przepisów, a w szczególności przekazywanie informacji o naruszeniach organom publicznym, zawierają one zakazy dyskryminacji zawodowej sygnalistów, które według ustawodawcy stanowią najlepsze źródło informacji o działalności korporacyjnej^[27]. Jednakże skutkiem tego sektorowego podejścia, którego głównym celem jest zapewnienie skuteczności przepisów, w których zawarto zróżnicowane środki ochrony sygnalistów, jest to, że chronią one tylko pracowników zgłaszających lub ujawniających określone zachowania. Niektórzy sygnaliści w ten sposób wymykają się spod ochrony. Jest to jedna ze słabości amerykańskiego systemu ochrony sygnalistów.

²⁴ L. 95–454, 92 Stat. 1111.

²⁵ Robert G. Vaughn, “America’s First Comprehensive Statute Protecting Corporate Whistleblowers,” *Administrative Law Review*, nr 57 (1) (2005): 1 – 105.

²⁶ S. 436, 101st Cong., 1st Sess. (1989).

²⁷ Stephen M. Kohn, *The Whistleblower Litigation Handbook: Environmental, Health and Safety Claims* (PESI, 1990), 4.

Senator C. Levin, inicjator WPA, stwierdził, że ochrona sygnalistów jest jednym z najprostszych i najskuteczniejszych sposobów na obniżenie kosztów i usprawnienie funkcjonowania rządu federalnego²⁰. Wśród reform przeprowadzonych za pośrednictwem WPA m.in. wzmocniono niezależność, uprawnienia i odpowiedzialność Specjalnego Prokuratora w zakresie badania przypadków odwetu wobec sygnalistów, zapewniono sygnalistom prywatne prawo do wniesienia powództwa przed *Merit System Protection Board* (dalej: MSPB)^[28] oraz złagodzono ciężar spoczywający na pracownikach w zakresie udowadniania odwetu za sygnalizowanie nieprawidłowości²¹. W 2012 r. Kongres znowelizował WPA i wzmocnił ochronę sygnalistów^[29]. Rozszerzono zakres kompetencji WPA na kilka sposobów, m.in. zapewniając ochronę pracownikom korzystającym z prawa do odwołania, skargi lub zażalenia w odniesieniu do zakazanych działań personalnych, wyjaśniając, że niektóre działania pracowników w zakresie ujawniania informacji nie uchylają ochrony wynikającej z WPA oraz wymagając, aby umowy o zachowaniu poufności zawierały szczegółowe oświadczenie informujące pracowników o ich prawach. Na kształt instytucji ochrony sygnalistów miało wpływ orzecznictwo MSPB jako quasisądowego organu odpowiedzialnego za ochronę sygnalistów, składającego się z sędziów administracyjnych mianowanych przez władzę wykonawczą. Od jego decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Apelacyjnego Stanów Zjednoczonych^[30]. Orzeczenia wyjaśniały, że zgłaszanie nieprawidłowości niekoniecznie ma na celu demaskowanie nieprawidłowości bezpośrednio objętych WPA^[31] i że sygnaliści nie muszą odwoływać się do konkretnego przepisu przy sygnalizowaniu naruszeń^[32]. Stwierdzenie naruszenia prawa stanowi zazwyczaj pierwszy przypadek, w którym można przyznać prawo do sygnalizowania nieprawidłowości. Poza tym bardzo ogólnym odniesieniem do naruszenia prawa wiele przepisów – zarówno w Unii Europejskiej, jak i w Stanach Zjednoczonych – koncentruje się na zgłaszaniu

²⁸ Rada Ochrony Systemów Zaslóg (*Merit Systems Protection Board*) to niezależna, quasisądowa agencja władzy wykonawczej, która pełni funkcję strażnika federalnych systemów zasług i promowania efektywnej pracy pracowników federalnego sektora publicznego.

²⁹ Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012, Pub. L. No. 112–199, 126 Stat. 1465–1476.

³⁰ Bardziej szczegółowe omówienie tych procedur można znaleźć w MSPB, *Whistleblower Protections for Federal Employees, Report to the President and Congress*, September 2010, 3.

³¹ *Mogyorossy v. Department of the Air Force*, 96 M.S.P.R. 652, 11 (2004).

³² *DiGiorgio v. Department of the Navy*, 84 M.S.P.R. (1984).

konkretnych nieprawidłowości lub szerzej, nieprawidłowości lub aktów niegospodarności zabronionych przez prawo sektorowe. Istotne znaczenie miała sekcja 806 SOX^[33], której ogólnym celem była ochrona inwestorów poprzez poprawę autentyczności i wiarygodności informacji finansowych, natomiast tytuł sekcji brzmi: „O ochronie inwestorów poprzez poprawę dokładności i wiarygodności informacji korporacyjnych składanych zgodnie z przepisami prawa papierów wartościowych oraz w innych celach”^[34]. Przepis przyznaje pracownikom ograniczone prawo do zgłaszania faktów, które mogłyby stanowić naruszenie środków regulacji rynku przewidzianych w tym akcie.

Orzecznictwo Rady ds. Kontroli Administracyjnej (ang. *Administrative Review Board*, ARB)^[35] stosuje jednak kryterium bardzo rygorystycznie, nie uznając za uzasadnione sygnalizowania aktów dyskryminacji lub naruszeń wewnętrznych procedur regulacyjnych, nawet jeśli ujawniają one ogólne dysfunkcje korporacyjne, które mogłyby stworzyć klimat sprzyjający oszustwom^[36].

Należy podkreślić, że w Stanach Zjednoczonych prawodawstwo jest silnie uwarunkowane koncepcjami niewłaściwego zarządzania i nadużycia władzy. Dlatego też WPA, którego jednym z deklarowanych celów było stworzenie etycznej służby publicznej poprzez promowanie ujawniania aktów niewłaściwego zarządzania, oszustwa lub nadużycia władzy^[37], odnosi się głównie do nadużycia władzy lub uprawnień. Z kolei MSPB rozumie takie nadużycie jako arbitralne sprawowanie władzy przez agenta lub urzędnika federalnego, które może wpłynąć na prawa osoby lub przynieść sprawcy lub osobie z jej rodziny osobistą korzyść lub zysk. Orzecznictwo MSPB jako quasisądowego organu dodatkowo rozszerzyło definicję, kwalifikując jako nadmierne wykorzystanie władzy wszelkie akty nękania

³³ L. 107–204, 116 Stat. 745. O SOX w dalszej części artykułu.

³⁴ Ang. „On investor protection by improving the accuracy and reliability of corporate information filed under securities laws and for other purposes”.

³⁵ Ten organ, składający się z pięciu członków mianowanych przez Sekretarza Stanu ds. Pracy, jest organem quasisądowym odpowiedzialnym za odwoływanie się od decyzji administracji pracy, <http://www.dol.gov/arb/welcome.html> [dostęp: 6.10.2025].

³⁶ We Francji ustawa z dnia 13 listopada 2007 r. o zwalczaniu korupcji zapewnia ochronę pracownikom zgłaszającym nieprawidłowości w artykule 9126, ale tylko w przypadku zgłoszenia aktów korupcji.

³⁷ Thomas Devine, “The Whistleblower Protection Act of 1989: Foundation for the Modern Law of Employment Dissent,” *Administrative Law Review*, vol. 51, nr 2 (1999): 531 – 579.

lub zastraszania pracowników lub działania faworyzujące podejmowane przez przełożonych wobec pracowników, którzy postrzegani są jako osoby pozostające w bliskich relacjach z przełożonym^[38].

W Stanach Zjednoczonych liczne przepisy mają również na celu zachęcanie do zgłaszania zagrożeń dla społeczeństwa lub środowiska. Niektóre z nich, takie jak *Clean Air Act* (dalej: CAA)^[39] czy *Energy Reorganization Act* (ERA)^[40], koncentrują się na zagrożeniach dla środowiska i upoważniają sygnalistów do zgłaszania, w bardzo szerokim zakresie, faktów, które mogą powodować zagrożenie dla społeczeństwa. Ryzyko zawarte w CAA dotyczy sygnalizowania nieprawidłowości w kwestiach energetyki jądrowej i jest rozumiane bardzo szeroko, ponieważ obejmuje zaobserwowane szkody dla zdrowia pracowników, fakty dotyczące naruszeń bezpieczeństwa, a nawet akty nękania, które można uznać za ujawniające niewłaściwe zarządzanie mogące stworzyć środowisko niesprzyjające wykrywaniu zagrożeń^[41]. Stanowią one zagrożenie dla całego społeczeństwa, a w zakresie energii jądrowej sygnalizowanie odnosi się ogólnie do znacznego zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Orzeczenia w tej sprawie szeroko zdefiniowały pojęcie sygnalizacji. Na przykład sygnalizacja o redukcji liczby funkcjonariuszy policji prowadząca do wzrostu liczby wypadków lub ujawnienie informacji o nieprawidłowościach w detektorze materiałów wybuchowych zainstalowanym na lotnisku mogą być uznane za ryzyko dla bezpieczeństwa wspólnego.

Bezpośredniość i prawdopodobieństwo naruszenia wydają się szczególnie istotnym warunkiem koniecznym do uznania oświadczenia pracownika za oświadczenie sygnalisty. Wydane w związku z WPA liczne orzeczenia wskazywały, że naruszenia zgłoszone przez sygnalistę muszą dotyczyć niezgodności, która nie stanowi drobnego naruszenia prawa, i muszą wydawać się wystarczająco istotne, aby zasługiwać na ochronę. Definiując, co stanowi drobne naruszenie na mocy WPA, orzeczono, że drobna niezgodność jest tym, co rozsądna osoba uznałaby za niezgodność z prawem, a co jest oczywiście drobne i nieumyślnie popełnione przez urzędnika publicznego, który na ogół sumiennie wypełnia swoje obowiązki, a w związku z tym takie zgłoszenie nie może być objęte ochroną^[42]. WPA miał wyraźnie

³⁸ *Murphy v. Department of the Treasury*, 86 M.S.P.R. 131, 7 (2000).

³⁹ USC, 42 USC chapter 85 (§ 7401-7671q).

⁴⁰ *Energy Reorganization Act of 1974*, Pub. L. 93-438, 88 Stat. 1233, 42 U.S.C.A. § 5801.

⁴¹ *Huffman v. OPM*, WL 914869, Fed. Cir. (2001).

⁴² *Langer v. Department of the Treasury*, 265 F.3d 1259, 1266, Fed. Cir (2001).

na celu wzmocnienie i poprawę praw pracowników federalnych i dlatego ma zastosowanie wyłącznie do urzędników publicznych zatrudnionych w agencjach federalnych. Chronieni są pracownicy, byli pracownicy czy postulujący lub nawet oczekujący na decyzję o akceptacji kandydatury na pracownika. Jednakże urzędnicy, których obowiązki są poufne lub związane z tworzeniem polityki, projektowaniem lub publicznym propagowaniem takiej polityki, lub jakiegokolwiek inne stanowisko wyznaczone przez prezydenta mające na celu utrzymanie dobrej administracji, nie są objęci ochroną. Wykluczeni są również członkowie agencji federalnych uznani przez prezydenta za zaangażowanych w działalność szpiegowską i kontrwywiadowczą.

5 | *Sarbanes-Oxley Act*

Ważnym aktem dla sygnalistów było uchwalenie SOX w 2002 r.^[43], który po raz pierwszy zapewnił bardziej jednolitą ochronę sygnalistom zgłaszającym sprawy dotyczące oszustw w spółkach publicznych na rynku finansowym. SOX był reakcją po ujawnieniu oszustw księgowych Enronu i WorldComu, miał na celu zwiększenie kontroli finansowej i księgowej nad spółkami giełdowymi w szczególności poprzez środki sygnalizowania nieprawidłowości. W późniejszym czasie okazało się bowiem, że pracownicy Enronu i WorldComu powiadamiali o nieprawidłowościach księgowych kierownictwo spółek znacznie wcześniej, zanim doszło do bankructw gigantów finansowych. Zamiast zająć się tą sytuacją, na przykład kierownictwo Enronu zajęło się zwolnieniami sygnalistów.

SOX ustanowił trójtorowy system mający na celu promowanie sygnalizowania nieprawidłowości. Po pierwsze, zabroniono stosowania środków odwetowych wobec pracowników zgłaszających naruszenia przepisów finansowych, zakazowi temu towarzyszyło prawo do przywrócenia do pracy i odszkodowania dla sygnalisty. Po drugie, ustanowiono sankcje karne wobec osób odpowiedzialnych za odwet wobec pracownika, co było innowacyjną, ale wciąż rzadko stosowaną praktyką. Po trzecie, SOX wprowadził po raz pierwszy wymóg wdrożenia systemu sygnalizowania nieprawidłowości w spółkach giełdowych i ich spółkach zależnych.

⁴³ Pub. L. No. 107-204, 116 Stat. 800.

System ten miał umożliwiać każdej osobie anonimowe i poufne zgłaszanie zarządowi informacji dotyczących naruszeń prawa finansowego lub rachunkowego przez spółkę. Sygnaliści, od dawna postaci drugoplanowe w stosunku do spraw dotyczących papierów wartościowych, na podstawie SOX zaczęli być uznawani za ważny kanał wykrywania oszustw na rynku finansowym. Tytuł sekcji 806 SOX dotyczy wszystkich pracowników spółek publicznych. Jednakże, pomimo możliwości uznania za sygnalistę każdego agenta, pracownika, kontrahenta lub podwykonawcy spółki notowanej na giełdzie, sądy w dużej mierze ograniczają liczbę potencjalnych podmiotów uprawnionych do tego prawa^[44]. W większości orzeczeń dotyczących przekazywania informacji dotyczących naruszeń ograniczono ochronę do pracowników spółek notowanych na giełdzie.

Nowy wymóg wdrożenia systemu sygnalizowania nieprawidłowości na rynku finansowym zmienił praktyki amerykańskich spółek kwotowanych, ponieważ większość z nich posiada obecnie wewnętrzny system sygnalizowania nieprawidłowości. SOX przyczynił się do przyjęcia, uznanego we Francji na początku za kontrowersyjny^[45], pierwszego systemu sygnalistów, wdrożonego w szczególności przez amerykańskie spółki zależne z siedzibą we Francji.

Przepisy SOX zostały wzmocnione w 2010 r. przez *Dodd-Frank Act*, uchwalony w następstwie kryzysu na rynku kredytów hipotecznych *subprime*, który znacząco wydłużył okres przedawnienia roszczeń wynikających z ustawy SOX w odniesieniu do roszczeń o odszkodowanie za szkody poniesione przez sygnalistów. Co więcej, SOX wprowadził, podobnie jak wiele innych amerykańskich systemów, nagrody finansowe dla sygnalistów.

W sektorze prywatnym *Dodd-Frank Act* z 2010 r.^[46] wyraźnie rozszerzył zakres ochrony podmiotowej ustanowionej w sekcji 806 SOX, stosując tę ostatnią do wszystkich podwykonawców i kontrahentów spółek giełdowych, co zamknęło lukę, która doprowadziła do pozbawienia sygnalistów, teoretycznie chronionych przez ustawę SOX, ochrony z powodu

⁴⁴ Richard E. Moberly, "Unfulfilled Expectations: An Empirical Analysis of Why Sarbanes-Oxley Whistleblowers Rarely Win," *William & Mary Law Review*, vol. 49, issue 1 (2007): 109 – 112.

⁴⁵ Alexander Dyck, Adair Morse i Luigi Zingales, "Who Blows the Whistle on Corporate Fraud?," *The Journal of Finance*, nr 65 (6) (2010): 2213.

⁴⁶ L. No. 111–203, 124 Stat. 1376. *Dodd-Frank Act*, Pub. L. No. 111–203, § 922, 124 Stat. 1376 (2010).

niezaliczania ich do kategorii osób chronionych^[47]. W tym względzie Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych wydał orzeczenie rozszerzające na kontrahentów i podwykonawców spółki giełdowej ochronę przyznaną przez SOX, a nie wyłącznie jak wcześniej pracownikom tych spółek^[48]. Sąd Najwyższy orzekł w szczególności, jak wskazywała sędzia R.B. Ginsburg, że sformułowanie ustawy SOX i jej ogólny cel sprzyjają interpretacji zmierzającej do rozszerzenia ochrony na wszystkich kontrahentów i podwykonawców spółek giełdowych, a nie tylko na pracowników spółek giełdowych. Sąd Najwyższy orzekł zatem, że biorąc pod uwagę sens przepisu, obejmuje on również pracownika spółki publicznej czy pracownika wykonawcy tej samej spółki.

Dodd-Frank Act co prawda wprowadził nowe rozwiązania do *Securities Exchange Act* z 1934 r. i zapewnił bardziej znaczącą ochronę i większe potencjalne nagrody dla sygnalistów niż te dostępne na mocy poprzednich regulacji, ale osiem lat przed wejściem w życie *Dodd-Frank Act* uchwalono SOX, który został już wtedy określony jednym z najbardziej ochronnych przepisów antyodwetowych na świecie^[49]. *Dodd-Frank Act* znacząco wydłużył okres przedawnienia roszczeń wynikających z SOX w odniesieniu do roszczeń o odszkodowanie za szkody poniesione przez sygnalistów.

SOX wprowadził ważne przepisy, upoważniające sądy i organy administracji amerykańskiej do przyznawania sygnalistom niezbędnych środków pieniężnych i niepieniężnych w celu przywrócenia stanu sprzed przekazania informacji. Dokonano również centralizacji środków zaradczych dostępnych dla sygnalistów, które obejmowały: przywrócenie do pracy w przypadku zwolnienia sygnalisty, przyznanie odszkodowania pieniężnego za zaległe i zaliczkowe wynagrodzenie, odszkodowanie za czyny niedozwolone, takie jak umyślne spowodowanie cierpienia psychicznego, oraz zwrot kosztów specjalnych, takich jak koszty obsługi prawnej. SOX wprowadził również sankcje karne dla osób, które w pewnych okolicznościach podjęły działania odwetowe wobec sygnalisty.

Najważniejszą zmianą spowodowaną przez *Dodd-Frank Act*, a dotyczącą sygnalistów, stał się wymóg, że Komisja Papierów Wartościowych i Giełd (*Securities and Exchange Commission*, dalej: SEC lub Komisja) jest

⁴⁷ Megan Foscaldi, "Developments in Banking Law: II. Whistleblower Provisions of the Dodd Frank Act," *Review of Banking & Financial Law*, vol. 31 (2014): 489.

⁴⁸ *Lawson v. FMR LLC*, No. 12-3, 2014 BL 57958 (U.S. Mar. 04, 2014).

⁴⁹ Ponadto przyczyniła się do przyjęcia, początkowo bardzo kontrowersyjnego, pierwszego systemu dla sygnalistów we Francji, wdrożonego w szczególności przez spółki zależne amerykańskich firm z siedzibą we Francji.

zobowiązana zgodnie ze wskazanymi warunkami wypłacić sygnaliście odpowiednie honorarium. Informacja uzyskana od sygnalisty powinna zostać przekazana dobrowolnie, musi być oryginalna, co oznacza, że sygnalista powinien pozyskać informacje pochodzące z niezależnej wiedzy lub analizy, i nie może być wcześniej znana SEC. Kwota wypłaconej nagrody wynosi od 10 do 30% naliczonych strat pieniężnych. SEC wyznacza sumę, która ma zostać przyznana sygnaliście we wskazanym przedziale, i bierze pod uwagę następujące kryteria przy wyborze podwyższenia nagrody dla sygnalisty: znaczenie informacji przekazanych dla powodzenia działań egzekucyjnych, stopień pomocy udzielonej przez sygnalistę, interes SEC w wykorzystaniu nagrody w celu odstraszenia od oszustw związanych z papierami wartościowymi oraz to, czy sygnalista najpierw zgłosił oszustwo wewnętrznie za pośrednictwem systemów *compliance* swojego pracodawcy. SEC może zdecydować o obniżeniu nagrody dla sygnalisty w zależności od tego, czy sygnalista wziął jakikolwiek udział w nieprawidłowościach, czy opóźnił zgłoszenie naruszenia do SEC i czy próbował utrudnić pracodawcy zbadanie nieprawidłowości.

6 | Program SEC *Whistleblower*

Program dla sygnalistów SEC *Whistleblower* został ustanowiony przez Kongres w celu zachęcenia sygnalistów do zgłaszania konkretnych, aktualnych i wiarygodnych informacji o możliwych naruszeniach federalnego prawa papierów wartościowych. Komisja jest upoważniona do przyznawania nagród pieniężnych uprawnionym osobom, które przedstawia wysokiej jakości, oryginalne informacje, które doprowadzą do postępowania egzekucyjnego, w wyniku którego zostaną nałożone sankcje o wartości ponad 1 mln dolarów. Aby zakwalifikować się do nagrody, *whistleblower* musi złożyć wniosek do SEC, dostarczyć informacje o potencjalnych naruszeniach przepisów dotyczących papierów wartościowych i złożyć kompletny formularz WB-APP w ciągu 90 dni od wydania ostatecznego orzeczenia lub ugody.

Program SEC *Whistleblower* jest uznawany za udany program publiczno-prywatny w USA. Stanowi mechanizm zachęcający do zgłaszania naruszeń przepisów dotyczących papierów wartościowych, oferujący ochronę i nagrody finansowe dla osób, które dostarczą wartościowych informacji do SEC. Zamieszczenie przez SEC zawiadomienia o czynności zgłoszenia

oznacza, że wydano nakaz nakładający sankcje pieniężne przekraczające 1 mln dolarów. Publikując zawiadomienie w konkretnej sprawie, nie ustala się jednak, że informacja, skarga lub zgłoszenie od osoby sygnalizującej nieprawidłowości doprowadziły do wszczęcia dochodzenia przez SEC lub wszczęcia postępowania w tej sprawie ani że w związku ze sprawą zostaną wypłacone środki na rzecz osoby sygnalizującej nieprawidłowości.

Zgodnie ze Zmodyfikowanymi zasadami dotyczącymi sygnalistów SEC (dalej: Zawiadomienie) osoby, które dobrowolnie przekazały oryginalne informacje po 21 lipca 2010 r., co doprowadziło do skutecznego wyegzekwowania działań, są uprawnione do ubiegania się o środki jako sygnaliści. Po opublikowaniu Zawiadomienia o objętej czynności osoby zainteresowane mają 90 dni kalendarzowych na złożenie wniosku o przyznanie środków poprzez przesłanie wypełnionego formularza WB-APP do Biura Sygnalisty SEC^[50].

Oprócz ochrony sygnalistów, którzy zgłosili potencjalne naruszenia prawa papierów wartościowych, Reguła 21F-17(a)^[51] zabrania podejmowania jakichkolwiek działań uniemożliwiających bezpośredni kontakt z SEC w celu zgłoszenia potencjalnego naruszenia prawa papierów wartościowych. Reguła 21F-17(a) stanowi, że nie wolno podejmować żadnych działań w celu uniemożliwienia innej osobie bezpośredniej komunikacji z pracownikami Komisji w sprawie potencjalnego naruszenia prawa papierów wartościowych, w tym egzekwowania lub grożenia egzekwowaniem umowy o zachowaniu poufności w odniesieniu do takiej komunikacji. W przeciwieństwie do zabezpieczeń antyodwetowych zabezpieczenia przed działaniami mającymi na celu utrudnienie zgłaszania potencjalnych naruszeń prawa papierów wartościowych nie ograniczają się do relacji pracownik–pracodawca. Jednakże tylko Komisja może wszcząć postępowanie egzekucyjne w związku z naruszeniem Reguły 21F-17(a). Uwzględnienie umów konsultingowych w działaniach SEC dotyczy egzekwowania przepisów odnoszących się do sygnalistów i potwierdza zasadę, że Reguła 21F-17(a) nie ogranicza się do relacji pracownik–pracodawca. SEC wszczęła również postępowania w sprawie utrudniania dostępu do informacji osobom

⁵⁰ Dnia 2 lipca 2024 r. SEC opublikowała nowy formularz WB-APP dla osób ubiegających się o przyznanie świadczenia, zazwyczaj potwierdzenie otrzymania zgłoszenia następuje w ciągu 60 dni. Wnioski o nagrodę dla sygnalisty należy przysłać pocztą lub faksem.

⁵¹ Act on the Stock Exchange, Section 21F of the Securities Exchange Act of 1934 (Exchange Act) (15 U.S.C. 78u-6); *Securities Whistleblower Incentives and Protection*, <https://www.sec.gov/about/offices/owb/reg-21f.pdf> [dostęp: 10.09.2025].

sygnalizującym nieprawidłowości w kontekście umów z klientami. Na początku 2024 r. SEC zawarła ugodę o wartości 18 mln dolarów z JP Morgan Securities LLC, która obejmowała ugody klientów detalicznych domów maklerskich i klientów doradczych oraz poszerzyła zakres potencjalnie zagrożonych umów poza umowy o pracę i inne umowy pracownicze, które zazwyczaj były przedmiotem zainteresowania SEC w ramach egzekwowania Reguły 21F-17(a). Od kilku lat SEC otwarcie wyraża swoje stanowisko, że sformułowania zawarte w umowach pracowniczych, regulaminach spółek i innych materiałach mogą być interpretowane jako mające efekt negatywny dla potencjalnych sygnalistów, a zatem stanowią naruszenie Reguły 21F-17(a). Nie przyznając się do zarzutów ani im nie zaprzeczając, spółki te zgodziły się na kary cywilne w wysokości od 19,5 tys. do 1,3 mln dolarów. Wysokość kar wydaje się w dużej mierze uzależniona od liczby naruszonych umów zidentyfikowanych przez SEC. To pokazuje kolejne ostrzeżenie dla spółek, aby przeanalizować szeroki zakres umów, polityk i innych form komunikacji z osobami fizycznymi pod kątem zawartych w nich potencjalnych przeszkód dla sygnalistów. Dnia 26 sierpnia 2022 r. Komisja przyjęła dwie poprawki do przepisów regulujących program dla sygnalistów. Pierwsza zmiana przepisów pozwala Komisji rozszerzyć możliwości wynagradzania sygnalistów za informacje i pomoc w związku z działaniami poza SEC w dodatkowych okolicznościach. Druga zmiana przepisów potwierdza uprawnienia Komisji do uwzględnienia kwoty potencjalnej rekompensaty i w ograniczonym zakresie jej podwyższenia, a nie obniżenia. Zmiany w przepisach obowiązują od 3 października 2022 r.

Prawie każdy może uczestniczyć w programie SEC *Whistleblower*. Prawnik pracujący dla korporacji może, ale nie musi, ubiegać się o nagrodę dla sygnalisty. Zazwyczaj jednak prawnik kwalifikuje się tylko w skrajnych okolicznościach, na przykład gdy chodzi o ujawnienie informacji, aby zapobiec oszustwu przeciwko SEC. Mogłoby się tak zdarzyć, gdyby prawnik dowiedział się, że jego klient nielegalnie niszczy dowody, aby utrudnić dochodzenie SEC. Zasady dla sygnalistów niebędących prawnikami, pracujących w dziale *compliance* lub audytu, są bardziej liberalne. Wynika to z dążenia SEC do znalezienia równowagi między potrzebą szybkiego zapobiegania oszustwom a potrzebą umożliwienia podmiotowi korzystania z własnego systemu zgłaszania naruszeń. Na przykład zasady programu zezwalają osobom niebędącym prawnikami na udział w programie sygnalistów, jeśli ujawnienie ich informacji jest konieczne dla zapobieżenia bezpośredniej szkodzie dla inwestorów lub jeśli zgłosili już swoje obawy wewnątrz organizacji. Gwarantuje to, że osoby niebędące prawnikami,

pracujące w dziale *compliance* lub audytu spółki, nie będą motywowane do zgłaszania nieprawidłowości Komisji, dopóki spółka nie będzie miała możliwości zajęcia się sprawą, chyba że istnieje zagrożenie bezpośredniej szkody dla inwestorów.

SEC zezwala również osobom, które brały udział w przestępstwie, na udział w programie i ubieganie się o odszkodowanie. Osobie, która brała udział w przestępstwie, zostanie obniżona wysokość nagrody, ale nie jest ona pozbawiona możliwości ubiegania się o nią, chyba że zostanie skazana za przestępstwo w związku z udziałem w nim. Komisja przyznaje również nagrody sygnalistom, którzy zgłaszają nieprawidłowości w swojej spółce. SEC ma na celu zachęcić sygnalistów, aby zgłaszali nieprawidłowości w swoim miejscu pracy, jak również zachęcić podmioty regulowane do rozwijania dobrych wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości. Statystyki pokazują, że większość sygnalistów zgłasza nieprawidłowości w swoim miejscu pracy przed zgłoszeniem ich do SEC.

Program sygnalisty daje również szansę uczciwym firmom, które widzą, że konkurencja łamie prawo. Jeśli korporacja odkryje, że konkurent wręczył łapówkę lub okłamał inwestorów, powinna rozważyć zgłoszenie naruszenia do Komisji. Może to nie tylko położyć kres nadużyciom, ale również skutkować nagrodą dla sygnalisty. Chociaż SEC nie wypłaca odszkodowania podmiotowi korporacyjnemu, nic nie stoi na przeszkodzie, aby osoby prywatne zgłaszały naruszenie w jego imieniu.

Sygnaliści, którzy zgłaszają potencjalne naruszenia przepisów dotyczących papierów wartościowych do SEC, są chronieni przed odwetem zarówno na mocy SOX, jak i *Dodd-Frank Act*. Ich przepisy chronią sygnalistów przed wszelkimi formami odwetu, w tym zwolnieniem, degradacją, nękaniami lub innymi niekorzystnymi działaniami. Jednakże te przepisy mają różne zakresy zastosowania. Na przykład sygnaliści są chronieni na mocy SOX, jeśli zgłoszą to swojemu przełożonemu lub rządowi federalnemu. Z drugiej strony sygnaliści na mocy *Dodd-Frank Act* są chronieni tylko wtedy, gdy zgłoszą to rządowi federalnemu. Podobnie, przed skierowaniem sprawy do sądu, sygnaliści na mocy SOX muszą najpierw złożyć skargę do Administracji Bezpieczeństwa. Sygnaliści działający na podstawie *Dodd-Frank Act* nie mają takiego obowiązku i mogą poczynić bezpośrednie kroki prawne.

W programie sygnalistów SEC uznaje również, że najlepszą formą ochrony sygnalisty przed odwetem jest anonimowość. W związku z tym SEC pozwala sygnalistom zgłaszać nieprawidłowości anonimowo, pod warunkiem korzystania z pomocy prawnika. Dzięki temu sygnalista może

kontaktować się z Komisją za jego pośrednictwem. Gwarantuje to, że SEC nie zna tożsamości sygnalisty, a zatem nie ma możliwości jej ujawnienia.

Komisja jest zainteresowana wykryciem oszustw, które szkodzą inwestorom, oraz piramidami finansowymi. Inne naruszenia, które SEC aktywnie ściga, to naruszenia ustawy o zagranicznych praktykach korupcyjnych. Naruszenia zazwyczaj dotyczą podmiotów wręczających łapówki urzędnikom państwowym w zamian za kontrakt, licencję, zezwolenie lub możliwość biznesową, a takie naruszenia pociągają za sobą jedno z najwyższych kar pieniężnych nakładanych przez SEC.

7 | Podsumowanie

Analiza mechanizmu sygnalizowania nieprawidłowości poprzez analizę praktyk i systemów specyficznych dla sektora bankowego i finansowego na tle bardzo różnorodnej i systematycznie skomplikowanej regulacji sygnalisty w USA jest zagadnieniem bardzo aktualnym. Informacje dziennikarskie są pełne dochodzeń karnych, podatkowych lub regulacyjnych wynikających z alertów przekazywanych przez pracowników instytucji kredytowych lub dostawców usług inwestycyjnych zarówno w Europie, jak i w Stanach Zjednoczonych, gdzie SEC słynie z programu ochrony sygnalistów. Niniejsza publikacja nie rości sobie prawa do oferowania wyczerpującego spojrzenia na traktowanie sygnalistów w prawie amerykańskim na bardzo prężnym rynku finansowym. Niejednoznaczne ujęcie sygnalisty i konstrukcji jego statusu stanowi jednak interesujący element badań. Postać sygnalisty jest, *par excellence*, jedną z tych, poprzez które wyrażają się różne koncepcje prawa oraz które są przedmiotem istotnych uwarunkowań politycznych i społecznych, a także finansowych.

Program sygnalistów SEC zmienił sposób egzekwowania prawa na rynku finansowym. Wcześniej SEC musiała aktywnie poszukiwać naruszeń, aby je zbadać, obecnie jest zasypywana tysiącami zgłoszeń każdego roku. Motywowanie osób posiadających cenne informacje do zgłaszania naruszeń przepisów dotyczących papierów wartościowych doprowadziło do wzrostu liczby wysokiej jakości zgłoszeń i informacji, znacząco zwiększając zdolność SEC do wykrywania i badania nadużyć finansowych. Sygnaliści odegrali kluczową rolę w ujawnianiu złożonych schematów oszustw i nadużyć korporacyjnych, które w przeciwnym razie mogłyby

pozostać niezauważone. Rezultaty programu nie są hipotetyczne i można je dostrzec w miliardach dolarów zebranych przez SEC w wyniku otrzymanych zgłoszeń. W rezultacie program sygnalistów SEC stał się kluczowym narzędziem w działaniach agencji na rzecz utrzymania integralności rynków finansowych, ochrony interesów inwestorów i bezpieczeństwa rynku regulowanego.

Bibliografia

- Devine, Thomas. "The Whistleblower Protection Act of 1989: Foundation for the Modern Law of Employment Dissent." *Administrative Law Review*, vol. 51, nr 2 (1999): 531 – 579.
- Dworkin, Terry Morehead i Arthur J. Brown. "The Money or the Media? Lessons from Contrasting Developments in US and Australian Whistleblowing Laws." *Seattle Journal for Social Justice*, vol. 11, issue 2 (2013): 653 – 713.
- Dyck, Alexander, Adair Morse i Luigi Zingales. "Who Blows the Whistle on Corporate Fraud?" *The Journal of Finance*, nr 65 (6) (2010): 2213 – 2253. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.2010.01614.x>.
- Foscaldi, Megan. "Developments in Banking Law: II. Whistleblower Provisions of the Dodd Frank Act." *Review of Banking & Financial Law*, vol. 31 (2014): 486 – 496.
- Kohn, Stephen M. *The Whistleblower's Handbook: A Step-By-Step Guide to Doing What's Right and Protecting Yourself*. Globe Pequot, 2011.
- Kohn, Stephen M. *The Whistleblower Litigation Handbook: Environmental, Health and Safety Claims*. PESI, 1990.
- Merit Systems Protection Board (MSPB). *Whistleblower Protections for Federal Employees, Report to the President and Congress*. September 2010.
- Moberly, Richard E. "Unfulfilled Expectations: An Empirical Analysis of Why Sarbanes-Oxley Whistleblowers Rarely Win." *William & Mary Law Review*, vol. 49, issue 1 (2007): 65 – 155.
- Vaughn, Robert G. "America's First Comprehensive Statute Protecting Corporate Whistleblowers." *Administrative Law Review*, nr 57 (1) (2005): 1 – 105.
- Wolska, Hanna. "Model jako forma poznania naukowego: Próba zdefiniowania." *Prawo i Więż*, nr 2 (45) (2023): 53 – 72. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI45.492>.



Konstrukcja ubezpieczenia rentowego jako ubezpieczenia na życie

Structure of Disability Insurance

Abstract

This article presents the legal characteristics of disability insurance. It discusses its classification in light of applicable law and the criterion for this classification – the type of benefit paid. A detailed analysis of the essential aspects of this contract, such as the definition of the insured event, the insurer's benefits, and the insurance premium, is provided. Various variants and varieties of disability insurance are also presented.

KEYWORDS: life insurance, disability insurance, insurance contract, pension

SŁOWA KLUCZOWE: ubezpieczenie na życie, ubezpieczenie rentowe, umowa ubezpieczenia, renta

MAGDALENA NATALIA SZCZEPAŃSKA – doktor habilitowany nauk prawnych, Uniwersytet Warszawski, ORCID – 0000-0003-1040-5792, e-mail: m.szczepanska@wpia.uw.edu.pl

1 | Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego opracowania jest przedstawienie charakterystyki prawnej ubezpieczenia rentowego. W artykule zostanie zaprezentowana konstrukcja prawna ubezpieczenia rentowego, w szczególności modele ubezpieczeń rentowych funkcjonujące na polskim rynku ubezpieczeń, zarówno jako samodzielne ubezpieczenia, jak i powiązane z innymi

rodzajami ubezpieczeń na życie, oraz ich klasyfikacja w systematyce ubezpieczeń. Szczegółowej analizie poddane zostały zagadnienia wypadku ubezpieczeniowego, świadczenia ubezpieczyciela oraz składki ubezpieczeniowej. Jednak ze względu na brak szczegółowych regulacji prawnych dotyczących tego rodzaju ubezpieczeń mogą wystąpić wątpliwości w zakresie stosowania niektórych rozwiązań prawnych przy kształtowaniu treści tego stosunku ubezpieczenia.

Rozważania będą dotyczyły rozwiązań teoretycznych, które mogłyby znaleźć zastosowanie w tego rodzaju ubezpieczeniach, w szerszym kontekście rozwiązań prawnych funkcjonujących w innych gałęziach prawa. Należy jednak uwzględnić to, że ubezpieczenia rentowe nie są popularne na polskim rynku, przede wszystkim z tego względu, że nie cieszą się one zainteresowaniem potencjalnych klientów zakładów ubezpieczeń, co powoduje, że nie ma szerokiej bazy do analizy stosowanych rozwiązań prawnych. Ponadto w artykule odniesiono się do praktycznych aspektów funkcjonowania tego rodzaju ubezpieczeń. W opracowaniu została zastosowana metoda analizy formalno-dogmatycznej.

2 | Klasyfikacja ubezpieczenia rentowego

Ubezpieczenie rentowe oraz renta wypłacana jako świadczenie z ubezpieczenia rentowego nie zostały szczegółowo uregulowane w przepisach prawa, w szczególności w kodeksie cywilnym lub ustawie z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 838 ze zm.). Pojęciem „ubezpieczenia rentowe” ustawodawca posługuje się jedynie w załączniku do ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej – Dział I – Ubezpieczenia na życie. W ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1061 ze zm., dalej: k.c.) żaden przepis nie reguluje *expressis verbis* ubezpieczenia rentowego. Natomiast w k.c. znajdują się przepisy, które odwołują się do renty jako świadczenia ubezpieczyciela. W art. 805 § 2 k.c. przewidziano, że świadczenie ubezpieczyciela polega w szczególności na zapłacie przy ubezpieczeniu osobowym umówionej sumy pieniężnej, renty lub innego świadczenia w razie zajścia przewidzianego w umowie wypadku w życiu osoby ubezpieczonej. Ponadto ustawodawca zastrzegł, że zgodnie z art. 805 § 3 k.c. do renty z umowy ubezpieczenia nie stosuje się przepisów k.c.

o rencie^[1]. Wyłączenie wynikające z art. 805 § 3 k.c. nie odnosi się do przypadków, w których ubezpieczyciel jest zobowiązany do uiszczania renty o charakterze odszkodowawczym z tytułu ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej^[2].

Na podstawie przepisów ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej i k.c. można dokonać klasyfikacji prawnej ubezpieczenia rentowego. Ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej wprowadza odrębną klasyfikację ryzyk dokonaną według działów, grup i rodzajów ubezpieczeń, mającą przede wszystkim znaczenie administracyjno-prawne. Zgodnie z systematyką zawartą w załączniku do ww. ustawy ubezpieczenia rentowe zostały zakwalifikowane do grupy 4 Działu I. W świetle zawartego w k.c. podstawowego podziału ubezpieczeń na majątkowe i osobowe, dokonanego na podstawie kryterium, które stanowi rodzaj wypłacanego świadczenia (art. 805 § 2 k.c.)^[3], przyjmując założenie, że świadczeniem w ubezpieczeniu rentowym jest renta służąca zaspokojeniu zindywidualizowanych potrzeb uprawnionego, należy je zakwalifikować do kategorii ubezpieczeń osobowych. W związku z powyższym należy uznać, że umowa przewidująca ubezpieczenie rentowe jest umową ubezpieczenia osobowego, która może przybrać postać w szczególności umowy ubezpieczenia na życie, niestanowiącą umowy odrębnej od umowy ubezpieczenia. W świetle podziału na ubezpieczenia dobrowolne i obowiązkowe ubezpieczenie rentowe nie jest ubezpieczeniem obowiązkowym w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych ani nie ma charakteru przymusowego^[4]. W związku z powyższym stanowi ubezpieczenie dobrowolne, co oznacza,

¹ Jest to przede wszystkim odesłanie w przypadku renty udzielonej za wynagrodzeniem do przepisów o sprzedaży, a w przypadku renty udzielonej nieodpłatnie do przepisów o darowiźnie (art. 906 k.c.) oraz do określenia terminów płatności renty (art. 904–905 k.c.); Bogusław Lackoroński, w *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. serii Konrad Osjada, red. tomu Witold Borysiak (Legalis).

² Agnieszka Maria Pyrżyńska, w *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2, art. 903, red. Maciej Gutowski (Legalis), Nb 7.

³ Beata Mrozowska, "Klasyfikacja prawna ubezpieczeń wypadkowych i chorobowych, stanowiących uzupełnienie do ubezpieczeń na życie," *Prawo Asekuracyjne*, nr 2 (2013): 15–25.

⁴ W doktrynie uznaje się, że dyspozycja art. 3 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych i Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych z kręgu ubezpieczeń obowiązkowych obejmuje wszystkie ubezpieczenia niemajątkowe, nawet jeżeli przepisy prawa określałyby obowiązek zawierania takich ubezpieczeń; Damian Walczak i Michał Ziemiak, "Ubezpieczenia obowiązkowe w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych," *Prawo Asekuracyjne*, nr 4 (2022): 3–23.

że strony umowy w ramach swobody umów mogą kształtować treść tego stosunku zobowiązaniowego.

W przypadku ubezpieczenia rentowego jako punkt wyjścia do dalszych rozważań należy potraktować nazwę tego ubezpieczenia określoną przez ustawodawcę w załączniku do ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Podkreślenia wymaga, że regulacja zawarta w ww. załączniku nie zawiera definicji legalnych, które umożliwiałyby prawidłowe zaklasyfikowanie ryzyk dotyczących tego ubezpieczenia. Poza przepisami określającymi podział ubezpieczeń ustawodawca nie przewidział jakichkolwiek innych, szczegółowych i określonych na poziomie ustawowym kryteriów, jakimi należy się kierować przy klasyfikacji produktów ubezpieczeniowych. W związku z powyższym klasyfikacja produktów ubezpieczeniowych w przeważającej mierze dokonywana jest przez praktykę i doktrynę ubezpieczeniową^[5].

Na podstawie przepisów prawa, które wprowadzają nazwę tego ubezpieczenia odwołującą się do renty oraz określają rentę jako jeden z rodzajów świadczeń w ubezpieczeniach osobowych jako kryterium wyróżniające ten typ ubezpieczenia, należy wskazać rodzaj świadczenia wypłacanego przez ubezpieczyciela. Należy jednak uwzględnić, że pozostałe grupy ubezpieczeń zawarte w załączniku do ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej w Dziale I noszą nazwy niezwiązane z rodzajem wypłacanych przez ubezpieczyciela świadczeń (ubezpieczenie na życie, ubezpieczenie posagowe, zaopatrzenia dzieci, ubezpieczenia na życie, jeżeli są związane z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym, a także ubezpieczenia na życie, w których świadczenie zakładu ubezpieczeń jest ustalane w oparciu o określone indeksy lub inne wartości bazowe, ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe). Powyższe oznacza, że w załączniku do ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej w Dziale I nie przyjęto jednolitego kryterium klasyfikacji ubezpieczeń do ustawowo określonych grup ubezpieczeń. Ze względu na to, że ustawodawca nie przypisał konkretnych świadczeń do określonej grupy ubezpieczeń, nie można założyć, że renta stanowi świadczenie zastrzeżone jedynie dla ubezpieczeń rentowych. Z powyższego wynika, że świadczenie ubezpieczyciela w postaci renty może występować również w innych rodzajach ubezpieczeń. Ponadto na podstawie samej nazwy ubezpieczenia nie można przyjąć, że w ubezpieczeniu rentowym ubezpieczyciel może wypłacać jako swoje świadczenie

⁵ Mrozowska, "Klasyfikacja prawna ubezpieczeń wypadkowych i chorobowych, stanowiących uzupełnienie do ubezpieczeń na życie," 15 – 25.

wyłącznie rentę. Nie budzi jednak wątpliwości, że renta jako świadczenie o okresowym charakterze będąca przedmiotem zobowiązania wynikającego z umowy ubezpieczenia rentowego stanowi element przedmiotowo istotny ubezpieczenia rentowego.

W praktyce rynkowej wypłata świadczenia w postaci renty występuje również w ubezpieczeniach posagowych, ubezpieczeniach zaopatrzenia dzieci, ubezpieczeniach na życie i dożycie oraz ubezpieczeniach na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym^[6]. W związku z powyższym w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że za ubezpieczenia rentowe *sensu stricto* uznawane są jedynie te, w których renta stanowi świadczenie podstawowe, a jej warunki zostały określone przy zawarciu umowy. Ubezpieczenia posagowe, ubezpieczenia na życie i dożycie, a także ubezpieczenia na życie z funduszem kapitałowym, w których jednym ze świadczeń może być renta, są uznawane za ubezpieczenia rentowe *sensu largo*. W tych rodzajach ubezpieczeń ubezpieczenie rentowe jest jedynie umową dodatkową, a wypłata świadczenia w formie renty wymaga często zawarcia nowej umowy^[7]. Takie stanowisko nie wydaje się trafne, ponieważ ubezpieczenia posagowe, ubezpieczenia na życie i dożycie, a także ubezpieczenia na życie z funduszem kapitałowym są ubezpieczeniami zaliczanymi do odrębnych grup ubezpieczeń, zdefiniowanych przez ustawodawcę, które nie mogą być klasyfikowane do innej grupy ubezpieczeń, uwzględniając, że ustawodawca nie dokonał podziału na ubezpieczenia rentowe *sensu largo* i *sensu stricto*. Ponadto w ubezpieczeniu posagowym i zaopatrzenia dzieci renta może być świadczeniem podstawowym, typowym dla tego rodzaju ubezpieczenia i w związku z powyższym nie jest to wystarczająca przesłanka do uznania tego rodzaju ubezpieczenia za ubezpieczenie rentowe. W związku z powyższym konstrukcja ubezpieczenia przewidująca jako świadczenie ubezpieczyciela wypłatę renty, nawet jako świadczenia głównego, nie determinuje takiego ubezpieczenia jako ubezpieczenia rentowego.

Ponadto renta nie jest świadczeniem zastrzeżonym jedynie dla ubezpieczeń osobowych ani w ogóle dla umów ubezpieczenia. Może ona występować również jako świadczenie odszkodowawcze wypłacane poszkodowanemu w ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej, mającym na celu naprawienie szkody z tytułu odpowiedzialności cywilnej sprawcy szkody. W systemie prawa cywilnego funkcjonuje również odrębna umowa

⁶ Maciej Cycoń i Edyta Czerwicz, "Ubezpieczenia rentowe na przykładzie wybranych zakładów ubezpieczeń ofert," *Zeszyty Naukowe*, nr 181 (2011): 278.

⁷ Ibidem.

renty uregulowana w art. 903 k.c., zgodnie z którym przez umowę renty jedna ze stron zobowiązuje się względem drugiej do określonych świadczeń okresowych w pieniądzu lub w rzeczach oznaczonych tylko co do gatunku.

3 | Ogólna charakterystyka ubezpieczenia rentowego

Ani przepisy k.c., ani przepisy ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, na podstawie których można dokonać klasyfikacji ubezpieczenia rentowego, nie pozwalają na zrekonstruowanie treści tej umowy oraz zdefiniowanie, jakie cechy odróżniają ją od innych rodzajów ubezpieczeń. Ze względu na to, że jest to umowa ubezpieczenia, w odniesieniu do ubezpieczenia rentowego należy się w tym zakresie odwołać do *essentialia negotii* umowy ubezpieczenia. Artykuł 805 § 1 k.c.^[8] określający definicję umowy ubezpieczenia (przez umowę ubezpieczenia ubezpieczyciel zobowiązuje się, w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa, spełnić określone świadczenie w razie zajścia przewidzianego w umowie wypadku, a ubezpieczający zobowiązuje się zapłacić składkę) ma generalny i bardzo szeroki charakter obejmujący wszystkie rodzaje umów ubezpieczenia. W związku z powyższym przepis ten nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej do zrekonstruowania szczegółowej treści poszczególnych rodzajów ubezpieczeń uwzględniającej ich specyfikę, w tym w szczególności ubezpieczenia rentowego.

Nie budzi wątpliwości, że podstawą do rozważań dotyczących treści umowy ubezpieczenia rentowego powinna być analiza definicji umowy ubezpieczenia. Taki pogląd wyrażany jest również w doktrynie poprzez przyjęcie, że k.c., regulujący stosunek ubezpieczeniowy od strony kontraktowej, określa reżim prawny praw i obowiązków stron, jednocześnie wskazując, jaki rodzaj świadczeń determinuje zakres przedmiotowy ubezpieczenia, a zatem jego kwalifikację prawną^[9]. W literaturze przyjmuje się, że:

⁸ Dariusz Fuchs i Katarzyna Malinowska, red. "Komentarz do niektórych przepisów ustawy – Kodeks cywilny," w *Kontrakty na rynku ubezpieczeń. Komentarz do przepisów i warunków* (Lex), komentarz do art. 805 k.c., Nb 1.

⁹ Mrozowska, "Klasyfikacja prawna ubezpieczeń wypadkowych i chorobowych, stanowiących uzupełnienie do ubezpieczeń na życie," 15 – 25.

umowa ubezpieczenia jest na gruncie art. 805 k.c. umową dwustronnie zobowiązującą, odpłatną, w której świadczenie ubezpieczającego w postaci składki jest skorelowane z ochroną ubezpieczeniową, zapewnianą przez ubezpieczyciela w zakresie objętych umową ryzyk wystąpienia określonych wypadków ubezpieczeniowych. W razie wystąpienia wypadku, który zasadniczo odznacza się cechami zdarzenia losowego, zdefiniowanego w ustawie o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, po stronie ubezpieczyciela powstaje dodatkowy obowiązek, będący pochodną ochrony ubezpieczeniowej, a mianowicie zobowiązanie do spełnienia świadczenia, najczęściej w postaci pieniężnej (zob. art. 805 § 2 i 3 k.c.) jednorazowego lub okresowego (renta ubezpieczeniowa)^[10].

Za *essentialia negotii* umowy ubezpieczenia należy uznać wskazanie zdarzenia ubezpieczeniowego, określenie składki i świadczenia ubezpieczyciela na wypadek zajścia zdarzenia ubezpieczeniowego (por. wyrok Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 kwietnia 2014 r., VI ACa 1114/13, Legalis)^[11]. Elementy te są wymagane w odniesieniu do wszystkich rodzajów ubezpieczeń.

Jak wskazano powyżej, ustawodawca w przepisach prawa nie odniósł się do innych niż renta elementów ubezpieczenia rentowego. Próbuąc scharakteryzować umowę ubezpieczenia rentowego w sposób pozytywny, należy przyjąć, że powinna ona tak jak każda umowa ubezpieczenia określać oprócz postaci świadczenia (renty) oraz wysokości świadczeń okresowych rodzaj wypadku ubezpieczeniowego oraz składkę ubezpieczeniową. Należy przyjąć, że do elementów przedmiotowo istotnych umowy ubezpieczenia rentowego (*essentialium negotii*) należy również czas trwania uprawnień do pobierania renty, termin spełniania (częstotliwość świadczenia, a zatem wskazanie długości okresu rozliczeniowego, oraz określenie, czy renta ma być uiszczana z góry, czy z dołu)^[12].

Odwołując się do definicji umowy ubezpieczenia, niezbędne jest wskazanie wypadku ubezpieczeniowego, który stanowi element przedmiotowo istotny tej umowy, decydujący o jej ważności. Wskazuje na to również art. 805 § 2 k.c., w którym przewidziano, że świadczenie ubezpieczyciela

¹⁰ Fuchs i Malinowska, "Komentarz do niektórych przepisów ustawy – Kodeks cywilny," komentarz do art. 805 k.c., Nb 21.

¹¹ Jędrzej Maksymilian Kondek, w *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. serii Konrad Osajda, red. tomu Witold Borysiak (Legalis), komentarz do art. 805, Nb 26.

¹² Lackoroński, w *Kodeks cywilny. Komentarz*, komentarz do art. 903, Nb 1.

polega w szczególności na zapłacie przy ubezpieczeniu osobowym umówionej sumy pieniężnej, renty lub innego świadczenia w razie zajścia przewidzianego w umowie wypadku w życiu osoby ubezpieczonej (zdarzenia przyszłego i niepewnego), które ma wystąpić w okresie obowiązywania ubezpieczenia. Przez wypadek należy rozumieć zdarzenie, którego zaistnienie powoduje powstanie obowiązku świadczenia po stronie ubezpieczyciela. Treść tego pojęcia ustawodawca dookreślił poza przepisami k.c. poprzez definicję zdarzenia losowego – jako niezależnego od woli ubezpieczającego lub ubezpieczonego zdarzenia przyszłego i niepewnego, którego wystąpienie powoduje uszczerbek w dobrach osobistych lub w dobrach majątkowych albo zwiększenie potrzeb majątkowych po stronie ubezpieczającego lub innej osoby objętej ochroną ubezpieczeniową (art. 3 ust. 1 pkt 57 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej). W doktrynie przyjmuje się, że każdy wypadek ubezpieczeniowy musi mieć charakter zdarzenia losowego. Zdefiniowanie wypadku ubezpieczeniowego w poszczególnych stosunkach ubezpieczenia dokonywane jest w umowie ubezpieczenia, w szczególności w ogólnych warunkach ubezpieczenia^[13].

W ubezpieczeniach na życie co do zasady przedmiotem ubezpieczenia i dobrem chronionym jest życie lub zdrowie ubezpieczonego, a podstawowymi rodzajami wypadków ubezpieczeniowych zgon ubezpieczonego lub dożycie przez niego określonego wieku. Wypadkami ubezpieczeniowymi mogą być również zdarzenia lub sytuacje związane ze zdrowiem ubezpieczonego takie jak: wystąpienie określonej choroby lub operacji, pobyt w szpitalu, uszczerbek na zdrowiu^[14]. Należy podkreślić, że te rodzaje wypadków ubezpieczeniowych mogą występować w innych rodzajach ubezpieczeń na życie we wszystkich grupach Działu I zgodnie z załącznikiem do ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej.

W związku z powyższym należy rozważyć, jaki rodzaj wypadku ubezpieczeniowego może występować w ubezpieczeniach rentowych. Ze względu na brak przepisów prawa w tym zakresie należy przyjąć, że ustawodawca nie przewidział ograniczeń w kwestii określenia wypadku ubezpieczeniowego w tego rodzaju umowie i w ramach swobody umów strony mogą zdefiniować, jakie zdarzenie będzie stanowić wypadek ubezpieczeniowy,

¹³ Marcin Krajewski, *Umowa ubezpieczenia. Komentarz* (Warszawa: C.H. Beck, 2016), 53.

¹⁴ Szerzej Magdalena Szczepańska, *Ubezpieczenia na życie. Aspekty prawne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2008), 130.

którego wystąpienie powoduje powstanie po stronie ubezpieczyciela obowiązku wypłaty świadczenia w postaci renty.

W tym przypadku podstawą do zdefiniowania tego elementu umowy jest nazwa tego ubezpieczenia wywodząca się od rodzaju wypłacanego świadczenia – renty. Jednak ten rodzaj świadczenia nie został w przepisach prawa powiązany z określonym rodzajem wypadku ubezpieczeniowego i w związku z tym konkretny rodzaj wypadku ubezpieczeniowego nie determinuje klasyfikacji tego ubezpieczenia. W ubezpieczeniach rentowych najczęściej występującym wypadkiem ubezpieczeniowym jest dożycie przez ubezpieczonego określonego w umowie wieku, na ogół zbliżonego do wieku emerytalnego. Dożycie wskazanego wieku przez ubezpieczonego powoduje powstanie roszczenia o wypłatę przez zakład ubezpieczeń świadczenia w postaci renty. W tej sytuacji może wystąpić odmiana tego rodzaju wypadku ubezpieczeniowego w szczególności w przypadku rent płatnych natychmiastowo, tzn. dożycie momentu zawarcia umowy lub dnia wypłaty pierwszego świadczenia rentowego. W takiej sytuacji natomiast inny typowy rodzaj wypadku ubezpieczeniowego – zgon – stanowi zdarzenie powodujące zaprzestanie wypłacania tego świadczenia przez ubezpieczyciela, ale nie jest on wypadkiem ubezpieczeniowym, ponieważ jego wystąpienie nie wiąże się co do zasady z obowiązkiem wypłaty świadczenia przez ubezpieczyciela. W tym przypadku ryzyko ubezpieczyciela może odbiegać od klasycznego rozumienia tego pojęcia, tzn. niepewności co do wystąpienia wypadku ubezpieczeniowego w okresie trwania ochrony ubezpieczeniowej ze względu na datę zawarcia umowy (krótko przed wystąpieniem wypadku ubezpieczeniowego). W tak skonstruowanym ubezpieczeniu podstawowe ryzyko ubezpieczyciela polega na braku wiedzy ubezpieczyciela co do długości okresu wypłaty świadczenia, z zastrzeżeniem, że renta ma charakter annuitetu (renty życiowej) i w tym wyraża się cecha niepewności. Należy zastrzec, że tak skonstruowana umowa powinna być zawarta przed dniem ukończenia przez ubezpieczonego wieku uprawniającego do wypłaty przez ubezpieczyciela renty, ponieważ wypadek ubezpieczeniowy musi być zdarzeniem przyszłym i niepewnym. Zgodnie z art. 806 § 1 k.c. umowa ubezpieczenia jest nieważna, jeżeli zajście przewidzianego w umowie wypadku nie jest możliwe. Pojęcie niemożliwości ziszczenia się wypadku wskazanego w umowie może dotyczyć wypadku, który już ziścił się w przeszłości i nie może ziścić się ponownie^[15].

¹⁵ Kondek, w *Kodeks cywilny. Komentarz*, komentarz do art. 806.

Wypłata renty w ubezpieczeniu rentowym może być związana również ze zgonem ubezpieczonego. W takim przypadku śmierć ubezpieczonego stanowi wypadek ubezpieczeniowy, którego wystąpienie powoduje powstanie roszczenia o wypłatę renty. Taka sytuacja występuje w ubezpieczeniach na cudzy rachunek, w szczególności zawieranych na rzecz dzieci, wypadkiem ubezpieczeniowym może być zgon ubezpieczonego (np. rodzica), który jest podstawą do wypłaty świadczeń rentowych uprawniającym (dzieci).

Można założyć, że ubezpieczenia rentowe mogą być skonstruowane w taki sposób, że w jednej umowie będą występowały dwa rodzaje wypadków ubezpieczeniowych: zgon ubezpieczonego i dożycie przez niego określonego wieku. W przypadku zgonu ubezpieczonego rentę otrzymywałyby wskazane przez niego osoby, a w sytuacji, gdyby on sam dożył określonego wieku, renta wypłacana byłaby jemu. Występowałaby wtedy specyficzna dla ubezpieczeń na życie (w szczególności w ubezpieczeniu życia lub dożycia) sytuacja powiązania dwóch rodzajów wypadków ubezpieczeniowych, które charakteryzuje to, że zajście jednego z nich jest pewne, a niewiadomą jest tylko data jego wystąpienia¹⁶.

Można jeszcze rozważyć, czy wypadkiem ubezpieczeniowym, który stanowi przesłankę wypłaty renty, może być stwierdzenie u ubezpieczonego wystąpienia określonej choroby, przebycie określonej operacji lub doznanie uszczerbku na zdrowiu czy niezdolności do pracy. Wydaje się, że nie ma przeszkód prawnych do zdefiniowania takiego wypadku ubezpieczeniowego w ubezpieczeniu rentowym, ponieważ renta może w adekwatny sposób zabezpieczać potrzeby związane z realizacją takiego ryzyka ubezpieczeniowego. Nie ma również ograniczeń w kwestii dopuszczalności wskazania renty jako świadczenia wypłacanego w przypadku ubezpieczeń wypadkowych, ponieważ art. 805 § 2 k.c. przewiduje ten rodzaj świadczenia w odniesieniu do ubezpieczeń osobowych, które obejmują również ubezpieczenia nieszczęśliwych wypadków. Inne przepisy prawa nie ograniczają rodzajów świadczeń wypłacanych w ubezpieczeniach wypadkowych, co wskazuje na to, że ustawodawca w sposób szczególny nie limituje swobody stron w zakresie kształtowania tego elementu stosunku ubezpieczenia. Należy przyjąć, że same okoliczności wystąpienia danego rodzaju szkody na osobie (zgon wskutek nieszczęśliwego wypadku, uszczerbek na zdrowiu

¹⁶ Beata Mrozowska i Wojciech Łuczka, "Klasyfikacja ryzyk ubezpieczeniowych – aspekty prawne," *Prawo Asekuracyjne*, nr 2 (2011): 15 – 29.

na skutek nieszczęśliwego wypadku) nie wpływają na adekwatność świadczenia w postaci renty wypłacanego w tym rodzaju ubezpieczenia.

Elementem każdej umowy ubezpieczenia jest ochrona ubezpieczeniowa. W doktrynie uznaje się, że zawarcie umowy, w której ubezpieczyciel nie zapewnia ochrony ubezpieczeniowej, jest niedopuszczalne^[17]. Przyjmuje się, że dla istnienia i skutecznego udzielenia ochrony ubezpieczeniowej konieczne jest występowanie interesu ubezpieczeniowego, który pozwala odróżnić ubezpieczenie od innych instytucji prawnych. W sytuacji nieistnienia interesu ubezpieczeniowego nie ma ryzyka, które miałyby być objęte ochroną ubezpieczeniową, co powoduje, że ochrona ubezpieczeniowa jest bezprzedmiotowa, w umowie ubezpieczenia brak jest kauzy^[18]. Możliwość zastosowania pojęcia interesu ubezpieczeniowego w ubezpieczeniach osobowych budzi kontrowersje^[19], w doktrynie przyjmuje się, że istotą ubezpieczenia osobowego jest istnienie pewnego ryzyka, które nie musi być rozumiane jako niebezpieczeństwo szkody majątkowej. Z natury każdego ubezpieczenia wynika ochrona przed pewnymi zdarzeniami, które mogą powodować niekorzystne skutki finansowe albo zwiększone wydatki^[20]. W ubezpieczeniach osobowych interes ubezpieczeniowy dotyczy dóbr niemajątkowych ubezpieczonego. W doktrynie reprezentowany jest pogląd, że strony umowy mogą swobodnie kształtować sytuacje i zdarzenia, które będą uznawane za naruszające interes odnoszący się do ww. dóbr. Mogą to być zdarzenia o charakterze negatywnym, jak również zdarzenia pozytywne, ale wywołujące powstanie potrzeb majątkowych u ubezpieczonego. Jednak uznaje się, że umowa ubezpieczenia musi mieć na celu kompensację szeroko ujmowanych uszczerbków majątkowych, a nie służyć wypłacie dowolnej, z góry określonej sumy, w razie zajścia zdarzenia losowego^[21].

Ustawodawca nie wskazał, że interes ubezpieczeniowy jest istotnym przedmiotowo elementem umowy ubezpieczenia rentowego, wynika on jednak z istoty umowy ubezpieczenia. Ubezpieczenia rentowe mają na celu zapewnienie alimentacji, tj. dostarczania środków utrzymania,

¹⁷ Fuchs, Dariusz, "Ochrona ubezpieczeniowa a ochrona konsumencka," *Rozprawy Ubezpieczeniowe*, nr 1 (2006): 36.

¹⁸ Bartosz Kucharski, *Przeniesienie praw z umowy ubezpieczenia* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2010), 116.

¹⁹ Szerzej Zbigniewa Długosz, *Ograniczenia swobody umów w kształtowaniu stosunku ubezpieczenia na cudzy rachunek* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2017), 156.

²⁰ Kucharski, *Przeniesienie praw z umowy ubezpieczenia*, 121 – 123.

²¹ Szymon Byczko, *Interes ubezpieczeniowy. Aspekty prawne* (Warszawa: Wydawnictwo Difin, 2013), 81 – 83 oraz 275 i n.

zaspokojenia potrzeb życiowych, w szczególności zabezpieczenia odpowiedniego poziomu dochodów w okresie nieuzyskiwania wystarczających dochodów z tytułu wykonywanej pracy w okresie emerytalnym. Może ono jednak realizować również inne cele takie jak: podjęcie czy kontynuowanie nauki^[22]. Powyższe oznacza, że w ubezpieczeniach rentowych ochronie podlegają: uszczerbek majątkowy w postaci zmniejszenia dochodów w związku z zakończeniem aktywności zawodowej, utrata dochodów w następstwie śmierci żywiciela, zwiększenie potrzeb w związku z podjęciem nauki. Zatem nie budzi wątpliwości, że w przypadku typowych ubezpieczeń rentowych istnieje interes ubezpieczeniowy, który może być objęty ochroną ubezpieczeniową. Wątpliwości budziłaby jednak umowa ubezpieczenia rentowego, która przewidywałaby wypłatę renty przez określony czas w związku z ukończeniem przez ubezpieczonego określonego wieku, które to zdarzenie nie byłoby związane z uszczerbkiem w postaci zmniejszonych dochodów lub pojawieniem się dodatkowych potrzeb o charakterze majątkowym.

W ubezpieczeniu rentowym zdarzenie takie jak dożycie określonego wieku, zgon ubezpieczonego lub wystąpienie u niego choroby, uszczerbku na zdrowiu lub niezdolności do pracy powodujące utratę dochodów lub zwiększenie potrzeb co do zasady stanowi zdarzenie przyszłe i niepewne, niezależne od woli ubezpieczonego, które powoduje uszczerbek o charakterze majątkowym. Może być uznane za wypadek ubezpieczeniowy i stanowić przedmiot umowy ubezpieczenia.

Umowa ubezpieczenia rentowego powinna określać postać świadczenia, czyli renty, do którego wypłaty zobowiązany jest ubezpieczyciel w razie zajścia przewidzianego w umowie wypadku ubezpieczeniowego. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że „renta z umowy ubezpieczenia stanowi zobowiązanie dłużnika (ubezpieczyciela) do określonych świadczeń okresowych”^[23]. Renta w umowie ubezpieczenia rentowego przybiera wyłącznie postać renty pieniężnej^[24].

W zależności od przyjętych kryteriów stosowane są różne klasyfikacje renty. Ze względu na ogólną konstrukcję renty można wyróżnić renty pewne, renty gwarantowane i renty życiowe. Kryterium częstotliwości płatności renty klasyfikuje renty na płatne rocznie, kwartalnie lub miesięcznie. Termin płatności pozwala na klasyfikowanie rent na płatne z góry

²² Aneta Biały, *Kodeks cywilny. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2017), 667.

²³ Pyrżyńska, *Kodeks cywilny. Komentarz*, komentarz do art. 903, Nb 1.

²⁴ Zob. np. Krajewski, *Umowa ubezpieczenia. Komentarz*, 61 – 63.

lub z dołu. Ze względu na kryterium okresu rozpoczęcia płatności wyróżniamy renty natychmiast płatne, płatne osobom, które już nabyły prawo do renty ze względu na wystąpienie określonego zdarzenia, jak np. niezdolność do pracy lub zawarcie takiego rodzaju umowy ubezpieczenia, oraz renty odroczone, w których płatność – zgodnie z zawartą umową – rozpocznie się dopiero w przyszłości. Ze względu na zakres podmiotowy można dokonać klasyfikacji na renty na jedno życie oraz renty na dwa życia (ewentualnie więcej). Renta na dwa życia dotyczy z zasady małżeństw (partnerów). Jej istota polega na tym, że po śmierci jednego ze współmałżonków renta w dotychczasowej lub zmniejszonej wysokości jest nadal wypłacana pozostałemu przy życiu współmałżonkowi. Podstawowe świadczenie rentowe może być uzupełnione o dodatkowe świadczenia. Z tego względu można wyróżnić renty: bez odprawy pośmiertnej, z odprawą pośmiertną, z chronionym kapitałem lub ze zwrotem składek. Kryterium określenia wysokości kolejnych wypłat wprowadza podział na renty stałe i rosnące. W przypadku renty stałej ciąg wypłacanych kwot jest ustalony w równej wysokości, a w przypadku rent zmiennych ich wysokość w trakcie okresu wypłaty ulega zmianie według z góry określonych kryteriów^[25].

Renty pewne (określane również jako renty terminowe^[26]) są to świadczenia, których obowiązek wypłaty obowiązuje przez ustalony okres, np. 5, 10, 15, 20 lat. Nie ma w tym przypadku znaczenia, czy rentobiorca żyje, czy też zmarł w ustalonym okresie płatności renty. Dla tego rodzaju renty charakterystyczne jest to, że po śmierci rentobiorcy świadczenie do końca okresu płatności w postaci okresowej lub jednorazowej wypłacane jest wskazanej przez niego osobie (uposażonemu). Renta pewna charakteryzuje się określoną liczbą transz. Polega ona na tym, że zgromadzony kapitał zamieniany jest na strumień świadczeń, których bieżąca wartość odpowiada kapitałowi, ewentualnie pomniejszonemu o koszty. Wysokość okresowych świadczeń ma z reguły ustaloną stałą wysokość, może jednak być zwiększana o wskaźnik indeksacji^[27]. Rentami pewnymi są również np. renty wieczyste – świadczenia wypłacane z kapitału w postaci okresowych odsetek, niezmniejszające kapitału (kapitał nie jest zamieniany

²⁵ Eugeniusz Stroiński, *Ubezpieczenia na życie. Teoria i praktyka* (Warszawa: Poltext, 2004), 201, 208 – 209.

²⁶ Cycoń i Czerwicz, "Ubezpieczenia rentowe na przykładzie wybranych zakładów ubezpieczeń ofert," 278.

²⁷ "Wypłaty emerytur z II filara nowego systemu emerytalnego – raport KNUIFE," w *Forum dyskusyjne ubezpieczeń i funduszy emerytalnych. Wypłata świadczeń z filara II systemu emerytalnego*, z. 4, maj 2005.

na strumień świadczeń, a jest podstawą do uzyskiwania zysków wypłacanych np. w formie renty). Renta życiowa (annuitet) definiowana jest jako ciąg kwot wypłacanych periodycznie, np. co miesiąc, co kwartał, co rok, do momentu śmierci rentobiorcy, co oznacza, że liczba wypłaconych transz nie jest znana. Renta życiowa gwarantowana ma charakter mieszany, ponieważ ma cechy zarówno renty pewnej, jak i renty życiowej. W tym przypadku renta wypłacana jest, dopóki rentobiorca żyje, jednak nie krócej niż określony z góry okres. W tym rodzaju renty w przypadku śmierci rentobiorcy przed upływem okresu gwarancji świadczenie jest wypłacane do końca upływu okresu gwarancji wskazanym przez niego świadczeniobiorcom. Powyższe oznacza, że w okresie objętym gwarancją renta ta ma charakter renty pewnej, a w przypadku jej wypłaty po okresie gwarancji stanowi rentę życiową w szczególnej postaci renty odroczonej. W literaturze wskazuje się również na rentę gwarantowaną, która w sytuacji gdy rentobiorca żyje dłużej niż okres pobierania renty pewnej okresowej, zamienia się na płatną dożywotnio^[28].

Z istoty umowy ubezpieczenia wynika, że *essentialia negotii* umowy ubezpieczenia rentowego obejmują nie tylko świadczenie rentowe, ale również składkę, która ma być spełniana przez ubezpieczającego. Świadczenie to może mieć charakter pieniężny, jednorazowy, okresowy albo ciągły. W kwestii podstawowego świadczenia ubezpieczającego zapłaty składki treść umowy ubezpieczenia rentowego uwzględnia specyfikę tego ubezpieczenia. Z reguły w tym ubezpieczeniu składka ma charakter jednorazowy i jej wpłata stanowi warunek rozpoczęcia wypłat okresowych świadczeń, co skutkuje brakiem szczególnych regulacji dotyczących płatności składek charakterystycznych dla typowych ubezpieczeń ze składką regularną. Jednak mogą wystąpić ubezpieczenia rentowe z odroczonym terminem płatności renty przewidujące zapłatę składki regularnej (składka roczna, półroczna, kwartalna lub miesięczna). Niekiedy ubezpieczyciele mogą regulować w szczególny sposób kwestie związane z powiązaniem umowy ubezpieczenia rentowego z inną umową ubezpieczenia wyrażające się tym, że środki na zapłatę składki jednorazowej pochodzą z innego ubezpieczenia.

W ubezpieczeniach rentowych ze względu na brak szczegółowych przepisów prawa regulujących ten rodzaj ubezpieczenia ustawodawca pozostawił stronom szeroki zakres swobody stron w kształtowaniu treści tego stosunku prawnego. W związku z powyższym strony powinny w sposób

²⁸ Cycoń i Czerwiec, "Ubezpieczenia rentowe na przykładzie wybranych zakładów ubezpieczeń ofert," 278.

szczegółowy określić elementy przedmiotowe istotne w umowie ubezpieczenia (ogólnych warunkach ubezpieczenia). Ponadto ogólne warunki ubezpieczenia powinny zawierać również inne elementy, wskazane przez ustawodawcę w art. 16 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Zgodnie z tym przepisem ogólne warunki ubezpieczenia określają w szczególności:

1. rodzaj ubezpieczenia i jego przedmiot;
2. warunki zmiany sumy ubezpieczenia lub sumy gwarancyjnej, jeżeli ogólne warunki ubezpieczenia taką zmianę przewidują;
3. prawa i obowiązki stron umowy ubezpieczenia;
4. zakres odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń;
5. sposób ustalania rozmiaru szkody – przy ubezpieczeniach majątkowych;
6. sposób określania sumy odszkodowania lub innego świadczenia, jeżeli ogólne warunki ubezpieczenia przewidują odstępstwa od zasad przewidzianych w przepisach prawa;
7. sposób ustalania i opłacania składki ubezpieczeniowej;
8. metodę i sposób indeksacji składek ubezpieczeniowych, jeżeli ogólne warunki ubezpieczenia przewidują indeksację składek;
9. tryb i warunki dokonania zmiany umowy ubezpieczenia zawartej na czas nieokreślony;
10. przesłanki, sposób oraz termin wypowiedzenia umowy ubezpieczenia, jeżeli ogólne warunki ubezpieczenia przewidują taką możliwość, a także przesłanki, sposób oraz termin wystąpienia z umowy ubezpieczenia grupowego;
11. termin i sposób odstąpienia od umowy ubezpieczenia.

Zgodnie z art. 20 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej w zakresie ubezpieczeń, o których mowa w Dziale I załącznika do ustawy, zakład ubezpieczeń jest obowiązany do zawarcia w umowie ubezpieczenia następujących elementów:

1. definicji poszczególnych świadczeń;
2. określenia wysokości składek odpowiadających poszczególnym świadczeniom podstawowym i dodatkowym, o ile w umowie występuje podział świadczeń na świadczenie podstawowe i dodatkowe;
3. zasad ustalania świadczeń należnych z tytułu umowy, w szczególności sposobu kalkulacji i przyznawania premii, rabatów i udziału

w zyskach ubezpieczonego, określenia stopy technicznej, wskazania wartości wykupu oraz wysokości sumy ubezpieczenia w przypadku zmiany umowy ubezpieczenia na bezskładkową, o ile są one gwarantowane, określenia kosztów oraz innych obciążeń pobieranych przez zakład ubezpieczeń przy wypłacie świadczeń;

4. opisu tych czynników w metodach kalkulacji rezerw techniczno-ubezpieczeniowych dla celów rachunkowości, które mogą mieć wpływ na zmianę wysokości świadczenia zakładu ubezpieczeń lub wartości wykupu ubezpieczenia;
5. wskazania przepisów regulujących opodatkowanie świadczeń zakładu ubezpieczeń;
6. wskazania miejsca ujawnienia sprawozdania o wypłacalności i kondycji finansowej zakładu ubezpieczeń.

W odniesieniu do ubezpieczeń rentowych szczególne znaczenie ma określenie rodzaju ubezpieczenia, ze względu na to, że świadczenie w postaci renty może występować również w innych rodzajach ubezpieczeń, oraz zdefiniowanie wypadku ubezpieczeniowego (jednego lub kilku), warunkującego wypłatę świadczenia. Szczególne znaczenie ma określenie świadczenia wypłacanego przez ubezpieczyciela – renty. W ogólnych warunkach ubezpieczenia powinna być zawarta definicja tego świadczenia, sposób jego określania zarówno w zakresie jego wysokości i częstotliwości uiszczania, jak i jego rodzaju. W tym obszarze ogólne warunki mogą zawierać postanowienia określające warunki zmiany renty. W kwestii składki ubezpieczeniowej umowa określa sposób jej ustalania i opłacania oraz ewentualnie metodę i sposób indeksacji składek ubezpieczeniowych, jeżeli ogólne warunki ubezpieczenia przewidują indeksację składek. Ponadto w zależności od treści konkretnej umowy może ona wskazywać inne elementy umowy określone w przepisach ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej uwzględniające specyfikę danej umowy ubezpieczenia.

4 | Odmiany ubezpieczeń rentowych

Ze względu na brak szczegółowych przepisów dotyczących ubezpieczenia rentowego umowa ta może być ukształtowana na wiele sposobów i uwzględniać różne konstrukcje i rozwiązania prawne, które są stosowane w innych rodzajach ubezpieczeń i dziedzinach prawa.

Ubezpieczenia rentowe mogą występować w kilku wariantach, które różnią się istotnymi elementami. Można wyodrębnić dwa podstawowe warianty. Jednym z nich jest klasyczna samodzielna umowa ubezpieczenia rentowego przewidująca wypłatę jako świadczenie główne – rentę. W ramach takiego typu umowy mogą być wypłacane również inne świadczenia niż renta. Jako drugi wariant należy wskazać umowę ubezpieczenia na życie (na życie i dożycie) lub umowę ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym, które przewidują różne rodzaje świadczeń podstawowych: typowe świadczenia dla tych umów oraz rentę, której warunki są w tej umowie określone. Mogą również być oferowane ubezpieczenia kwalifikowane do innych niż ubezpieczenie rentowe grup ubezpieczeń, które przewidują jako jedno ze świadczeń – rentę.

Klasyczne ubezpieczenie rentowe polega na tym, że ubezpieczyciel zobowiązuje się do zapłaty świadczenia w postaci renty w zamian za uiszczenie składki. Charakteryzuje się ono tym, że stanowi odrębną umowę przewidującą wypłatę jednego świadczenia – renty (dożywotniej lub okresowej). W tym rodzaju ubezpieczenia składka ma co do zasady charakter jednorazowy. Na rynku oferowane są ubezpieczenia rentowe na rzecz osoby trzeciej, zgodnie z którymi świadczenie rentowe jest spełniane na rzecz wskazanej osoby trzeciej. Mogą to być klasyczne umowy ubezpieczenia rentowego, w których w momencie ich zawierania przewidziano, że ubezpieczający i ubezpieczony to dwie inne osoby i to ubezpieczonemu przysługuje okresowe świadczenie w formie renty. W innym rodzaju ubezpieczenia na rzecz osoby trzeciej ubezpieczyciel może być zobowiązany do wypłaty renty w razie śmierci ubezpieczonego w okresie ochrony ubezpieczeniowej innej osobie niż ubezpieczony – wskazanemu uposażonemu. Renta jest w takiej sytuacji wypłacana do końca okresu ubezpieczenia.

Przyjęcie określonego modelu ubezpieczenia rentowego wywiera wpływ na kształt umowy ubezpieczenia. W przypadku klasycznej umowy ubezpieczenia rentowego umowa ubezpieczenia zawierana może być na czas nieokreślony i wtedy kończy się ona wraz ze śmiercią ubezpieczonego (rentobiorcy). W przypadku gdy taka umowa przewiduje inne świadczenia, np. wypłacane po śmierci rentobiorcy osobom uprawnionym przez

określony w umowie gwarantowany okres, może być ona skonstruowana w taki sposób, że będzie trwać nadal po śmierci rentobiorcy do momentu zaprzestania wypłaty świadczeń tym osobom albo może się ona zakończyć w momencie śmierci ubezpieczonego (rentobiorcy), a świadczenia przewidziane po jego śmierci będą nadal wypłacane na podstawie zawartej umowy, ale już po jej wygaśnięciu. W przypadku gdy umowa przewiduje wypłatę renty pewnej przez ustalony okres bez względu na to, czy rentobiorca żyje, czy też zmarł w ustalonym okresie płatności renty, umowa jest zawierana na czas określony – okres płatności renty.

W praktyce rynkowej funkcjonują również ubezpieczenia różniące się od klasycznego ubezpieczenia rentowego w zakresie wypłacanych świadczeń, opłacanej składki ubezpieczeniowej oraz powiązań z innymi umowami ubezpieczenia. Konstrukcja prawna i klasyfikacja tych umów mogą być bardzo różne, a jedynym łączącym je elementem jest rodzaj świadczenia – renta. W odniesieniu do tych ubezpieczeń można rozważyć ich charakter w kontekście tzw. ubezpieczenia hybrydowego.

Podstawą rozważań jest wprowadzone w doktrynie pojęcie ubezpieczenia hybrydowego rozumianego jako objęcie ochroną ubezpieczeniową różniących się od siebie rodzajowo ryzyk. Występuje ono, gdy „ubezpieczyciel udziela temu samemu ubezpieczonemu (lub tym samym ubezpieczonym) ochrony ubezpieczeniowej, która dotyczy co najmniej dwóch ryzyk, z których każde ujęte jest w innej grupie – w rozumieniu załącznika do ustawy o działalności ubezpieczeniowej”. Ochrona w tego rodzaju ubezpieczeniach nie musi mieć źródła w jednej umowie ubezpieczenia, ale może wynikać z kilku umów, gdy – z woli ustawodawcy lub też z woli ubezpieczyciela – wyłączona jest możliwość zawarcia umowy dotyczącej ryzyka z jednej grupy bez jednoczesnego zawarcia umowy dotyczącej ubezpieczenia z innej grupy. Jako hybrydę uznawane jest również ubezpieczenie modułowe, w którym ubezpieczający może swobodnie dobierać elementy ochrony dotyczące różnych rodzajów ryzyk lub też bez przeszkód (również natury ekonomicznej) rezygnować z modułów proponowanego przez ubezpieczyciela pakietu ubezpieczeń^[29]. Jako ubezpieczenia hybrydowe traktowane są również umowy, w których ubezpieczenie jednego

²⁹ Marcin Orlicki, „O łączeniu w jednej umowie różnych rodzajów ubezpieczeń,” *Prawo Asekuracyjne*, nr 2 (2010): 13 – 27.

ryzyka jest uzupełnieniem ubezpieczenia innego, odmiennego ryzyka, np. ubezpieczenia, w Dziale I, grupie 5^[30].

W ofercie zakładów ubezpieczeń funkcjonują ubezpieczenia rentowe odbiegające od klasycznego ubezpieczenia rentowego. Przewidują one oprócz wypłaty renty – inne dodatkowe świadczenia. Mogą to być ubezpieczenia rentowe z odprawą pośmiertną, wypłacaną w przypadku śmierci rentobiorcy. Umowa może przewidywać rentę finansowaną tylko z odsetek, a kapitał przeznaczony jest na wypłatę świadczenia w przypadku śmierci ubezpieczonego. Niektóre produkty mają gwarancję, że rentobiorca oraz uposażony otrzymają w sumie pełną wartość wpłaconej składki – w przypadku śmierci rentobiorcy przed zrównaniem się wysokości wpłaconej składki z sumą wypłaconych rent powstała różnica jest wypłacana uposażonemu^[31]. Oferowane przez ubezpieczycieli ubezpieczenia rentowe mogą dawać możliwość wypłaty w każdą rocznicę polisy świadczenia rentowego powiększonego o udział w zysku. W niektórych przypadkach został przewidziany wykup umowy ubezpieczenia (ale jedynie do dnia wypłaty pierwszego świadczenia rentowego bądź w czasie trwania gwarantowanego okresu wypłat). W umowie można również określić prawo do dokonania częściowego wykupu w trakcie trwania umowy ubezpieczenia, co skutkuje obniżeniem wysokości wypłacanej renty^[32]. Takie ubezpieczenia są ubezpieczeniami rentowymi i nie mają charakteru hybrydowego, ponieważ uprawnienie do wypłaty innych świadczeń niż renta nie przesądza o tym, że umowa obejmuje ryzyka, ujęte jest w innej grupie – w rozumieniu załącznika do ustawy o działalności ubezpieczeniowej.

Ubezpieczyciele na rynku polskim oferują ubezpieczenia rentowe, które są powiązane w różny sposób z innymi umowami ubezpieczenia. Powiązanie to może dotyczyć konstrukcji umowy lub składki ubezpieczeniowej.

Związek pomiędzy ubezpieczeniem rentowym a innym ubezpieczeniem może dotyczyć zakresu podmiotowego umów. Ubezpieczający, ewentualnie ubezpieczony w umowie grupowej, który miał zawartą wcześniej inną umowę ubezpieczenia lub był objęty umową w ramach ubezpieczenia grupowego, zawiera umowę ubezpieczenia rentowego z ubezpieczycielem

³⁰ „[...] ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe, jeśli są uzupełnieniem ubezpieczeń wymienionych w grupach 1–4”. W grupach 1–4 zostały wymienione: „ubezpieczenia na życie, ubezpieczenia posagowe, zaopatrzenia dzieci, ubezpieczenia na życie, jeżeli są związane z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym, ubezpieczenia rentowe”.

³¹ Stroiński, *Ubezpieczenia na życie. Teoria i praktyka*, 201, 208 – 209.

³² Szczepańska, *Ubezpieczenia na życie. Aspekty prawne*, 275.

będącym stroną tej wcześniej zawartej umowy. Zawarcie umowy ubezpieczenia rentowego było realizacją uprawnienia ubezpieczającego (ubezpieczonego) do zawarcia takiej umowy z ubezpieczycielem określonego w poprzednio obowiązującej umowie. Taka umowa ubezpieczenia rentowego stanowi odrębną umowę, której ogólne warunki ubezpieczenia w sposób kompleksowy regulują treść stosunku ubezpieczenia. W przypadku takich umów niektórzy ubezpieczyciele przewidują, że na składkę albo jej część w ubezpieczeniu rentowym ubezpieczający przeznacza środki z wypłaty całości albo części środków zgromadzonych w ramach ubezpieczenia na życie i dożycie lub indywidualnej umowy ubezpieczenia z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym, którą zawarł z ubezpieczycielem. Na część składki mogą być przeznaczone również pieniądze z innego świadczenia ubezpieczeniowego, które zostało przyznane ubezpieczającemu na podstawie zawartej z ubezpieczycielem umowy ubezpieczenia.

W praktyce mogą występować również umowy, które odpowiadają definicji ubezpieczenia hybrydowego, ponieważ ubezpieczyciel udziela temu samemu ubezpieczonemu ochrony ubezpieczeniowej, która dotyczy co najmniej dwóch ryzyk, z których każde ujęte jest w innej grupie – w rozumieniu załącznika do ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. W takim przypadku mamy do czynienia z połączeniem ubezpieczenia rentowego i np. ubezpieczenia na życie i dożycie, a świadczenie w postaci renty nie jest jedynym świadczeniem, a jednym ze świadczeń, które może wybrać ubezpieczony z tytułu dożycia określonego wieku. Tego rodzaju umowa ubezpieczenia przewiduje bowiem, że dłużnik (ubezpieczyciel) jest zobowiązany w ten sposób, że wykonanie zobowiązania może nastąpić przez spełnienie jednego z kilku świadczeń. W tym wariancie umowy ubezpieczyciel powinien w umowie określić wszystkie niezbędne postanowienia każdej z umów ubezpieczenia, ewentualnie stworzyć postanowienia wspólne^[33].

Należy również odnieść się do ubezpieczeń klasyfikowanych do innych grup ubezpieczeń niż ubezpieczenia rentowe, w których świadczeniem głównym może być renta. Takiego rodzaju ubezpieczeniem może być ubezpieczenie zaopatrzenia dzieci, ubezpieczenie posagowe wskazane w załączniku do ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej jako nazwa drugiej grupy ubezpieczeń Działu I. Podstawową funkcją ubezpieczenia zaopatrzenia dzieci jest zabezpieczenie potrzeb dotyczących dzieci, takich jak np. możliwość kształcenia się na studiach wyższych,

³³ Orlicki, "O łączeniu w jednej umowie różnych rodzajów ubezpieczeń," 13 – 27.

pokrycia kosztów związanych z zakupem mieszkania czy zawarciem związku małżeńskiego. Z reguły ubezpieczenia te oprócz świadczeń zabezpieczających ww. potrzeby zarówno jednorazowych, jak i okresowych przewidują również świadczenia w postaci renty przeznaczone na pokrycie potrzeb wynikających ze śmierci rodzica dziecka^[34]. Ze względu na ww. cele tego ubezpieczenia należy uznać, że wypłata renty w przypadku śmierci ubezpieczonego rodzica może stanowić świadczenie główne w tej umowie. Powyższe oznacza, że ubezpieczenie zaopatrzenia dzieci przewidujące wypłatę renty nie jest ubezpieczeniem rentowym, ale wskazanym w załączniku do ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej ubezpieczeniem zaopatrzenia dzieci zawierającym zobowiązanie do wypłaty świadczenia charakterystycznego dla innego rodzaju ubezpieczenia – ubezpieczenia rentowego. Jednak w ofercie ubezpieczycieli takie umowy są niekiedy określane jako umowy ubezpieczenia rentowego. Drugim tego rodzaju ubezpieczeniem może być ubezpieczenie chorobowe lub wypadkowe stanowiące „uzupełnienie” do ubezpieczeń z innych grup Działu I. Taka sytuacja może mieć miejsce, gdy świadczeniem wypłacanym w przypadku choroby lub niezdolności do pracy wskutek nieszczęśliwego wypadku będzie renta. Umowy z grupy 5 dotyczące ubezpieczeń chorobowych i wypadkowych nie stanowią samodzielnych umów, to znaczy, że ubezpieczyciele nie mogą takich produktów oferować niezależnie od zawarcia umowy ubezpieczenia na życie^[35].

5 | Podsumowanie

Ubezpieczenie rentowe stanowi instrument prawny, który służy zaspokojeniu potrzeb społecznych i gospodarczych. Strony, kształtując konstrukcję i treść umów ubezpieczenia, powinny uwzględniać potrzeby stanowiące podstawę do zainteresowania się udzielaną w ramach nich ochroną ubezpieczeniową. W przypadku ubezpieczeń rentowych, które nie zostały szczegółowo uregulowane w przepisach prawa, strony (w praktyce ubezpieczyciel w ogólnych warunkach ubezpieczenia) mają szeroką

³⁴ Szczepańska, *Ubezpieczenia na życie Aspekty prawne*, 275.

³⁵ Mrozowska, „Klasyfikacja prawna ubezpieczeń wypadkowych i chorobowych, stanowiących uzupełnienie do ubezpieczeń na życie,” 15 – 25.

swobodę kształtowania stosunku ubezpieczenia, w szczególności w zakresie zdefiniowania wypadków ubezpieczeniowych i określenia wypłacanych świadczeń, ale również innych elementów umowy. Jednak uregulowanie w umowie kompleksowo stosunku ubezpieczenia rentowego wymaga uwzględnienia jego specyfiki, w szczególności w sytuacji, gdy umowa ubezpieczenia rentowego nie ma charakteru klasycznego, ale przewiduje np. inne świadczenia lub uprawnienia rentobiorcy lub innych uprawnionych. Ze względu na brak w przepisach prawa szczegółowych wytycznych dotyczących tego ubezpieczenia ubezpieczyciele oprócz generalnych ograniczeń swobody umów powinni również uwzględniać specyfikę ubezpieczeń rentowych, ich charakter i funkcję, co implikuje możliwość posłużenia się rozwiązaniami stosowanymi w innych rodzajach ubezpieczeń, w szczególności ubezpieczeniach na życie. Należy podkreślić, że podstawowe kryterium klasyfikacji ubezpieczeń rentowych, tzn. rodzaj wypłacanego świadczenia – renta, nie jest jednoznaczne. W konkretnych przypadkach mogą bowiem wystąpić wątpliwości co do zgodności z prawem ukształtowania treści konkretnego stosunku prawnego oraz jego kwalifikacji jako ubezpieczenia rentowego.

Bibliografia

- Biały, Aneta. *Kodeks cywilny. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.
- Byczko, Szymon. *Interes ubezpieczeniowy. Aspekty prawne*. Warszawa: Wydawnictwo Difin, 2013.
- Cycoń, Maciej i Edyta Czerwiec. "Ubezpieczenia rentowe na przykładzie wybranych zakładów ubezpieczeń ofert." *Zeszyty Naukowe*, nr 181 (2011): 277 – 286.
- Długosz, Zbigniewa. *Ograniczenia swobody umów w kształtowaniu stosunku ubezpieczenia na cudzy rachunek*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.
- Fuchs, Dariusz i Katarzyna Malinowska, red. "Komentarz do niektórych przepisów ustawy – Kodeks cywilny." W *Kontrakty na rynku ubezpieczeń. Komentarz do przepisów i warunków*, komentarz do art. 805 k.c., Nb 1. Lex.
- Fuchs, Dariusz. "Ochrona ubezpieczeniowa a ochrona konsumencka." *Rozprawy Ubezpieczeniowe*, nr 1 (2006): 35 – 43.
- Kondek, Jędrzej Maksymilian. W *Kodeks cywilny. Komentarz*, komentarz do art. 805, red. serii Konrad Osjada, red. tomu Witold Borysiak, Nb 26. Legalis.
- Krajewski, Marcin. *Umowa ubezpieczenia. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, 2016.

- Kucharski, Bartosz. *Przeniesienie praw z umowy ubezpieczenia*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2010.
- Lackoroński, Bogusław. W *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. serii Konrad Osjada, red. tomu Witold Borysiak. Legalis.
- Mrozowska, Beata. "Klasyfikacja prawna ubezpieczeń wypadkowych i chorobowych, stanowiących uzupełnienie do ubezpieczeń na życie." *Prawo Asekuracyjne*, nr 2 (2013): 15 – 25.
- Mrozowska, Beata i Wojciech Łuczka. "Klasyfikacja ryzyk ubezpieczeniowych – aspekty prawne." *Prawo Asekuracyjne*, nr 2 (2011): 15 – 29.
- Orlicki, Marcin. "Ołączeniu w jednej umowie różnych rodzajów ubezpieczeń." *Prawo Asekuracyjne*, nr 2 (2010): 13 – 27.
- Pyrzyńska, Agnieszka Maria. W *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2, art. 903, red. Maciej Gutowski, Nb 7. Legalis.
- Stroiński, Eugeniusz. *Ubezpieczenia na życie. Teoria i praktyka*. Warszawa: Poltext, 2004.
- Szczepańska, Magdalena. *Ubezpieczenia na życie. Aspekty prawne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2008.
- Walczak, Damian i Michał Ziemiak. "Ubezpieczenia obowiązkowe w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych." *Prawo Asekuracyjne*, nr 4 (2022): 3 – 23.
- "Wypłaty emerytur z II filara nowego systemu emerytalnego – raport KNUiFE." W *Forum dyskusyjne ubezpieczeń i funduszy emerytalnych. Wypłata świadczeń z filara II systemu emerytalnego*, z. 4, maj 2005.



DOMINIK BIERECKI, CHRISTOPHE GAIE, MIROSŁAW KARPIUK,
JEAN LANGLOIS-BERTHELOT

Creating Resilient Artificial Intelligence Systems. A Responsible Approach to Cybersecurity Risks

Abstract

In a computerized state, where the information society makes extensive use of digital services, artificial intelligence is important. To facilitate the use of cyberspace, AI systems need to be resilient to cyber threats that can not only limit the operation of such systems, but also take control of them. Ensuring cybersecurity requires the introduction and use of appropriate protective measures at the stage of creating such systems, implementing them, and using them. It should be emphasized that the use of new technologies, including artificial intelligence, must be done responsibly, so as not to expose oneself and other users to risks, including those that cause significant damage. The authors use the dogmatic-legal method to conduct an analysis of legal acts that normalize both artificial intelligence and cybersecurity issues. The theoretical-legal method was used to analyze the literature on both normative issues related to artificial intelligence and its potential, as well as obligations related to cybersecurity, including countering threats occurring in cyberspace.

KEYWORDS: cybersecurity, artificial intelligence, cyberspace, cyber threats

DOMINIK BIERECKI – associate professor, Pomeranian University in Słupsk (Poland), ORCID – 0000-0001-6993-3974, e-mail: dominik.bierecki@upsl.edu.pl

CHRISTOPHE GAIE – associate researcher, Laboratoire Magellan, Université Jean Moulin Lyon 3 (France), French Prime Minister Services, ORCID – 0000-0002-8252-5278, e-mail: christophe.gaie@gmail.com

MIROSŁAW KARPIUK – full professor, University of Warmia and Mazury in Olsztyn (Poland), ORCID – 0000-0001-7012-8999, e-mail: miroslaw.karpiuk@uwm.edu.pl

JEAN LANGLOIS-BERTHELOT – head of the Division of Operational Sciences and Development (France), chair of teachings, Center for Advanced Military Training, ORCID – 0009-0001-2397-5930, e-mail: jeanlanglois4@gmail.com

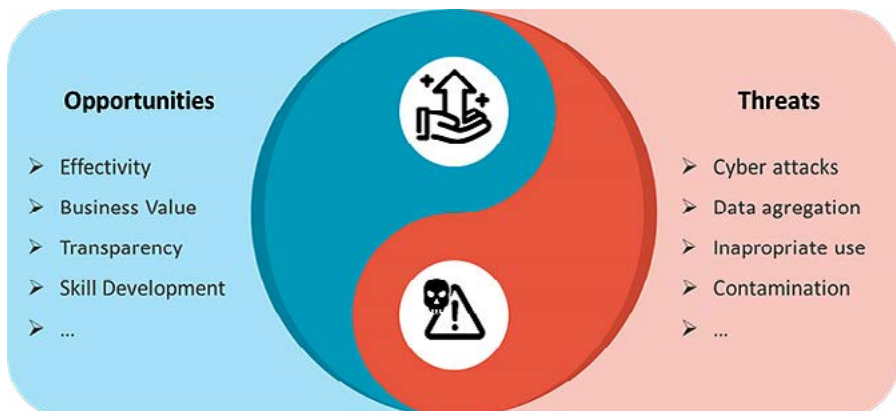
1 | Introduction

Artificial intelligence is everywhere today, used in public, business, and private life. Artificial intelligence systems facilitate not only information retrieval, business, education, work, and public tasks, but also everyday life. Indeed, according to a recent survey, the use of generative AI has risen from 65% to 71% in 2024.^[1] Moreover, the usage of AI by organizations reaches very high levels in India (59%), the United Arab Emirates (58%), or China (50%), while European countries reveal a more prudent adoption, such as Spain (28%) and France (26%).^[2] However, the adoption of AI is not only a convenience, but also a threat. Activities performed with these modern tools carry the risk of cyber threats, as demonstrated by the 614 AI incidents and hazards reported by reputable international media between November 2023 and January 2024.^[3] On the one hand, those threats can lead to limiting or paralyzing the activities of artificial intelligence systems; on the other hand, they can be used for other harmful purposes. In the case of artificial intelligence, protection should involve preventing unauthorized access to its systems. Such access could allow an unauthorized entity to steal data or infect systems. Privacy and human rights and freedoms may be threatened as well. The benefits to be derived from the use of new technologies, including artificial intelligence, should not obscure the need to bear the costs associated with ensuring cybersecurity. Artificial intelligence operates in cyberspace and is therefore vulnerable to the threats that exist in cyberspace. The duality of AI that lies in its opportunities and threats is illustrated in Figure 1 below.

¹ Alex Singla, Alexander Sukharevsky, Lareina Yee, Michael Chui, Bryce Hall, *The state of AI: How organizations are rewiring to capture value* (New York: McKinsey Global Publishing, 2025).

² Katherine Haan, “22 Top AI Statistics and Trends. Forbes Advisor”, <https://www.forbes.com/advisor/business/ai-statistics/>, [accessed: 21.06.2025].

³ “AI risks and incidents”, <https://www.oecd.org/en/topics/ai-risks-and-incidents.html>, [accessed: 21.06.2025].

Figure 1: Duality of Artificial Intelligence

Education at various stages must play an important role in cybersecurity – this includes academic programs as well as ongoing professional development, which is important as we face the challenges of developing secure digital services. IT professionals should acquire the necessary skills to build robust and resilient ICT (Information and Communications Technology) systems. A continuous learning approach ensures that professionals are up to date with the latest threats and best practices in cybersecurity.^[4] Digital education and public awareness are essential in increasing resilience to cyber attacks, which is critical in the context of the growing threats posed by technological advances. In the age of digitization, where technology permeates every aspect of life, the ability to use digital tools safely and with awareness is very important. Education in this area helps to understand the risks of cyber threats and teaches effective methods of countering them.^[5]

Artificial intelligence is best used in a digital state and society, where both the public institutions themselves and their beneficiaries are digitally competent. Such competencies allow both effective and secure use of new technologies, including artificial intelligence.^[6] In a digital state

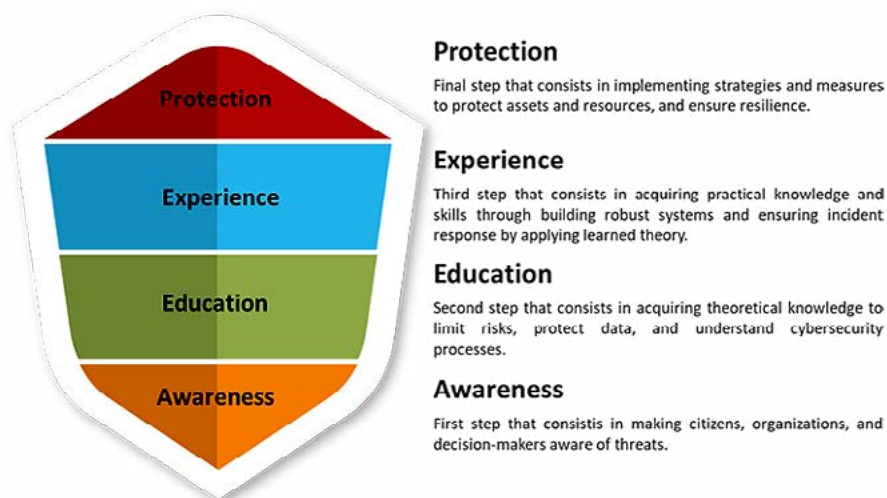
⁴ Christophe Gaie, Mirosław Karpiuk, Nicola Strizzolo, “Cybersecurity of Public Sector Institutions” *Prawo i Więź*, No. 6 (2024): 358.

⁵ Tomasz Wojciechowski, “Cyberbezpieczeństwo i dezinformacja we współczesnym świecie: strategie ochrony i zarządzania kryzysowego” *Ius et Securitas*, No. 1 (2024): 92.

⁶ Dominik Bierecki, Christophe Gaie, Mirosław Karpiuk, “Artificial Intelligence in e-Administration” *Prawo i Więź*, No. 1 (2025): 385.

and society with universal access to electronic services, cybersecurity is of particular importance, as it enables not only uninterrupted social communication, but also the proper functioning of strategic sectors of the economy.^[7] Cybersecurity protects against threats occurring in cyberspace, and therefore ensures the normal operations of the state as a public entity on many levels.^[8] Figure 2 below illustrates the different steps to set up an efficient cyber protection through the education of citizens, employees, IT specialists, and decision makers.

Figure 2: Different steps to establish a cyber protection through education



2 | Artificial Intelligence and Cybersecurity

a. Definition of Cybersecurity

Cybersecurity is part of the general field of security, which is defined as a state in which not only individuals, but also communities, organizations, and states are adequately protected from threats to their well-being,

⁷ Jean Langlois-Berthelot, *Evaluating and Insuring Cyber Risks within Organizations* (Paris: EHESS, 2021).

⁸ Mirosław Karpiuk, "The Legal Status of Digital Service Providers in the Sphere of Cybersecurity" *Studia Iuridica Lublinensia*, No. 2 (2023): 190.

integrity, or survival. It includes protection against physical threats, as well as ensuring the economic, social, political and environmental conditions that allow for stable functioning.^[9] Cybersecurity, as one of the fields of security, is concerned with preventing and responding to threats as well as removing their effects. It is essential not to forget to analyze the causes and sources of threats, as well as to apply security solutions against their occurrence. In the case of cybersecurity, the threats take place in cyberspace.^[10] However, cybersecurity should be looked at from a multi-faceted perspective, which should take into account not only the ICT infrastructure or digital literacy, but also other factors such as the security environment or the international situation.^[11] Fundamentally, cybersecurity aims to ensure the confidentiality, integrity, availability, and traceability of information and systems such as described in the EBIOS Risk Manager method.^[12]

Cyber security, according to Article 2(4) of the Law of July 5, 2018 on the National Cyber Security System (Journal of Laws 2024, item 1077, as amended), is the resilience of information systems to actions that violate the confidentiality, integrity, availability, and authenticity of processed data or related services offered by these systems.^[13] The national

⁹ Krzysztof Kaczmarek, "Wpływ zmian klimatycznych na bezpieczeństwo" *Journal of Modern Science*, No. 4 (2024): 412. For security issues, see also: Edyta Tkaczyk, "Bezpieczeństwo państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Refleksje nad dobrem chronionym" *Ius et Securitas*, No. 1 (2024): 42-50; Mirosław Karpiuk, "Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2018 r. (II OSK 2524/17)" *Studia Iuridica Lublinensia*, No. 1 (2019): 185-194, doi: 10.17951/sil.2019.28.1.185-194; Jarosław Kostrubiec, Mirosław Karpiuk, Dominik Tyrawa, "The status of municipal government in the sphere of ecological security" *Hungarian Journal of Legal Studies*, No. 2 (2024): 164-181. <https://doi.org/10.1556/2052.2024.00510>.

¹⁰ Christophe Gaie, Mirosław Karpiuk, Andrea Spaziani, "Cybersecurity in France, Poland and Italy" *Studia Iuridica Lublinensia*, No. 1 (2025): 74.

¹¹ Krzysztof Kaczmarek, Mirosław Karpiuk, Claudio Melchior, "A Holistic Approach to Cybersecurity and Data Protection in the Age of Artificial Intelligence and Big Data" *Prawo i Wiąż*, No. 3 (2024): 105-106.

¹² "EBIOS Risk Manager - The method", https://cyber.gouv.fr/sites/default/files/2019/11/anssi-guide-ebios_risk_manager-en-v1.o.pdf, [accessed: 22.06.2025].

¹³ For a definition of cyber security, see also: Krzysztof Kaczmarek, "Finland in the light of cyber threats in the context of Russia's aggression against Ukraine" *Cybersecurity and Law*, No. 1 (2023): 212; Mirosław Karpiuk, "Recognizing an Entity as an Operator of Essential Services and Providing Cybersecurity at the National Level" *Prawo i Wiąż*, No. 4 (2022): 166-167; Krzysztof Kaczmarek, "Nordic countries in the face of digital threats" *Cybersecurity and Law*, No. 1 (2024): 152; Małgorzata Czuryk, "Cybersecurity and Protection of Critical Infrastructure" *Studia Iuridica Lublinensia*, No. 5 (2023): 44-45; Krzysztof Kaczmarek, "Vulnerability to cyber

cybersecurity system, according to Article 3 of this law, aims to ensure cybersecurity at the national level, including the uninterrupted provision of key services and digital services, by achieving an adequate level of security for information systems used to provide these services, and by ensuring the handling of incidents.

The European Union legislator defines cybersecurity as the activities that are necessary to protect networks and information systems, their users and others from cyber threats.^[14] The domain is constantly evolving to address increasingly sophisticated threats and protect a growing digital landscape.

A synthesis of cybersecurity and cognitive security obligations has become essential to effectively address contemporary hybrid threats. In their manual on international law and cyberspace, Tsagourias and Buchan warned that hybrid threats exploit loopholes and normative gaps through attacks that produce strategic effects while remaining below the threshold of armed conflict. Although the European regulatory framework – notably the Joint Framework on Countering Hybrid Threats (JOIN(2016)18) – acknowledges this convergence, it still does not specify the legal obligations of private operators and AI system developers in this area.^[15]

b. Definition of AI

According to the legal definition established by the European Union legislature, artificial intelligence should be understood as a machine system designed to operate with varying levels of autonomy, which can show adaptability once it is deployed and infer how to generate results affecting

threats: a qualitative analysis from societal and institutional perspectives” *Cybersecurity and Law*, No. 2 (2024): 108-109; Ewa Maria Włodyka, Krzysztof Kaczmarek, “Cyber Security of Electrical Grids – A Contribution to Research” *Cybersecurity and Law*, No. 2 (2024): 262-263.

¹⁴ Article 2(1) of Regulation (EU) 2019/881 of the European Parliament and of the Council of April 17, 2019 on ENISA (European Union Agency of Cybersecurity) and the certification of information and communication technology cybersecurity, and repealing Regulation (EU) No. 526/2013 (Cyber-Security Act) (OJ EU L 151, pp. 15-69).

¹⁵ Elias Tsagourias, James Buchan, *Research Handbook on International Law and Cyberspace* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015); “Joint Framework on Countering Hybrid Threats (JOIN(2016)18)” (Brussels, 2016).

the physical or virtual environment based on input.^[16] Artificial intelligence is an umbrella term that includes any type of software or hardware component that supports machine learning, computer vision, understanding, generation, and natural language processing, including robotics. Artificial intelligence enables machines to gather and analyze information about the environment and act toward a given goal. Based on observation and experience alone, some artificial intelligence systems will be able to adapt their behavior to the environment while acting autonomously.^[17]

Establishing a clear and functional definition of AI requires considering the legal framework of the European Union and understanding its applicability in terms of development, deployment, and use. This definition determines which systems fall under specific legal obligations, such as those related to cybersecurity, risk management, and fundamental rights protection. This approach is necessary to ensure responsible AI adoption in areas like e-government and critical infrastructure.^[18]

It seems necessary to explicitly integrate the concept of cognitive integrity into legal regimes related to AI and cybersecurity in order to fill this normative gap. This approach could draw inspiration from the guidelines of the Article 29 Working Party – now the European Data Protection Board. The Article 29 Working Party developed guidelines for automated decision-making (2018) and emphasized the importance of transparency and user understanding, focusing on the issue of preserving “informational self-determination.”^[19]

¹⁶ Article 3(1) of Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of June 13, 2024 on establishing harmonized rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No. 300/2008, (EU) No. 167/2013, (EU) No. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act) (Official Journal of the EU L 2024/1689).

¹⁷ Krzysztof Kaczmarek, “Sztuczna inteligencja” [in:] *Leksykon cyberbezpieczeństwa*, ed. Katarzyna Chałubińska-Jentkiewicz (Warsaw: ASzWoj, 2024): 251-252. On artificial intelligence, see also: Tomasz Gergelewicz, “Bipolarity of Artificial Intelligence – Chances and Threats” *Ius et Securitas*, No. 2 (2024): 71-94.

¹⁸ Markus Mueck, Christophe Gaie, Dimitris Gkikas, “Introduction to the European Artificial Intelligence Act”, [in:] *European Digital Regulations*, eds. Markus Mueck, Christophe Gaie (Cham: Springer, 2025): 53-90.

¹⁹ Article 29 Data Protection Working Party. Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679 (WP251rev.01).

In this sense, developers and operators of AI systems could be required to conduct a cognitive impact assessment, similar to the data protection impact assessments provided for in Article 35 of the GDPR. These assessments would aim to estimate the risks posed by AI in terms of influence, perceptions, or changes in user behavior. In a broad reading of Articles 13 and 14 of the GDPR, the implementation of accessible explainability mechanisms could be required, guaranteeing clear information on the logic and consequences of automated processing.

Finally, civil or administrative liability could be adapted to take into account cognitive harm, and in particular, as suggested by Calo (2018), in a logic of legal recognition of cyber manipulation as a new type of harm.^{[20][21]}

c. Cybersecurity and the AI Act

The recitals of the Artificial Intelligence Act note the importance of ensuring the cybersecurity of high-risk artificial intelligence systems. Such systems should be covered, among other things, by cybersecurity requirements that are necessary to effectively mitigate risks to health, safety, and fundamental rights (recital 66). Recital 76 of the Artificial Intelligence Act states that cybersecurity plays a key role in ensuring that AI systems are immune to attempts by third parties acting in bad faith to modify their use, behavior, or performance, and to circumvent their safeguards by exploiting system vulnerabilities. The legal standard containing the order to ensure the cybersecurity of AI systems is expressed in Article 15(1) of the AI Act. According to this provision, high-risk AI systems should be designed and developed to achieve, among other things, an adequate level of cybersecurity, and to operate consistently in terms of cybersecurity throughout their life cycle. To this end, implementing in-depth security requires multiple countermeasures, for example, robust access controls, secure update mechanisms, and continuous monitoring for anomalies, which can help protect systems from various attacks. These countermeasures may prevent

²⁰ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of April 27, 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation). Official Journal of the European Union, L119, May 4, 2016.

²¹ Ryan Calo, "Artificial Intelligence Policy: A Primer and Roadmap" *U.C. Davis Law Review*, No. 2 (2018): 399-432.

attacks such as data poisoning, which aims to corrupt training data, or help avoid adversarial attacks where malicious inputs are designed to fool deployed models into generating erroneous decisions.^[22]

In the recitals of the Artificial Intelligence Act, the European legislator also identifies the forms of cyber threats to AI. According to recital 76 of the Act, cyber attacks on AI systems may consist in exploiting specific AI assets, such as training datasets (e.g., data poisoning) or trained models (e.g., adversarial attacks or membership inference attacks), or in exploiting vulnerabilities in the digital assets of the AI system or the underlying ICT infrastructure. Further, the European legislator points out that providers of high-risk AI systems should implement appropriate measures, such as security controls, to ensure a level of cybersecurity commensurate with the risks described, taking into account, where appropriate, the underlying ICT infrastructure. Artificial intelligence functions based on data processed by ICT, which makes the cybersecurity of those systems crucial to AI cybersecurity.

Artificial intelligence systems expose users and organizations not only to technical but also to cognitive threats. The European Union Agency for Cybersecurity (ENISA, 2020) highlights how many attacks go beyond compromising data or models. Those attacks also aim to manipulate users' trust in the results generated by AI, and more broadly, in the information environment shaped by these systems.^[23] The report by Brundage et al. (2018) further shows how the growing use of generative artificial intelligence in campaigns turns these technologies into hybrid vectors that combine cyber threats and information warfare.^[24]

In its 2023 Global Risks Report, the World Economic Forum ranks AI-powered disinformation as a major risk for the coming decade. According to the report, this risk is more serious than purely technical cyber threats. However, current regulatory frameworks, such as the Cybersecurity Act (EU 2019/881) or the draft Regulation on Artificial Intelligence, are insufficiently equipped to meet the challenges of cognitive resilience. Cognitive

²² Shakila Zaman, Khaled Alhazmi, Mohammed Aseeri, Muhammad Raisuddin Ahmed, Risala Tasin Khan, Shamim Kaiser, Mufti Mahmud, "Security Threats and Artificial Intelligence based Countermeasures for Internet of Things Networks: A Comprehensive Survey" *IEEE Access*, No. 9 (2021): 1-22.

²³ European Union Agency for Cybersecurity (ENISA). *Threat Landscape for Artificial Intelligence* (Heraklion, Greece: ENISA, 2020).

²⁴ Miles Brundage, Shahar Avin, Jack Clark, et al., *The Malicious Use of Artificial Intelligence: Forecasting, Prevention, and Mitigation* (Cambridge: 2018).

resilience, which is the ability of systems and societies to resist manipulative exploitation and the distortion of perception, is a fundamental issue to be considered in the field of cybersecurity.^[25]

d. Competence and Responsible Use of AI

Adequate competence in using artificial intelligence responsibly is very important, so that risks are avoided, and if they arise, their effects are quickly and effectively removed, while future risks are prevented. Artificial intelligence competence is also highlighted in Article 4 of the Artificial Intelligence Act, according to which suppliers and users of AI systems are required to take measures to ensure, to the greatest extent possible, an adequate level of AI competence among their personnel and other persons who are involved in the operation and use of AI systems on their behalf, taking into account their technical knowledge, experience, education and training, the context in which the AI systems are to be used, and the persons or groups against whom the AI systems are to be used. The requirement to take into account the technical knowledge, experience, education, and training, as well as the context in which AI systems are to be used allows the obligation to ensure an adequate competence level of its personnel to be applied proportionately to suppliers and users of AI systems. Such competence should specifically cover how AI systems function, their potential failure modes, the particular types of vulnerabilities they introduce, and the approaches required to secure them against malicious attacks, which has been referred to as “artificial intelligence literacy.”^[26]

The principle expressed in Article 4 of the AI Act should be taken into account in the application of any type of obligation under this regulation by suppliers and entities using AI systems. This is a meta-norm that is an implementation in the Artificial Intelligence Act of the principle of proportionality expressed in Article 5(4) of the Treaty on European Union.

The responsible use of AI systems involves the application of good practices, including an ethical approach, and avoiding undesirable or prohibited

²⁵ *The Global Risks Report 2023*, <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2023/>, [accessed: 22.06.2025]; *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act)*, COM(2021) 206 final, April 2021.

²⁶ Karin Stolpe, Jonas Hallström, “Artificial intelligence literacy for technology education” *Computers and Education Open*, No. 6 (2024): 1-8.

practices. This ethical approach relies on fundamental principles that guide the development and deployment of AI: Transparency, Accountability, Fairness, and Privacy. Integrating these interconnected principles is crucial for building trustworthy AI systems. This benefits each AI stakeholder: decision-makers receive well-argued proposals, citizens have access to transparent information and are treated equally, and companies can be assured that their data is protected, helping to ensure economic privacy. Furthermore, adopting an ethical approach plays an important role in mitigating potential harms by ensuring protection is built in by design, as highlighted in research exploring AI ethics.^[27]

e. Prohibited AI Practices under the AI Act

Article 5 of the Artificial Intelligence Act prohibits the following AI practices in relation to the marketing, commissioning, or use of an AI system:

1. that uses subliminal techniques beyond the person's conscious awareness, or intentional manipulative or deceptive techniques, the purpose or effect of which is to cause a significant change in the behavior of an individual or group of individuals by significantly impairing their ability to make informed decisions, thereby causing them to take a decision they would not otherwise take in a way that causes or is likely to cause them, another individual, or a group of individuals serious harm;
2. that takes advantage of the vulnerabilities of an individual or a specific group of persons due to their age, disability or particular social or economic situation, and the purpose or effect of the system is to make a significant change in the behavior of the individual or a person in that group, in a way that causes or is reasonably likely to cause serious harm to that individual or another person;
3. for the purpose of evaluating or classifying individuals or groups of individuals conducted over a specified period of time on the basis of their social behavior or known, inferred or predicted personal characteristics or personality traits, when it leads to one or both of the following:

²⁷ Petar Radanliev, "AI Ethics: Integrating Transparency, Fairness, and Privacy in AI Development" *Applied Artificial Intelligence*, No. 1 (2025): 1-41.

- a. harming or disadvantaging some individuals or groups of individuals in social contexts that are unrelated to the contexts in which the data were originally generated or collected; or
 - b. harming or disadvantaging some individuals or groups of individuals, which is unjustified or disproportionate to their social behavior or its severity;
- 4. to conduct risk assessments on individuals to evaluate or predict the risk of an individual committing a crime based solely on profiling or an assessment of the individual's personality traits and characteristics (however, this prohibition does not apply to AI systems used to support a human assessment of a person's involvement in criminal activity, which is already based on objective and verifiable facts directly related to criminal activity);
 - 5. which creates or expands facial recognition databases by acquiring facial images from the Internet or CCTV footage;
 - 6. for drawing inferences about an individual's emotions in the workplace or educational institutions, except in cases where an AI system is to be implemented or marketed for medical or security reasons;
 - 7. that individually categorize individuals based on their biometric data to deduce or infer information about their race, political views, trade union membership, religious or philosophical beliefs, sexuality or sexual orientation (this prohibition does not include cases of labelling or filtering lawfully acquired biometric data sets, such as images based on biometric data, or categorization of biometric data in the field of law enforcement);
 - 8. that uses real-time remote biometric identification systems in public spaces for law enforcement purposes, unless such use is absolutely necessary for one of the following purposes:
 - c. the targeted search for specific victims of abduction, human trafficking, or sexual exploitation of human beings, as well as the search for missing persons;
 - d. the prevention of a specific, substantial, and imminent threat to the life or physical safety of persons, or an actual and present or actual and foreseeable threat of a terrorist attack;
 - e. the location or identification of a person suspected of having committed a crime for the purpose of investigating, prosecuting, or the enforcement of penalties for, specific crimes punishable by imprisonment in a Member State.

f. Human Supervision of High-Risk AI systems

In the case of artificial intelligence, attention must be paid to high-risk systems, which must be used responsibly and with as much care as possible, so as not to create risks with far-reaching consequences. As stipulated in Article 14 of the Artificial Intelligence Act, high-risk AI systems shall be designed and developed in such a way that they can be effectively supervised by humans during the period of their use. In the context of e-government, where AI systems may support decisions impacting citizens' rights, access to services, or legal standing, effective human supervision takes on particular importance. For example, when AI systems are used to support critical processes like the verification required for issuing an identity card or a driving license, human oversight is necessary to prevent errors that could lead to denial or identity issues.^[28] Similarly, the use of AI to decide on granting social aid or initiating a tax audit requires high transparency and accountability in decision-making, particularly because such procedures can be highly intrusive for citizens.

Such supervision shall be aimed at preventing or minimizing risks to health, safety, or fundamental rights that may arise when such a system is used for its intended purpose or under conditions of reasonably foreseeable misuse, particularly when such risks persist despite the use of appropriate tools. It should be emphasized that supervision measures must be commensurate with the risk, level of autonomy, and context of use of the high-risk AI system in question. A human supervisor of such a system should be able to take such actions (including ignoring, disregarding, or reversing the operation of a high-risk AI system) that are effective, including the emergency shutdown of a high-risk AI system.^[29] To effectively fulfill this role within a public service context, human supervisors need software that provides clear information to understand the AI's recommendations. This helps ensure that their final decision is based on transparent reasoning that can be clearly communicated to a citizen if needed. It also enables them to make a justified exception in specific circumstances, allowing for flexibility – such as considering a more understanding approach in

²⁸ Benedikt Barthelmess, Jean Langlois, “Digital Identity: Legal and Economic Issues”, <https://ideas.repec.org/p/hal/wpaper/hal-04179570.html>, [accessed: 23.06.2025].

²⁹ Markus Mueck, Christophe Gaie, Dimitris Gkikas, “Introduction to the European Artificial Intelligence Act,” [in:] *European Digital Regulations*, eds. Markus Mueck, Christophe Gaie (Cham: Springer, 2025): 63. (53-90)

debt recovery when a citizen is facing significant personal hardship, like the loss of a family member.^[30]

g. The Role of Regulation: Balancing Innovation and Security

It has been pointed out that over-regulation can make it difficult to find appropriate applications for innovations, which can slow down their diffusion and use, which in turn can hinder the use of artificial intelligence systems for defense purposes, including in weapon systems, and lead to dependence on external suppliers and third-party weapon manufacturers. The war in Ukraine has shown how important innovation is on the modern battlefield, including the use of artificial intelligence systems.^[31] However, there is a need for regulation to curb the inappropriate use of artificial intelligence tools, specifically to prevent their use from leading to crimes against humanity. Moreover, the absence of regulation could lead to cybersecurity risks, and cyber attacks on artificial intelligence systems can harm not only human rights and freedoms, but also the foundations of the functioning of the state, including its economy or security, which must be constantly protected. Another example is the decisions made during a pandemic, when the constraints on citizens are high (confinement, mandatory vaccination, etc.) and should be carefully considered from a human perspective.^[32]

The implementation of artificial intelligence tools must ensure an adequate level of protection of human freedoms and rights. Restrictions

³⁰ Laszlo Horvath, Oliver James, Susan Banducci, Ana Beduschi, "Citizens' acceptance of artificial intelligence in public services: Evidence from a conjoint experiment about processing permit applications" *Government Information Quarterly*, No. 4, (2023): 1-18; Jean Langlois-Berthelot, Christophe Gaie, Jean-Fabrice Lebraty, "Epidemiology Inspired Cybersecurity Threats Forecasting Models Applied to e-Government", [in:] *Transforming Public Services - Combining Data and Algorithms to Fulfil Citizen's Expectations*, eds. Christophe Gaie, Mayuri Mehta, (Cham: Springer 2024): 151-174.

³¹ Paweł Pelc, "Akt w sprawie sztucznej inteligencji" *Mysł Strategiczna*, No. 1 (2025): 45.

³² Christophe Gaie, Markus Mueck, "10 - An artificial intelligence framework to ensure a trade-off between sanitary and economic perspectives during the COVID-19 pandemic", [in:] *Deep Learning for Medical Applications with Unique Data*, eds. Deepak Gupta, Utku Kose, Ashish Khanna, Valentina Emilia Balas, (Cambridge: Academic Press, 2022): 197-217.

on their use must not lead to a violation of human dignity. Interference that will not be proportional to the purpose of the restrictions may in some cases lead to a violation of human dignity, which is unacceptable, while each case of restriction of individual freedoms and rights should be dealt with separately, taking into account the circumstances of each case.^[33] The Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 (Journal of Laws of 1997, No. 78, item 483, as amended) expressly states in Article 31(3) that restrictions on the exercise of constitutional freedoms and rights may be imposed only by law and only if they are necessary for preserving the security or public order in a democratic state, for the protection of the environment, health, or public morals, or for the protection of the freedoms and rights of others. Such restrictions shall not infringe the very essence of the freedoms and rights.

3 | Conclusion

Any new technology can not only be an enabler, but can also generate risks,^[34] so it needs to be used responsibly to minimize them and effectively manage their impact. This is particularly important in the area of cybersecurity. New technologies, including artificial intelligence, have an important role to play in cyberspace, especially as the digital sector develops so rapidly. Artificial intelligence can protect cyberspace from attacks by predicting and neutralizing them, but if it is used as a tool for cyber attacks, it can cause great damage in cyberspace, so there must be

³³ Małgorzata Czuryk, “Restrictions on the Exercising of Human and Civil Rights and Freedoms Due to Cybersecurity Issues” *Studia Iuridica Lublinensia*, No. 3 (2022): 32. For restrictions on human freedoms and rights, see also: Radosław Kostrubiec, *Dopuszczalne ograniczenia prawa do swobodnego, pokojowego zgromadzania się w systemie praw człowieka* (Zamość: Wydawnictwo Akademii Zamojskiej, 2024), 23; Małgorzata Czuryk, “Dopuszczalne różnicowanie sytuacji pracowników ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd” *Studia z Prawa Wyznaniowego*, No. 27 (2024): 158, doi: 10.31743/spw.17518; Jarosław Kostrubiec, *Sztuczna inteligencja a prawa i wolności człowieka* (Warszawa: IWS, 2021), 21; Małgorzata Czuryk, “Activities of the Local Government During a State of Natural Disaster” *Studia Iuridica Lublinensia*, No. 4 (2021): 119-121. <https://doi.org/10.17951/sil.2021.30.4.111-124>.

³⁴ Bogdan Grabowski, “Cyfrowe zagrożenia – zarys problemu” *Ius et Securitas*, No. 1 (2024): 103.

appropriate oversight mechanisms for its use. This supervision should be carried out by a human being.

ENISA notes that AI can be used to: create security mechanisms to detect, identify and mitigate breaches; exploit vulnerabilities in existing AI and non-AI tools and methods; and design a system to protect existing AI and non-AI tools and methods (protection created during system design).^[35]

Artificial intelligence systems should be designed, modified, and implemented in such a way that they are cyber secure and that this appropriate level of cybersecurity is maintained throughout the life cycle of such systems. This will make it possible to prevent and debug such systems and to ensure appropriate protection when interacting with humans or other systems. Artificial intelligence systems that are placed on the market, put into service, or used should be adequately protected against unauthorized interference that could lead to their blocking, limiting their operation, altering their use, or manipulating the results they produce.

Integrating cognitive resilience into the regulation of cybersecurity and artificial intelligence will not only be a legal issue, but also a strategic imperative. Indeed, cognitive manipulation via AI has become a major vector of hybrid warfare, threatening social cohesion, national sovereignty, and the stability of democracies. The construction of a robust, coherent, and appropriate legal framework must therefore strengthen not only the technical security of systems, but also the resistance of societies to information manipulation. Furthermore, this legal development must be designed with international cooperation in mind, in order to avoid divergences that could weaken the collective response to hybrid threats. Finally, by ensuring that AI technologies always serve the rights, dignity, and freedoms of individuals, such regulations will strengthen trust in these systems, which are essential to national defense and security.

Societies that create and implement new solutions, especially in the field of AI, will be at a higher level of development than those that merely replicate them using AI tools. It is also important that new AI solutions always serve human beings, putting their dignity, freedoms, and rights first.^[36]

³⁵ Artificial Intelligence and Cybersecurity Research: ENISA Research and Innovation Brief (2023), 19.

³⁶ *Polityka dla rozwoju sztucznej inteligencji w Polsce od roku 2020* (Warszawa: KPRM, 2020): 9.

Bibliography

- Bierecki Dominik, Christophe Gaie, Mirosław Karpiuk, "Artificial Intelligence in e-Administration" *Prawo i Więź*, No. 1 (2025): 383-407.
- Brundage Miles, Shahar Avin, Jack Clark, et al., *The Malicious Use of Artificial Intelligence: Forecasting, Prevention, and Mitigation*, Cambridge: 2018.
- Calo Ryan, "Artificial Intelligence Policy: A Primer and Roadmap" *U.C. Davis Law Review*, No. 2 (2018): 399-432.
- Czuryk Małgorzata, "Restrictions on the Exercising of Human and Civil Rights and Freedoms Due to Cybersecurity Issues" *Studia Iuridica Lublinensia*, No. 3 (2022): 31-43.
- Czuryk Małgorzata, "Activities of the Local Government During a State of Natural Disaster" *Studia Iuridica Lublinensia*, No. 4 (2021): 111-124, <https://doi.org/10.17951/sil.2021.30.4.111-124>.
- Czuryk Małgorzata, "Cybersecurity and Protection of Critical Infrastructure" *Studia Iuridica Lublinensia*, No. 5 (2023): 43-52.
- Czuryk Małgorzata, "Dopuszczalne różnicowanie sytuacji pracowników ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd" *Studia z Prawa Wyznaniowego*, No. 27 (2024): 151-163, doi: 10.31743/spw.17518;
- Gaie Christophe, Mirosław Karpiuk, Andrea Spaziani, "Cybersecurity in France, Poland and Italy" *Studia Iuridica Lublinensia*, No. 1 (2025): 73-95.
- Gaie Christophe, Karpiuk Mirosław, Strizzolo Nicola, "Cybersecurity of Public Sector Institutions" *Prawo i Więź*, No. 6 (2024): 347-362
- Gaie Christophe, Markus Mueck, "10 – An artificial intelligence framework to ensure a trade-off between sanitary and economic perspectives during the COVID-19 pandemic", [in:] *Deep Learning for Medical Applications with Unique Data*, eds. Deepak Gupta, Utku Kose, Ashish Khanna, Valentina Emilia Balas, (Cambridge: Academic Press, 2022): 197-217.
- Gergelewicz Tomasz, "Bipolarity of Artificial Intelligence – Chances and Threats" *Ius et Securitas*, No. 2 (2024): 71-94.
- Grabowski Bogdan, "Cyfrowe zagrożenia – zarys problemu" *Ius et Securitas*, No. 1 (2024): 95-105.
- Horvath Laszlo, Oliver James, Susan Banducci, Ana Beduschi, "Citizens' acceptance of artificial intelligence in public services: Evidence from a conjoint experiment about processing permit applications" *Government Information Quarterly*, No. 4, (2023): 1-18.
- Kaczmarek Krzysztof, "Finland in the light of cyber threats in the context of Russia's aggression against Ukraine" *Cybersecurity and Law*, No. 1 (2023): 204-214.

- Kaczmarek Krzysztof, "Nordic countries in the face of digital threats" *Cybersecurity and Law*, No. 1 (2024): 151-161.
- Kaczmarek Krzysztof, "Vulnerability to cyber threats: a qualitative analysis from societal and institutional perspectives" *Cybersecurity and Law*, No. 2 (2024): 106-116.
- Kaczmarek Krzysztof, "Sztuczna inteligencja", [in:] *Leksykon cyberbezpieczeństwa*, ed. Katarzyna Chałubińska-Jentkiewicz (Warsaw: ASzWoj, 2024): 250-252.
- Kaczmarek Krzysztof, "Wpływ zmian klimatycznych na bezpieczeństwo" *Journal of Modern Science*, No. 4 (2024): 410-430.
- Kaczmarek Krzysztof, Mirosław Karpiuk, Claudio Melchior, "A Holistic Approach to Cybersecurity and Data Protection in the Age of Artificial Intelligence and Big Data" *Prawo i Więź*, No. 3 (2024): 103-121.
- Karpiuk Mirosław, "Recognizing an Entity as an Operator of Essential Services and Providing Cybersecurity at the National Level" *Prawo i Więź*, No. 4 (2022): 166-179.
- Karpiuk Mirosław, "The Legal Status of Digital Service Providers in the Sphere of Cybersecurity" *Studia Iuridica Lublinensia*, No. 2 (2023): 189-201.
- Karpiuk Mirosław, "Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2018 r. (II OSK 2524/17)" *Studia Iuridica Lublinensia*, No. 1 (2019): 185-194, doi: 10.17951/sil.2019.28.1.185-194.
- Kostrubiec Jarosław, Mirosław Karpiuk, Dominik Tyrawa, "The status of municipal government in the sphere of ecological security" *Hungarian Journal of Legal Studies*, No. 2 (2024): 164-181. <https://doi.org/10.1556/2052.2024.00510>.
- Kostrubiec Jarosław, *Sztuczna inteligencja a prawa i wolności człowieka*, Warszawa: IWS, 2021.
- Kostrubiec Radosław, *Dopuszczalne ograniczenia prawa do swobodnego, pokojowego zgromadzania się w systemie praw człowieka*, Zamość: Wydawnictwo Akademii Zamojskiej, 2024.
- Langlois-Berthelot Jean, "Evaluating and Insuring Cyber Risks within Organizations", Paris: EHESS, 2021.
- Langlois-Berthelot Jean, Christophe Gaie, Jean-Fabrice Lebraty, "Epidemiology Inspired Cybersecurity Threats Forecasting Models Applied to e-Government", [in:] *Transforming Public Services – Combining Data and Algorithms to Fulfil Citizen's Expectations*, eds. Christophe Gaie, Mayuri Mehta, (Cham: Springer 2024): 151-174.
- Mueck Markus, Christophe Gaie, Dimitris Gkikas, "Introduction to the European Artificial Intelligence Act", [in:] *European Digital Regulations*, eds. Markus Mueck, Christophe Gaie, (Cham: Springer, 2025): 53-90.

- Pelc Paweł, “Akt w sprawie sztucznej inteligencji” *Myśl Strategiczna*, No. 1 (2025): 35-46.
- Radanliev Petar, “AI Ethics: Integrating Transparency, Fairness, and Privacy in AI Development”, *Applied Artificial Intelligence*, No. 1 (2025): 1-41.
- Singla Alex, Alexander Sukharevsky, Lareina Yee, Michael Chui, Bryce Hall, “The state of AI: How organizations are rewiring to capture value”, New York: McKinsey Global Publishing, 2025.
- Stolpe Karin, Jonas Hallström, “Artificial intelligence literacy for technology education” *Computers and Education Open*, No. 6 (2024): 1-8.
- Tkaczyk Edyta, “Bezpieczeństwo państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Refleksje nad dobrem chronionym” *Ius et Securitas*, No. 1 (2024): 39-54.
- Tsagourias Elias, James Buchan, “Research Handbook on International Law and Cyberspace”, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015.
- Włodyka Ewa Maria, Krzysztof Kaczmarek, “Cyber Security of Electrical Grids – A Contribution to Research” *Cybersecurity and Law*, No. 2 (2024): 260-272.
- Wojciechowski Tomasz, “Cyberbezpieczeństwo i dezinformacja we współczesnym świecie: strategie ochrony i zarządzania kryzysowego” *Ius et Securitas*, No. 1 (2024): 83-94.
- Zaman Shakila, Khaled Alhazmi, Mohammed Aseeri, Muhammad Raisuddin Ahmed, Risala Tasin Khan, Shamim Kaiser, Mufti Mahmud, “Security Threats and Artificial Intelligence based Countermeasures for Internet of Things Networks: A Comprehensive Survey” *IEEE Access*, No. 9 (2021): 1-22.



Deepfake w świetle aktu w sprawie sztucznej inteligencji

Deepfakes in the Light of the Artificial Intelligence Act

Abstrakt

The Artificial Intelligence Act is the world's first regulation to establish a comprehensive legal framework specifying harmonized rules for the creation, use, and dissemination of AI systems. One of the areas regulated by the AI Act is deepfake technology, which encompasses AI systems that generate or modify synthetic content in the form of images, sounds, or videos that falsely appear authentic. This technology contributes to numerous abuses and is consistently associated with destructive behavior. EU legislators have recognized the risks associated with deepfake content – the Artificial Intelligence Act provides procedures to protect citizens from manipulation and disinformation, classifying deepfakes as limited risk and introducing transparency obligations for providers of AI systems that generate deepfake content, as well as for those who use them. The aim of this article is to provide a detailed analysis of the provisions of the Artificial Intelligence Act relating to deepfake technology, the scope of their application, and the method of enforcement. Additionally, the assessment will focus on the categorization of risks associated with deepfake content adopted by the EU legislator and its adequacy in the context of fundamental rights protection.

SŁOWA KLUCZOWE: Unia Europejska, system sztucznej inteligencji, *deepfake*, system ograniczonego ryzyka, obowiązki w zakresie przejrzystości, manipulacja, dezinformacja

KEYWORDS: European Union, artificial intelligence system, deepfake, limited-risk AI system, transparency obligations, manipulation, disinformation

IWONA BIEŃ-WĘGŁOWSKA – doktor, adiunkt, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, ORCID: 0000-0002-8575-8085, e-mail: iweglowaska@kul.pl

1 | Wstęp

Parlament Europejski i Rada (UE) wydały rozporządzenie 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 zwane aktem w sprawie sztucznej inteligencji (dalej: akt w sprawie sztucznej inteligencji lub AI Act)^[1]. Regulacja oficjalnie weszła w życie 1 sierpnia 2024 r., przy czym obowiązywanie poszczególnych przepisów zostało rozłożone w czasie i następuje zgodnie z wyznaczonym przez unijnego prawodawcę harmonogramem. Akt w sprawie sztucznej inteligencji stosuje się zasadniczo od 2 sierpnia 2026 r.^[2] Przedmiotem unijnego rozporządzenia jest harmonizacja przepisów dotyczących wprowadzania do obrotu, oddawania do użytku i wykorzystania systemów sztucznej inteligencji (dalej również: AI) w Unii Europejskiej. AI Act został ukształtowany w oparciu o zasadę ryzyka i kategoryzuje systemy AI z punktu widzenia potencjału ich zagrożenia dla zdrowia, życia, bezpieczeństwa człowieka oraz jego praw podstawowych^[3]. Intencją unijnego prawodawcy jest bowiem promowanie upowszechniania idei regulacji sztucznej inteligencji zorientowanej na człowieka i opartej na zasadzie transparentności. Zakres zastosowania aktu w sprawie sztucznej inteligencji obejmuje dostawców (producentów) systemów AI oraz podmioty stosujące te systemy, bez względu na miejsce ich siedziby. Rozporządzenie ma zastosowanie zarówno do podmiotów unijnych, jak i podmiotów z państw trzecich, jeżeli rezultaty działania systemów AI są wykorzystywane na obszarze Unii Europejskiej^[4].

Jednym z obszarów regulowanych przez AI Act jest technologia *deepfake* obejmująca systemy AI, które generują lub modyfikują treści syntetyczne w postaci obrazów, dźwięków lub nagrań wideo – materiałów audiowizualnych, które w rezultacie przedstawiają coś, co faktycznie się nie wydarzyło. W praktyce technologia *deepfake* najczęściej służy publikowaniu w Internecie filmów, które celowo są fałszywe, ale sprawiają wrażenie autentycznych. Termin *deepfake* stanowi połączenie dwóch angielskich słów: *deep* – głęboki

¹ Dz.U. UE L 2024.1689 z 12.07.2024 r., LEX/el., 2025.

² Zgodnie z art. 113 AI Act niektóre z ustanowionych przepisów już obowiązują, np. zakazy określonych praktyk mają zastosowanie od 2 lutego 2025 r., a kary za stosowanie zakazanych praktyk mogą być nakładane od 2 sierpnia 2025 r.

³ Art. 1 AI Act.

⁴ Art. 2 AI Act.

oraz *fake* – fałszywy. Pierwszy element nazwy *deep* pochodzi od terminu *deep learning*, który oznacza metodę uczenia maszynowego – technologię sztucznej inteligencji wykorzystującą wielowarstwowe sieci neuronowe do samodzielnej analizy i rozpoznawania danych, co pozwala na skuteczne rozwiązywanie złożonych zadań, takich jak rozpoznawanie obrazów, przetwarzanie języka naturalnego, analiza mowy czy generowanie treści. *Deepfake* oznacza więc głębokie fałszerstwo, które jest trudne do rozpoznania przez odbiorcę ze względu na bardzo zaawansowaną technologię, która tworzy lub modyfikuje treści syntetyczne.

Ze względu na to, że technologia *deepfake* od początku zakłada zamierzoną nieprawdziwość (fałszywość) efektów działania (zamiar wprowadzenia nimi w błąd)^[5], konsekwentnie kojarzona jest z destrukcyjnym potencjałem^[6]. Technologia ta przyczynia się do powstawania licznych nadużyć, w tym prób manipulacji wyborczych, dyskredytowania polityków, tworzenia treści pornograficznych (tzw. *deep porn*), katalizowania schematów oszustw finansowych. Lista szkodliwych sposobów wykorzystania *deepfake*ów jest długa i stale rośnie. *Deepfake*’i uznawane są za poważne narzędzie dezinformacji, a ich pojawienie się w przestrzeni publicznej obniża zaufanie do mediów, zwiększa poczucie braku bezpieczeństwa wśród obywateli i zagraża funkcjonowaniu demokratycznych społeczeństw. Z drugiej strony *deepfake*’i mogą mieć także pozytywne zastosowanie, np. w dziedzinie edukacji, rozrywki czy turystyki^[7].

Unijny prawodawca dostrzegł zagrożenia związane z technologią *deepfake* – akt w sprawie sztucznej inteligencji przewiduje procedury mające na celu ochronę obywateli przed manipulacją, kwalifikując *deepfake*’i do kategorii ograniczonego ryzyka i wprowadzając obowiązki w zakresie przejrzystości dla dostawców systemów AI, które generują treści *deepfake*,

⁵ Zob. Kamil Szpyt, „Sztuczna inteligencja i nowe technologie (nie zawsze) w służbie ludzkości, czyli cywilnoprawna problematyka rozwoju i popularyzacji technologii *deepfake*,” w *Sztuczna inteligencja, blockchain, cyberbezpieczeństwo oraz dane osobowe. Zagadnienia wybrane*, red. Kinga Flaga-Gieruszyńska, Jacek Gołańczyński i Dariusz Szostek (Warszawa: C.H. Beck, 2019), 79.

⁶ „Bezapelacyjnie zjawisko *deepfake* jest nośnikiem przekazywania informacji fałszywej lub domniemanej [...]. Należy stwierdzić, że *deepfake* jest nowym sposobem manipulacji, który zatacza nowe obszary w świecie online”. Tak Krzysztof Kiełpiński, „Deepfake jako narzędzie do przekazywania informacji fałszywej i domniemanej. Analiza prawnokarna i cybernetyczna,” *Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury*, nr 3 (51) (2023): 97.

⁷ Zob. Mateusz Łabuz, „Deep Fakes and the Artificial Intelligence Act – An Important Signal or a Missed Opportunity?,” *Policy & Internet*, vol. 16, issue 4 (2024): 784.

a także dla podmiotów je stosujących. Celem artykułu jest szczegółowa analiza przepisów aktu w sprawie sztucznej inteligencji odnoszących się do technologii *deepfake*, zakresu ich stosowania oraz sposobu egzekwowania. Dodatkowo przedmiotem oceny będzie przyjęta przez unijnego prawodawcę kategoryzacja ryzyka związanego z treściami *deepfake* oraz jej adekwatność w kontekście ochrony praw podstawowych.

2 | Definicja *deepfake* na gruncie przepisów aktu w sprawie sztucznej inteligencji

Unijny prawodawca sformułował definicję *deepfake*, która odgrywa kluczową rolę w regulacjach dotyczących tworzenia treści syntetycznych, a zarazem ma istotne znaczenie dla prowadzenia pogłębionego dyskursu naukowego oraz analizy prawniczej. Zgodnie z art. 3 ust. 60 AI Act „*deepfake*» oznacza wygenerowane przez AI lub zmanipulowane przez AI obrazy, treści dźwiękowe lub treści wideo, które przypominają istniejące osoby, przedmioty, miejsca, podmioty lub zdarzenia, które odbiorca mógłby nieśłusznie uznać za autentyczne lub prawdziwe”^[8].

Wskazana definicja zawiera trzy istotne elementy: po pierwsze, związek przyczynowy między technologią AI^[9] a powstaniem lub modyfikacją treści,

⁸ Z treści definicji wynika, że *deepfake*’iem nie będzie np. prosta modyfikacja obrazu w Photoshopie, która została wykonana ręcznie – o ile nie wykorzystuje systemu AI.

⁹ Art. 3 ust. 1 AI Act zawiera następującą definicję systemu AI: „*system AI*» oznacza system maszynowy, który został zaprojektowany do działania z różnym poziomem autonomii po jego wdrożeniu oraz który może wykazywać zdolność adaptacji po jego wdrożeniu, a także który – na potrzeby wyraźnych lub dorozumianych celów – wnioskuje, jak generować na podstawie otrzymanych danych wejściowych wyniki, takie jak predykcje, treści, zalecenia lub decyzje, które mogą wpływać na środowisko fizyczne lub wirtualne”. Definicja systemu AI ma zasadnicze znaczenie dla stosowania aktu w sprawie sztucznej inteligencji, ponieważ tylko systemy tego rodzaju podlegają regulacjom określonym w tym rozporządzeniu. Definicja systemu AI została oparta na kluczowych cechach odróżniających systemy AI od tradycyjnych systemów oprogramowania, takich jak: zdolność do wnioskowania, autonomiczne działanie oraz zdolność adaptacyjna. Por. Damian Flisak, „Akt w sprawie sztucznej inteligencji. Komentarz praktyczny,” LEX/el., 2024, teza 3. Warto podkreślić, że unijny prawodawca ostatecznie i celowo zdecydował

po drugie, charakter treści, który odnosi się do obrazów, dźwięków lub materiałów wideo, oraz ostatni element prawdopodobieństwa wprowadzenia odbiorcy w błąd – istnieje ryzyko, że odbiorca uzna treść za autentyczną lub prawdziwą. Co ważne, definicja *deepfake* koncentruje się głównie na formach audio i wizualnych. Choć nie jest zawężona do konkretnego nośnika, to trzeba podkreślić, że nie dotyczy form tekstowych. Stanowisko prawodawcy w tym zakresie pozostaje w zgodzie z poglądami doktryny, w której przeważa przekonanie, że koncentracja wyłącznie na treściach audio i wizualnych trafniej oddaje istotę zjawiska *deepfake*^[10]. Natomiast możliwość błędnego uznania treści *deepfake* za autentyczne lub prawdziwe ma charakter subiektywny i zależy od kontekstu – nie jest bowiem konieczne, by ktoś faktycznie został wprowadzony w błąd, wystarczy, że taka możliwość realnie istnieje (wskazuje na to użyte w definicji sformułowanie: „[...] odbiorca mógłby niesłusznie uznać [...]”^[11]). Decydujące znaczenie ma bowiem to, jak obrazy, dźwięki czy nagrania wideo zostaną odebrane przez przeciętnego odbiorcę, którego percepcja może różnić się w zależności od reprezentowanej grupy społecznej, wykształcenia, wieku, stanu zdrowia, użytego środka komunikacji lub konkretnych okoliczności, w jakich doszło do rozpowszechnienia tych treści.

Obok definicji właściwej *deepfake* zawartej w art. 3 ust. 60 AI Act pewną formę wyjaśnienia lub opisu zjawiska *deepfake* zawiera motyw 134 AI Act, który brzmi następująco:

się na posługiwanie się pojęciem „system sztucznej inteligencji”, a nie „sztuczna inteligencja”, co wskazuje na przesunięcie jego uwagi z analizy samej technologii na praktyczne jej zastosowanie w różnych obszarach życia społecznego i gospodarczego, np. w marketingu, edukacji czy służbie zdrowia. Ponadto w nauce wciąż nie ma konsensusu co do definicji „sztucznej inteligencji”, co niewątpliwie utrudnia przeniesienie tego pojęcia do aktu prawnego. Zob. Jakub Kozłowski, „Analiza i ocena zmian w Akcie o sztucznej inteligencji (AI Act),” <https://law4tech.pl/1881-2/> [dostęp: 1.08.2025]; zob. także Kamil Szpyt i Artur Bilski, „Wybrane wyzwania prawne i organizacyjne związane z wdrażaniem systemów AI w działalności samorządów terytorialnych,” *Prawo i Więź*, nr 1 (54) (2025): 568. Na temat konsekwencji prawnych i praktycznych braku definicji „sztucznej inteligencji” w AI Act zob. Jakub Rzymowski, „Definicja prawnicza sztucznej inteligencji na podstawie rozporządzenia PE i Rady (UE) 2024/1689 w sprawie sztucznej inteligencji,” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 11 (2024): 56 – 63.

¹⁰ Zob. Łabuz, „Deep Fakes and the Artificial Intelligence Act – An Important Signal or a Missed Opportunity?”, 787.

¹¹ Dz.U. UE L 2024.1689, LEX/el., 2025.

Oprócz rozwiązań technicznych wykorzystywanych przez dostawców systemu AI, podmioty stosujące, które wykorzystują system AI do generowania obrazów, treści dźwiękowych lub wideo lub manipulowania nimi, tak by łudząco przypominały istniejące osoby, przedmioty, miejsca, podmioty lub wydarzenia i które to treści mogą niesłusznie zostać uznane przez odbiorcę za autentyczne lub prawdziwe („deepfake”) powinny również jasno i wyraźnie ujawnić – poprzez odpowiednie oznakowanie wyniku AI i ujawnienie, że źródłem jest AI – że treści te zostały sztucznie wygenerowane lub zmanipulowane. [...] ^[12].

Niewątpliwie celem motywu 134 jest wstępne wyjaśnienie pojęcia *deepfake* ^[13], zanim zostanie ono ujęte w rozporządzeniu w formie ścisłej definicji, a także zwrócenie uwagi na szkodliwy charakter zjawiska i ogólne uzasadnienie spełnienia obowiązku w zakresie przejrzystości przez dokonanie dwóch czynności: oznakowanie wyniku AI oraz ujawnienie, że treści zostały sztucznie wygenerowane lub zmanipulowane. Należy jednak zwrócić uwagę na brak spójności pomiędzy definicją *deepfake* z art. 3 ust. 6o AI Act a opisem tego zjawiska w motywie 134 AI Act, w tym ostatnim do słowa „przypominały” dodano sformułowanie „tak by łudząco” ^[14], które może zmieniać sens definicji, nadając podobieństwu treści wygenerowanych

¹² Dz.U. UE L 2024.1689, LEX/el., 2025.

¹³ Na opis zjawiska *deepfake* w motywie 134 AI Act zwraca uwagę także M. Łabuz, który twierdzi, że na skutek słabej techniki legislacyjnej ta quasidefinicja zawiera pewne nieścisłości, a przez to odbiega w swojej treści od formalnej definicji *deepfake* zawartej w art. 3 ust. 6o AI Act, wprowadzając zbędne zamieszanie, mimo że motywy rozporządzenia powinny usuwać wątpliwości interpretacyjne i pełnić funkcję doprecyzowującą. Zob. Łabuz, „Deep Fakes and the Artificial Intelligence Act – An Important Signal or a Missed Opportunity?,” 787 – 788.

¹⁴ Dz.U. UE L 2024.1689, LEX/el., 2025. Sformułowanie „tak by łudząco” w języku angielskim w oryginalnej wersji rozporządzenia AI Act wyrażone zostało w jednym wyrazie „appreciably”, a motyw 134 *in principio* brzmi następująco: „Further to the technical solutions employed by the providers of the AI system, deployers who use an AI system to generate or manipulate image, audio or video content that appreciably resembles existing persons, objects, places, entities or events and would falsely appear to a person to be authentic or truthful (deep fakes) [...]”, Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act), <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj/eng>. [dostęp: 1.08.2025].

lub zmanipulowanych przez AI odmienne znaczenie. Wykazana nieprecyzyjność oraz rozbieżności terminologiczne mogą prowadzić do nieuzasadnionych wątpliwości interpretacyjnych oraz skutkować trudnościami w stosowaniu unijnego prawa.

3 | *Deepfake a klasyfikacja ryzyka w akcie w sprawie sztucznej inteligencji*

Akt w sprawie sztucznej inteligencji został skonstruowany w oparciu o zasadę ryzyka, zgodnie z którą stopień ingerencji prawodawcy oraz zakres obowiązków dostawców oraz podmiotów stosujących systemy AI uzależnione są od poziomu potencjalnego zagrożenia, jakie dane rozwiązanie może generować dla jednostki lub społeczeństwa. W tym kontekście AI Act dzieli systemy AI na cztery kategorie:

1. zakazane praktyki;
2. systemy wysokiego ryzyka;
3. systemy związane z ograniczonym ryzykiem, wymagające obowiązków w zakresie przejrzystości;
4. systemy minimalnego ryzyka^[15].

Na podstawie przepisów AI Act technologia *deepfake* została zakwalifikowana do kategorii systemów ograniczonego ryzyka, której istotą jest realizacja obowiązków związanych z przejrzystością – taka klasyfikacja budzi jednak pewne wątpliwości. Ze względu na wysoką szkodliwość treści *deepfake*, które mogą stanowić zagrożenie dla zdrowia, bezpieczeństwa, a także praw podstawowych, wydaje się wskazane umieszczenie ich w kategorii systemów wysokiego ryzyka, a nawet wyodrębnienie pewnej grupy najbardziej szkodliwych treści *deepfake* (np. medyczne *deepfake*'i)

¹⁵ Por. Flisak, "Akt w sprawie sztucznej inteligencji. Komentarz praktyczny," teza 4.4; por. Piotr Burczaniuk, "Tworzenie prawa sztucznej inteligencji – wyzwania i perspektywy," *Prawo i Więź*, nr 3 (50) (2024): 288.

i zakwalifikowanie ich jako praktyki zakazane^[16]. W tym miejscu należy przywołać art. 5 ust. 1(a) AI Act, który zakazuje wprowadzania na rynek systemów AI, które stosują techniki podprogowe, techniki manipulacyjne lub wprowadzające w błąd, których celem jest ograniczenie zdolności do podejmowania świadomych decyzji przez daną osobę lub grupę osób, co prowadzi do znaczącej zmiany ich zachowania i jednocześnie podjęcia decyzji, która wyrządza (lub może wyrządzić) poważną szkodę^[17]. Szkodę tę należy rozumieć jako szkodę majątkową, jak również szkodę na osobie (naruszenie praw człowieka oraz naruszenie praw osobistych – prawa do wizerunku lub głosu, dobrego imienia lub czci osoby fizycznej)^[18].

Techniki podprogowe określone w art. 5 ust. 1(a) AI Act to sposoby oddziaływania będące poza świadomością danej osoby, a więc chodzi tu o bodźce wizualne lub dźwiękowe, które nie są dostrzegalne przez odbiorcę. Jeśli zatem system AI stworzy treści *deepfake* z użyciem technik manipulacyjnych poniżej progu świadomej percepcji, np. wykorzysta szybkie, ukryte zmiany w obrazie lub dźwięku, które będą wpływały na emocje lub decyzje odbiorcy, wówczas przepis art. 5 ust. 1(a) AI Act może mieć zastosowanie. Należy jednak podkreślić, że praktyki zakazane zostaną zaliczone do treści *deepfake* tylko w ściśle określonych przypadkach.

Unijny prawodawca nie zdecydował się na jednoznaczne zakwalifikowanie systemów generujących treści syntetyczne do systemów zakazanych lub systemów wysokiego ryzyka, choć dostrzega specyficzne zagrożenie, jakie one powodują – ostatecznie ustanowił dla nich normy, których celem

¹⁶ Por. Łabuz, “Deep Fakes and the Artificial Intelligence Act – An Important Signal or a Missed Opportunity?”, 789.

¹⁷ Dz.U. UE L 2024.1689, LEX/el., 2025. Art. 5 AI Act przewiduje bezwzględne zakazy stosowania określonych systemów AI, które ze względu na swój charakter są sprzeczne z prawami człowieka i standardami bezpieczeństwa.

¹⁸ Por. Gabriela Bar, “AI Act w działaniu: co się stanie z *deepfake*’ami?”, <https://panoptykon.org/ai-act-w-dzialaniu-deepfaki> [dostęp: 1.08.2025]; „Katalog dóbr osobistych jest otwarty i podlega stałemu rozwojowi, opierając się na orzecznictwie sądowym, które poszerza ochronę dóbr niematerialnych człowieka, uwzględniając zmiany ocen społecznych dotyczących chronionych wartości wynikających z postępu cywilizacyjnego i technologicznego”; Przemysław Polański, “Nowe i stare wyzwania dotyczące zwalczania nieprawnych treści w Internecie,” w *Sztuczna inteligencja, blockchain, cyberbezpieczeństwo oraz dane osobowe. Zagadnienia wybrane*, red. Kinga Flaga-Gieruszyńska, Jacek Gołaczyński, Dariusz Szostek (Warszawa: C.H. Beck, 2019), 186.

jest ograniczenie ryzyka związanego z ich szkodliwym działaniem^[19]. M. Łabuz zauważa, że decyzja prawodawcy o zakwalifikowaniu treści *deepfake* do kategorii ograniczonego ryzyka wynika z przekonania, że technologia umożliwiająca tworzenie takich treści nie jest zła sama w sobie, natomiast szkodliwość tych treści jest konsekwencją złego wykorzystania systemu AI^[20]. Należy jednak podkreślić, że sposób zakwalifikowania treści *deepfake* w AI Act stanowi o słabości unijnego rozporządzenia, przede wszystkim ze względu na brak faktycznego odniesienia do wysoce szkodliwych skutków tego zjawiska. W praktyce sytuacja ta obniża poczucie bezpieczeństwa prawnego.

4 | Obowiązki w zakresie przejrzystości w kontekście treści *deepfake*

Konsekwencją zakwalifikowania technologii *deepfake* do systemów ograniczonego ryzyka jest związanie jej z obowiązkiem przejrzystości na podstawie art. 50 ust. 2 i 4 AI Act^[21]. Celem regulacji jest stworzenie odbiorcom warunków do podejmowania decyzji dotyczących wyboru treści w sposób w pełni świadomy i autonomiczny oraz zapobieganie dezinformacji w przestrzeni cyfrowej. Akt w sprawie sztucznej inteligencji ustanawia obowiązek przejrzystości na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, wymaga od dostawców systemów AI oznaczania treści wygenerowanych i zmanipulowanych przez AI w formacie nadającym się do odczytu maszynowego^[22], po drugie, przewiduje konieczność ujawniania przez podmioty stosujące systemy AI wyłącznie treści *deepfake* oraz tekstów publikowanych w celu informowania społeczeństwa o sprawach leżących w interesie publicznym^[23].

¹⁹ Por. Jakub Kozłowski, "Akt w sprawie sztucznej inteligencji w praktyce – charakterystyka unijnej regulacji opartej na ryzyku," *Europejski Przegląd Sądowy*, nr 12 (2024): 22.

²⁰ Zob. Łabuz, "Deep Fakes and the Artificial Intelligence Act – An Important Signal or a Missed Opportunity?," 789.

²¹ Dz.U. UE L 2024.1689, LEX/el., 2025.

²² Art. 50 ust. 2 AI Act.

²³ Art. 50 ust. 4 AI Act.

Artykuł 50 ust. 2 AI Act *in principio* stanowi:

Dostawcy systemów AI, w tym systemów AI ogólnego zastosowania, generujących treści w postaci syntetycznych dźwięków, obrazów, wideo lub tekstu zapewniają, aby wyniki systemu AI zostały oznakowane w formacie nadającym się do odczytu maszynowego i były wykrywalne jako sztucznie wygenerowane lub zmanipulowane. Dostawcy zapewniają skuteczność, interoperacyjność, solidność i niezawodność swoich rozwiązań technicznych w zakresie, w jakim jest to technicznie wykonalne, uwzględniając przy tym specyfikę i ograniczenia różnych rodzajów treści, koszty wdrażania oraz powszechnie uznany stan wiedzy technicznej, co może być odzwierciedlone w odpowiednich normach technicznych [...]^[24].

Powyższa regulacja wyraża ogólny wymóg oznaczenia treści przez dostawców^[25], wskazując jedynie, że musi być ono czytelne dla maszyn i pozwalać na rozpoznanie treści syntetycznych, a służące temu rozwiązania techniczne muszą być skuteczne, interoperacyjne, solidne i niezawodne z uwzględnieniem technicznej wykonalności. Analogiczne zastrzeżenia zawiera motyw 133 AI Act, przy czym zostały one dodatkowo rozszerzone o otwarty katalog przykładowych rozwiązań technicznych umożliwiających śledzenie pochodzenia informacji w szczególności poprzez: wykorzystanie znaków wodnych, identyfikację metadanych, metody kryptograficzne służące do potwierdzania pochodzenia i autentyczności treści, metody rejestracji zdarzeń, odciski palców oraz inne skuteczne techniki^[26]. W praktyce oznacza to, że dostawcy systemów AI – w tym systemów ogólnego przeznaczenia, które służą generowaniu materiałów graficznych, dźwiękowych, filmowych i tekstowych – mają obowiązek tak projektować swój system, aby automatycznie oznaczał wytwarzane w ten sposób treści. Takie oznaczenia

²⁴ Dz.U. UE L 2024.1689, LEX/el., 2025.

²⁵ Zgodnie z art. 3 pkt 3 AI Act „dostawca» oznacza osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, agencję lub inny podmiot, które rozwijają system AI lub model AI ogólnego przeznaczenia lub zlecają rozwój systemu AI lub modelu AI ogólnego przeznaczenia oraz które – odpłatnie lub nieodpłatnie – pod własną nazwą lub własnym znakiem towarowym wprowadzają do obrotu lub oddają do użytku system AI”.

²⁶ Dz.U. UE L 2024.1689, LEX/el., 2025. W motywie 133 AI Act zasygnalizowano możliwość przyszłej koordynacji działań między UE jako organem regulacyjnym a biznesem na rzecz poświadczenia autentyczności treści cyfrowych (The Coalition for Content Provenance and Authenticity – C2PA); Łabuz, “Deep Fakes and the Artificial Intelligence Act – An Important Signal or a Missed Opportunity?”, 792.

będą czytelne dla algorytmów rekomendacyjnych platform internetowych, które dzięki temu będą mogły ostrzegać swoich użytkowników, że mają do czynienia z treściami sztucznie wytworzonymi i potencjalnie zmanipulowanymi. Jeżeli platformy społecznościowe oceniają takie materiały jako mniej wiarygodne lub niosące ryzyko szkodliwości, powinny wprowadzić mechanizmy ograniczające ich wpływ na użytkowników poprzez np. techniczną możliwość ograniczenia zasięgu publikowanych treści określaną w literaturze branżowej jako tzw. *shadowban*^[27]. Ponadto należy zwrócić uwagę, że dostawcy bardzo dużych platform internetowych i bardzo dużych wyszukiwarek internetowych mają obowiązek identyfikować i ograniczać ryzyka związane z rozpowszechnianiem treści sztucznie wygenerowanych lub zmanipulowanych, takich jak *deepfake*. Wymóg ten wynika z art. 35 ust. 3 lit. k) aktu o usługach cyfrowych (*Digital Services Act – DSA*)^[28]. Nie dopełnienie tego obowiązku może skutkować nałożeniem kar finansowych na dostawców platform, sięgających do 6% rocznego światowego obrotu przedsiębiorstwa^[29].

AI Act nie jest więc jedynym unijnym aktem regulującym problematykę *deepfake’ów*, również akt o usługach cyfrowych normuje tę materię, kwalifikując *deepfake’i* jako element szerszej kategorii zagrożeń dezinformacyjnych, wobec których ustanawia ramy prewencji i nadzoru. Podkreślenia wymaga, że wymóg oznaczania treści sztucznie wygenerowanych lub zmanipulowanych na gruncie AI Act nie narusza obowiązków w tym

²⁷ Zob. Bar, “AI Act w działaniu: co się stanie z *deepfake’ami*?”.

²⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych), Dz.U. UE L 2022.277.1 z 27.10.2022 r., LEX/el., 2025 (dalej: akt o usługach cyfrowych).

Art. 35 ust. 3 lit. k) aktu o usługach cyfrowych stanowi: „Dostawcy bardzo dużych platform internetowych i bardzo dużych wyszukiwarek internetowych wprowadzają rozsądne, proporcjonalne i skuteczne środki zmniejszające ryzyko, dopasowane do konkretnego ryzyka systemowego zidentyfikowanego na podstawie art. 34, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu takich środków na prawa podstawowe. W stosownych przypadkach takie środki mogą obejmować: [...]”

k) zapewnienie, aby informację – bez względu na fakt czy stanowi ona wygenerowany lub zmanipulowany obraz, treść dźwiękową lub treść wideo, które łudząco przypominają istniejące osoby, obiekty, miejsca lub inne podmioty lub zdarzenia, przez co osoba będąca ich odbiorcą niesłusznie uznaje je za autentyczne lub prawdziwe – można było rozróżnić dzięki widocznym oznaczeniom, gdy prezentuje się ją na ich interfejsach internetowych oraz dodatkowo udostępnienie łatwej w użyciu funkcji umożliwiającej odbiorcom usługi wskazanie takiej informacji”.

²⁹ Art. 52 ust. 3 aktu o usługach cyfrowych.

zakresie nałożonych na dostawców platform w ramach aktu o usługach cyfrowych, co znajduje wyrazne odzwierciedlenie w motywie 136 AI Act^[30]. Należy zatem traktować je jako powinności rozszerzone, intencją unijnego prawodawcy jest bowiem stworzenie spójnego systemu, w którym przepisy obu aktów prawnych pozostają w synergii, wzajemnie się dopełniając i wzmacniając swoje działanie.

Przepis art. 50 ust. 2 AI Act *in fine* wprowadza trzy wyjątki od obowiązku oznaczania treści *deepfake*^[31]. Pierwszy wyjątek dotyczy sytuacji, w której systemy AI realizują wyłącznie funkcję wspomagającą w ramach standardowych procesów edycyjnych^[32]. Niewątpliwie został on sformułowany w sposób bardzo ogólny, odwołanie się do nieostrego pojęcia „standardowej edycji” może budzić poważne zastrzeżenia interpretacyjne, a nawet stwarzać ryzyko obchodzenia przepisów przez dostawców systemów AI^[33]. Po drugie, obowiązek ten nie ma zastosowania w przypadkach, w których systemy AI nie zmieniają w sposób istotny przekazywanych przez podmiot stosujący danych wejściowych ani ich znaczenia. Brakuje jednak jednoznaczności co do tego, czy wyjątek nieistotnej zmiany ma zastosowanie także wtedy, gdy dane wejściowe są dostarczane w ramach osobistej działalności pozazawodowej przez użytkownika nieprofesjonalnego^[34]. Trzeci wyjątek odnosi się do sposobu działania organów ścigania, które nie

³⁰ Motyw 136 AI Act *in fine* stanowi: „[...] Wymóg oznakowania treści wygenerowanych przez systemy AI na podstawie niniejszego rozporządzenia pozostaje bez uszczerbku dla określonego w art. 16 ust. 6 rozporządzenia (UE) 2022/2065 obowiązku rozpatrywania przez dostawców usług hostingu zgłoszeń dotyczących nielegalnych treści otrzymanych na podstawie art. 16 ust. 1 tego rozporządzenia i nie powinien mieć wpływu na ocenę i decyzję w sprawie niezgodności z prawem konkretnych treści. Ocena ta powinna być dokonywana wyłącznie w odniesieniu do przepisów regulujących zgodność treści z prawem”.

³¹ Dz.U. UE L 2024.1689, LEX/el., 2025.

³² Wyjątek w art. 50 ust. 2 AI Act został sformułowany w następujący sposób: „Obowiązek ten nie ma zastosowania w zakresie, w jakim systemy AI pełnią funkcję wspomagającą w zakresie standardowej edycji [...]”.

³³ Zob. Łabuz, “Deep Fakes and the Artificial Intelligence Act – An Important Signal or a Missed Opportunity?”, 792.

³⁴ Należy zauważyć, że podmiot wykorzystujący system AI w ramach osobistej działalności pozazawodowej został wyłączony z definicji podmiotu stosującego system AI zgodnie z art. 3 ust. 4 AI Act, który brzmi następująco: „«podmiot stosujący» oznacza osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, agencję lub inny podmiot, które wykorzystują system AI, nad którym sprawują kontrolę, z wyjątkiem sytuacji, gdy system AI jest wykorzystywany w ramach osobistej działalności pozazawodowej”.

muszą oznaczać treści sztucznie wygenerowanych lub zmanipulowanych, jeśli wykorzystują je w celu wykrywania przestępstw, ich zapobiegania, prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz ścigania ich sprawców. Wskazane wyłączenie organów ścigania z obowiązku przejrzystości w tym kontekście nie budzi zastrzeżeń, znajduje bowiem swoje *ratio legis* w specyfice zadań realizowanych przez te podmioty. Dla unijnego prawodawcy nadrzędną wartością jest skuteczność działań operacyjnych i procesowych, a nie transparentność wobec ogółu odbiorców, co można w pełni wytłumaczyć koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa publicznego oraz sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości^[35].

Obok dostawców systemów AI – a więc firm technologicznych, które systemy AI opracowują, a następnie wprowadzają na rynek – zobowiązanie identyfikowania treści sztucznie wygenerowanych lub zmanipulowanych mają także podmioty stosujące systemy AI, które generują obrazy, treści audio lub wideo stanowiące deepfake'i lub które takimi treściami manipulują. Obowiązek ten wynika z art. 50 ust. 4 AI Act^[36]. Podmioty stosujące konkretny system AI – z wyłączeniem osób korzystających z systemu AI na użytek prywatny, poza działalnością zawodową – muszą poinformować w sposób jasny i wyraźny^[37], że treści te zostały sztucznie wytworzone lub zmodyfikowane, aby nie były odbierane jako materiały wiarygodne lub prawdziwe przez użytkowników ich usług. W przypadku treści o charakterze artystycznym, twórczym, satyrycznym, fikcyjnym lub analogicznym obowiązek przejrzystości ogranicza się jedynie do ujawnienia istnienia treści wygenerowanych lub zmanipulowanych w sposób nieutrudniający korzystania z takiego utworu. Natomiast publikowanie tekstów wygenerowanych lub zmodyfikowanych przez AI w celu informowania społeczeństwa o sprawach leżących w interesie publicznym wymaga ich

³⁵ W literaturze podkreśla się jednak, że rozszerzone zastosowania technologii sztucznej inteligencji przez organy ścigania w procesie egzekwowania prawa implikuje prowadzenie ciągłych analiz dotyczących uzyskania kompromisów między prywatnością a bezpieczeństwem publicznym, co wymaga współpracy wszystkich zainteresowanych stron, w tym reprezentantów społeczności i organów wymiaru sprawiedliwości. Zob. szerzej Norbert Malec, "Sztuczna inteligencja a bezpieczeństwo państwa," *Prawo i Bezpieczeństwo – Law & Security*, nr 1 (2) (2024): 29. W sytuacji braku szczególnej ostrożności przy wyborze narzędzi AI ceną walki z przestępczością mogą stać się prawa i wolności obywatelskie. Zob. Monika Szyłkowska, "Sztuczna inteligencja – strategiczne wyzwania i ryzyka w obszarze prewencji kryminalnej – zarys problemu," *The Prison Systems Review*, nr 3 (2024): 288.

³⁶ Dz.U. UE L 2024.1689, LEX/el., 2025.

³⁷ Art. 50 ust. 5 AI Act.

wyraźnego ujawnienia – chyba że treść została zweryfikowana przez człowieka, a odpowiedzialność redakcyjną ponosi osoba fizyczna lub prawna. Artykuł 50 ust. 4 AI Act zawiera także wyjątek – obowiązek ujawniania przez podmioty stosujące system AI nie ma zastosowania w przypadku, gdy wykorzystywanie jest dozwolone na mocy prawa w celu prowadzenia czynności śledczych i procesowych przez organy ścigania^[38].

Analiza przepisu art. 50 ust. 2 i 4 AI Act oraz motywu 134 AI Act prowadzi do wniosku, że treści *deepfake* oraz teksty publikowane w celu informowania społeczeństwa o sprawach leżących w interesie publicznym muszą być identyfikowane dwukrotnie, a mianowicie muszą być: oznaczone w formie nadającym się do odczytu maszynowego przez dostawców systemów AI oraz ujawnione przez podmioty stosujące systemy AI w formie przeznaczonym dla ludzi. Obowiązki te powinny być spełnione łącznie. Z dużym stopniem pewności można także założyć, że obowiązki w zakresie przejrzystości będą realizowane przez ujawnianie informacji i stosowanie znaków wodnych^[39]. Wymóg przekazania odpowiednich informacji zainteresowanym osobom fizycznym musi zostać spełniony przez dostawców oraz podmioty stosujące najpóźniej w momencie pierwszej interakcji lub pierwszego stosowania^[40]. Zgodnie z art. 113 AI Act obowiązki w zakresie przejrzystości wchodzą w życie od 2 sierpnia 2026 r.^[41], przy czym wskazane niejasności wynikające z interpretacji pojęć zawartych w art. 50 AI Act mogą generować niepewność zarówno podczas wdrażania tej regulacji, jak i na etapie jej późniejszego stosowania.

³⁸ Dz.U. UE L 2024.1689, LEX/el., 2025.

³⁹ Znak wodny z pewnością może pomóc w identyfikacji *deepfake*ów, ale nie rozwiązuje problemu złośliwych intencji stojących za ich tworzeniem i rozpowszechnianiem, zwłaszcza w kontekście politycznym. W sferze politycznej *deepfake*’i mogą być wykorzystywane do fałszywego przedstawiania osób publicznych mówiących lub robiących rzeczy, których nigdy nie zrobiły, w celu wpłynięcia na opinię publiczną lub wybory. Nawet jeśli znak wodny identyfikuje *deepfake*’i, to takie treści nadal mogą być rozpowszechniane, aby wprowadzać odbiorców w błąd, licząc na to, że wielu z nich przeoczy lub źle zrozumie znak wodny. Zob. Justyna Lisinska i Daniel Castro, “Why AI-Generated Content Labeling Mandates Fall Short,” <https://www2.datainnovation.org/2024-ai-watermarking.pdf> [dostęp: 01.08.2025]; o wyzwaniach technicznych związanych z realizacją obowiązku przejrzystości zob. także Mateusz Łabuz, “Regulating Deep Fakes in the Artificial Intelligence Act,” *Applied Cybersecurity & Internet Governance*, nr 2 (1) (2023): 23 – 25.

⁴⁰ Art. 50 ust. 5 A IAct.

⁴¹ Dz.U. UE L 2024.1689, LEX/el., 2025.

5 | Odpowiedzialność finansowa za naruszenie obowiązków w zakresie przejrzystości

Niewypełnienie obowiązków nakazanych przepisami aktu w sprawie sztucznej inteligencji zagrożone jest administracyjnymi karami pieniężnymi określonymi w art. 99 AI Act^[42]. Artykuł 99 AI Act określa ogólne zasady nakładania kar za naruszenia przepisów rozporządzenia. Wysokość kar uzależniona jest od rodzaju naruszenia. Nieprzestrzeganie przez dostawców systemów AI i podmiotów je stosujących obowiązków w zakresie przejrzystości określonych w art. 50 AI Act zagrożone jest karą w wysokości do 15 mln euro lub – jeśli sprawcą naruszenia jest przedsiębiorstwo – w wysokości do 3% jego całkowitego rocznego światowego obrotu z poprzedniego roku obrotowego w zależności od tego, która z tych kwot jest wyższa^[43]. Dla małych i średnich przedsiębiorstw, w tym start-upów, kary są ograniczone do niższych z wymienionych kwot lub procentów^[44]. Zgodnie z przepisami AI Act administracyjne kary pieniężne nakładane są przez krajowe organy nadzoru rynku^[45].

Niewątpliwie ustalenie sankcji finansowych na tak wysokim poziomie wskazuje, że prawodawca unijny traktuje zjawisko *deepfake* jako istotne zagrożenie dla transparentności informacyjnej, ochrony odbiorców treści syntetycznych oraz stabilności systemu komunikacji społecznej. Przyjęta wysokość administracyjnych kar pieniężnych stanowi także element polityki prewencji i odstraszenia, natomiast ocena skuteczności mechanizmu egzekwowania obowiązku przejrzystości w kształcie przewidzianym w art. 50 AI Act będzie możliwa dopiero po praktycznym wdrożeniu przepisów rozporządzenia przez państwa członkowskie UE.

⁴² Dz.U. UE L 2024.1689, LEX/el., 2025.

⁴³ Art. 99 ust. 4 lit. g) AI Act.

⁴⁴ Art. 99 ust. 6 AI Act.

⁴⁵ Art. 99 ust. 8–9 AI Act.

6 | Podsumowanie

Akt w sprawie sztucznej inteligencji jest pierwszym na skalę światową aktem prawnym, który ustanawia jednolite ramy prawne w zakresie tworzenia i korzystania z systemów sztucznej inteligencji, jednak jego wejście w życie stwarza szereg wyzwań o charakterze prawnym i technicznym. W odniesieniu do technologii *deepfake* zasadnicze wyzwania koncentrują się wokół interpretacji przepisów i precyzyjnego wyznaczenia zakresu ich stosowania. Pierwsze trudności interpretacyjne dotyczą pojęć stosowanych przez unijnego prawodawcę. Przykładem jest definicja *deepfake*, która w AI Act pojawia się dwukrotnie, najpierw jako opis zjawiska, następnie jako legalna definicja. Niestety treść obu wersji nie jest tożsama, co może wskazywać na słabą technikę legislacyjną i skutkować trudnościami w stosowaniu unijnego prawa, szczególnie że definicja *deepfake* została sformułowana w taki sposób, aby służyć jako kryterium uruchamiające obowiązek w zakresie przejrzystości. Kolejne wyzwania interpretacyjne dotyczą wyjątków od wymogu oznaczania treści *deepfake* określonych w art. 50 ust. 2 AI Act. Znaczenie takich pojęć jak: „standardowa edycja” oraz „nieznacząca zmiana danych wejściowych lub ich semantyki” pozostaje niejasna, a przecież od ich interpretacji zależy zakres i efektywność stosowania art. 50 ust. 2 AI Act.

Zakwalifikowanie treści *deepfake* do kategorii ograniczonego ryzyka związanego z obowiązkiem przejrzystości również budzi wątpliwości, gdyż niektóre materiały wytworzone lub zmanipulowane przez AI stanowią poważne zagrożenie dla wielu obszarów życia społecznego. Jednak unijny prawodawca nie zdecydował jednoznacznie o przypisaniu treści audio i wizualnych do systemów zakazanych lub systemów wysokiego ryzyka. Stwarza to pewne problemy praktyczne, a mianowicie, jak kwalifikować treści syntetyczne do poszczególnych ryzyk ustanowionych przez AI Act w sytuacji, gdy zagrażają one dobrom chronionym przez to rozporządzenie. Należy także zauważyć, że choć AI Act został ukształtowany na zasadzie ryzyka, to kwalifikując technologię *deepfake* do systemów ograniczonego ryzyka, prawodawca koncentruje się na procesie tworzenia treści, a nie na skutkach, jakie wynikają z publikacji tych materiałów – obowiązek przejrzystości polega bowiem na informowaniu, czy treści zostały sztucznie wygenerowane lub zmanipulowane. Można założyć, że wynika

to z przekonania unijnego prawodawcy, że sama technologia *deepfake* nie jest zła, natomiast to jej wykorzystanie może być niewłaściwe^[46].

Ponadto stosowanie zabezpieczeń technicznych przed nadużywaniem *deepfake*ów, które polegają na oznaczaniu treści syntetycznych np. za pomocą znaków wodnych, jest rozwiązaniem o ograniczonej skuteczności – może ono pomóc w identyfikacji *deepfake*ów, ale nie rozwiązuje problemu złośliwych intencji stojących za ich tworzeniem. Nawet jeśli znak wodny identyfikuje *deepfake*i, to takie treści nadal mogą być rozpowszechniane, a więc unijna regulacja nie eliminuje szkodliwych *deepfake*ów z przestrzeni wirtualnej. Zasada przejrzystości nie zapewnia także ochrony indywidualnym ofiarom technologii *deepfake*, ponieważ akt w sprawie sztucznej inteligencji podmiotem ochrony prawnej ustanawia jedynie odbiorców treści wytworzonych lub zmanipulowanych przez AI, nie odnosi się w tym zakresie do osób, którym technologia *deepfake* mogła wyrządzić poważną szkodę.

Analiza regulacji AI Act wskazuje jednak, że unijny prawodawca traktuje zjawisko *deepfake* jako istotne zagrożenie dla transparentności informacyjnej oraz stabilności systemu komunikacji społecznej, świadczy o tym m.in. przyjęta wysokość administracyjnych kar pieniężnych za niewypełnienie obowiązków w zakresie przejrzystości. Ponadto akt w sprawie sztucznej inteligencji opowiada się za synergia z przepisami aktu o usługach cyfrowych w zakresie obowiązków nakładanych na dostawców bardzo dużych platform internetowych lub bardzo dużych wyszukiwarek internetowych do identyfikowania i ograniczania ryzyka systemowego, które może wynikać z rozpowszechniania treści sztucznie wygenerowanych lub zmanipulowanych. Przepisy obu aktów prawnych wzajemnie się uzupełniają, co zwiększa skuteczność ich regulacji.

Podsumowując, należy stwierdzić, że akt w sprawie sztucznej inteligencji łączy cele wspierania innowacji technologicznych z potrzebą ochrony społeczeństwa przed szkodliwymi skutkami treści *deepfake*, które są nośnikiem dezinformacji i współczesnym narzędziem manipulacji w świecie cyfrowym. AI Act odgrywa istotną rolę w realizacji strategii cyfrowej Unii Europejskiej, jednak o jego powodzeniu zdecyduje efektywne wdrożenie jego przepisów przez poszczególne państwa członkowskie, choć biorąc pod uwagę wyzwania prawne i techniczne związane z realizacją obowiązku przejrzystości, można wnioskować, że nie będzie to łatwe zadanie.

⁴⁶ Zob. Łabuz, "Deep Fakes and the Artificial Intelligence Act – An Important Signal or a Missed Opportunity?," 784.

Bibliografia

- Bar, Gabriela. "AI Act w działaniu: co się stanie z deepfake'ami?" <https://panoptikon.org/ai-act-w-dzialaniu-deepfaki>.
- Burczaniuk, Piotr. "Tworzenie prawa sztucznej inteligencji – wyzwania i perspektywy." *Prawo i Więź*, nr 3 (50) (2024): 283 – 300. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI51.707>.
- Flisak, Damian. "Akt w sprawie sztucznej inteligencji. Komentarz praktyczny." *LEX/el.*, 2024.
- Kiełpiński, Krzysztof. "Deepfake jako narzędzie do przekazywania informacji fałszywej i domniemanej. Analiza prawnokarna i cybernetyczna." *Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury*, nr 3 (51) (2023): 83 – 99. <https://doi.org/10.53024/5.3.51.2023>.
- Kozłowski, Jakub. "Akt w sprawie sztucznej inteligencji w praktyce – charakterystyka unijnej regulacji opartej na ryzyku." *Europejski Przegląd Sądowy*, nr 12 (2024): 20 – 25.
- Kozłowski, Jakub. "Analiza i ocena zmian w Akcie o sztucznej inteligencji (AI Act)." <https://law4tech.pl/1881-2/>.
- Lisinska, Justyna i Daniel Castro. "Why AI-Generated Content Labeling Mandates Fall Short." <https://www2.datainnovation.org/2024-ai-watermarking.pdf>.
- Łabuz, Mateusz. "Deep Fakes and the Artificial Intelligence Act – An important Signal or a Missed Ppportunity?" *Policy & Internet*, vol. 16, issue 4 (2024): 783 – 800. <https://doi.org/10.1002/poi3.406>.
- Łabuz, Mateusz. "Regulating Deep Fakes in the Artificial Intelligence Act." *Applied Cybersecurity & Internet Governance*, nr 2 (1) (2023): 1 – 42. <https://doi.org/10.60097/ACIG/162856>.
- Malec, Norbert. "Sztuczna inteligencja a bezpieczeństwo państwa." *Prawo i Bezpieczeństwo – Law & Security*, nr 1 (2) (2024): 20 – 42. <https://doi.org/10.4467/29567610PIB.24.002.19838>.
- Polański, Przemysław. "Nowe i stare wyzwania dotyczące zwalczania bezprawnych treści w Internecie." W *Sztuczna inteligencja, blockchain, cyberbezpieczeństwo oraz dane osobowe. Zagadnienia wybrane*, red. Kinga Flaga-Gieruszyńska, Jacek Gołaczyński i Dariusz Szostek, 183 – 191. Warszawa: C.H. Beck, 2019.
- Rzymowski, Jakub. "Definicja prawnicza sztucznej inteligencji na podstawie rozporządzenia PE i Rady (UE) 2024/1689 w sprawie sztucznej inteligencji." *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 11 (2024): 56 – 63.
- Szpyt Kamil i Artur Bilski. "Wybrane wyzwania prawne i organizacyjne związane z wdrażaniem systemów AI w działalności samorządów terytorialnych." *Prawo i Więź*, nr 1 (54) (2025): 565 – 596.

- Szpyt, Kamil. "Sztuczna inteligencja i nowe technologie (nie zawsze) w służbie ludzkości, czyli cywilnoprawna problematyka rozwoju i popularyzacji technologii deepfake." W *Sztuczna inteligencja, blockchain, cyberbezpieczeństwo oraz dane osobowe. Zagadnienia wybrane*, red. Kinga Flaga-Gieruszyńska, Jacek Goła-czyński i Dariusz Szostek, 75 – 94. Warszawa: C.H. Beck, 2019.
- Szyłkowska, Monika. "Sztuczna inteligencja – strategiczne wyzwania i ryzyka w obszarze prewencji kryminalnej – zarys problemu." *The Prison Systems Review*, nr 3 (2024): 273 – 290. <https://doi.org/10.52694/ThPSR.2024.3.14>.



W sprawie błędów we wdrażaniu w procesie wykładni założenia o domyślnych zaprzeczeniach znamion modyfikujących w opisach typów podstawowych czynu zabronionego

On Errors in Implementing the Assumption of Implied Negations of Modifying Features in the Statutory Descriptions of Basic Types of Offences in the Process of Statutory Interpretation

Abstract

When the legislator wishes to provide a milder or stricter criminal liability for a special subcategory of a certain category of punishable acts than for the rest of these acts, in addition to the basic type of a given offence (e.g. murder), the legislator will introduce a special (modified) type of the same offence, which corresponds to this subcategory (e.g. euthanasia). In comparison to the statutory description of the basic type of the offence, a statutory description of a special type of the offence contains an extra feature, which differentiates a given subcategory of acts from the rest of the category (a so-called modifying feature). Certain academics specializing in Polish criminal law, citing Władysław Wolter, adopt an inaccurate assumption, pursuant to which, as a result of introducing a special type of an offence, the statutory description of the basic type of this offence is automatically, by reason of logic, implicitly extended by the negation of the modifying feature. An inevitable consequence of this assumption, which is overlooked by its proponents, constitutes an unjustified narrowing of the scope of criminalization. The author argues that an even further narrowing of the scope of criminalization is led by significant errors, often made by followers of the assumption of implied negations of modifying features in the statutory descriptions of basic types of offences when implementing this assumption in the process of interpreting the criminal law provisions defining basic and special types of offences. He distinguishes and then discusses in detail three types of such errors and their consequences.

JAROSŁAW MAJEWSKI – profesor nauk prawnych, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ORCID – 0000-0002-6639-4896,
e-mail: j.majewski@uksw.edu.pl

KEYWORDS: criminal law, *lex specialis*, *lex generalis*, basic type of an offence, special (modified) type of an offence, modifying feature

SŁOWA KLUCZOWE: prawo karne, *lex specialis*, *lex generalis*, typ podstawowy czynu zabronionego, typ zmodyfikowany czynu zabronionego, znamię modyfikujące

1

Władysław Wolter^[1], jeden z najwybitniejszych przedstawicieli polskiej doktryny prawa karnego, wysunął w połowie XX wieku tezę, że przez wprowadzenie typu zmodyfikowanego czynu zabronionego dochodzi automatycznie, niejako siłą logicznej konieczności, do rozszerzenia („wzbogacenia”) rodzajowego opisu czynu zabronionego w jego typie podstawowym o zaprzeczenie znamienia modyfikującego (znamion modyfikujących)^[2]. Zdomowała się ona na dobre w obiegu naukowym, zyskując spore grono zdeklarowanych zwolenników^[3]. Jakiś czas temu postanowiłem rzeczoną tezę W. Woltera poddać krytycznej analizie w celu weryfikacji jej trafności, przekonany o tym, iż zadanie to jest tym ważniejsze, że teza ta

¹ Zob. zwłaszcza Władysław Wolter, *Reguły wyłączania wielości ocen w prawie karnym* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1961), 27 i n.

² Objasnienie określił „typ podstawowy (czynu zabronionego)”, „typ zmodyfikowany (czynu zabronionego)” oraz „znamię modyfikujące” – zob. Jarosław Majewski, „O konsekwencjach błędu co do desygnatu tzw. znamienia modyfikującego (aspekt teoretycznoprawny),” w *Zmodyfikowane typy przestępstw w teorii i praktyce sądowej*, red. Jacek Giezek i Joanna Brzezińska (Warszawa: Wolters Kluwer, 2017), 59 – 61.

³ Współcześnie założenie to przyjmują w szczególności: Andrzej Zoll, w Kazimierz Buchała i Andrzej Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, t. 1 (Kraków: Zakamycze, 1998), teza 8 do art. 11; Andrzej Zoll, „Zbieg przepisów ustawy w polskim prawie karnym,” *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, t. 60, 2 (2013): 284; Andrzej Zoll, w *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, t. 1: *Komentarz do art. 1–52*, red. Włodzimierz Wróbel i Andrzej Zoll (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016), teza 15 do art. 11; Jacek Giezek, „Błąd co do znamion modyfikujących typ czynu zabronionego,” w *Okoliczności wyłączające winę*, red. Jarosław Majewski (Toruń: TNOiK, 2010), 49; Łukasz Pohl, *Błąd co do okoliczności stanowiącej znamię czynu zabronionego w polskim prawie karnym (zagadnienia ogólne)* (Poznań: Przedsiębiorstwo Wydawnicze Ars boni et aequi, 2013), 183, skąd zaczerpnąłem określenie „siła logicznej konieczności”.

bywa wykorzystywana jako podstawa rozstrzygania określonych kwestii zarówno z zakresu teorii prawa karnego, jak i jego dogmatyki, np. określania konsekwencji błędu co do desygnatu znamienia modyfikującego^[4]. Wyniki swych badań przedstawiłem całościowo w opracowaniu *O (rzekomych) dorozumianych zaprzeczeniach znamion modyfikujących w opisach typów podstawowych czynu zabronionego*, opublikowanym przed kilku laty w „Państwie i Prawie”^[5]. W toku tych badań ustaliłem przede wszystkim to, że tezie, jakoby przez wprowadzenie typu zmodyfikowanego czynu zabronionego logiczna konieczność swą siłą wymuszała rozszerzenie rodzajowego opisu czynu zabronionego w jego typie podstawowym o zaprzeczenie znamienia modyfikującego (znamion modyfikujących), brakuje niezbędnego uzasadnienia logicznego, tj. właśnie tego, co według jej zwolenników ma ją uprawomocnić^[6]. Ponadto ustaliłem, że ewentualnego uzupełnienia rodzajowych opisów czynów zabronionych w typach podstawowych o zaprzeczenia znamion modyfikujących w procesie interpretacji przepisów typizujących te czyny zabronione (*leges generales*) nie uzasadniają także żadne względy pozalogiczne. Prowadzone badania wykazały, że względy te przemawiają zdecydowanie przeciwko takiemu zabiegowi, jako że byłby on sprzeczny z *ratio legis* przepisów wprowadzających typy zmodyfikowane (*leges speciales*)^[7]. Odsłoniło się bowiem, że wskutek tego zabiegu dochodzi do niczym nieuzasadnionego zawężenia zakresu kryminalizacji. Zgodność cech danego działania lub zaniechania z rodzajowym opisem czynu zabronionego stypizowanego w określonym przepisie nie jest nigdy, przynajmniej w systemach prawa karnego odrzucających odpowiedzialność ukształtowaną na zasadach czysto obiektywnych, warunkiem wystarczającym pociągnięcia jego sprawcy do odpowiedzialności karnej, muszą być spełnione pewne dalsze warunki (np. wina). Kiedy sprawcy działania lub zaniechania odpowiadającego rodzajowemu opisowi czynu zabronionego w typie zmodyfikowanym nie można by było pociągnąć do odpowiedzialności karnej na podstawie *lex specialis* z powodu niespełnienia

⁴ Zob. np. Władysław Wolter, *Funkcja błędu w prawie karnym* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1965), 79 i n.

⁵ Jarosław Majewski, „O (rzekomych) dorozumianych zaprzeczeniach znamion modyfikujących w opisach typów podstawowych czynu zabronionego,” *Państwo i Prawo*, nr 3 (2023): 3 i n.

⁶ Majewski, „O (rzekomych) dorozumianych zaprzeczeniach znamion modyfikujących w opisach typów podstawowych czynu zabronionego,” 9 – 14.

⁷ Majewski, „O (rzekomych) dorozumianych zaprzeczeniach znamion modyfikujących w opisach typów podstawowych czynu zabronionego,” 14 – 18.

któregoś z owych pozostałych warunków, wprowadzenie zanegowanego znamienia modyfikującego (znamion modyfikujących) do rodzajowego opisu czynu zabronionego w typie podstawowym automatycznie uniemożliwiłoby także pociągnięcie go za to do odpowiedzialności karnej na podstawie *lex generalis* (chyba że odstąpilibyśmy od zasady *nullum crimen sine lege stricta*). W ten sposób zupełnie bezpodstawnie w ogóle uwolnilibyśmy owych sprawców od odpowiedzialności karnej.

Opisana wyżej konsekwencja operacji wzbogacenia rodzajowego opisu czynu zabronionego w jego typie podstawowym o zaprzeczenie znamienia modyfikującego (znamion modyfikujących) sprawia, że owej operacji niepodobna uzgodnić z *ratio legis* przepisów wprowadzających typy zmodyfikowane. Celem stanowienia takich przepisów jest wszak wyłącznie zróżnicowanie – już na płaszczyźnie ustawowej – surowości odpowiedzialności karnej w obrębie danej kryminalizowanej kategorii czynów, nie zaś zawężenie zakresu kryminalizacji tych czynów. Jest to nie tylko wada kardynalna, ale także nieusuwalna w tym sensie, że wynika z samej istoty rozważanej operacji.

2 |

Stopień uszczerbku w zakresie kryminalizacji, który jest niejako wpisany w istotę założenia o domyślnych zaprzeczeniach znamion modyfikujących w opisach typów podstawowych czynu zabronionego, potęgują nierzadko w praktyce istotne błędy przytrafiające się jego zwolennikom, kiedy wdrażają oni to założenie w procesie wykładni przepisów typizujących pozostających w relacji *lex specialis* – *lex generalis*; można by je określić mianem „błędów aplikacyjnych (wdrożeńiowych)”. Analiza wypowiedzi przedstawicieli doktryny popierających rozważaną tezę W. Woltera pozwala na zidentyfikowanie kilku rodzajów takich błędów.

3 |

Błąd aplikacyjny pierwszego typu pojawia się wówczas, gdy typ zmodyfikowany odróżnia od typu zasadniczego nie jedno znamię dodatkowe, lecz koniunkcja dwóch lub większej liczby takich znamion. W takich wypadkach, prawidłowo wdrażając operację odpowiedniego „wzbogacania” rodzajowego opisu czynu zabronionego w typie podstawowym, postulowaną przez W. Woltera i jego zwolenników, powinniśmy ów opis „uzupełnić” o zaprzeczenie koniunkcji wszystkich znamion modyfikujących. Jeżeli np. z zakresu pojęcia „zabójstwo” wydzielimy zabójstwa popełnione na żądanie ofiary i pod wpływem współczucia dla niej, to pozostaną wszystkie zabójstwa, które tych obu cech zarazem nie mają, nie tylko zabójstwa, które nie mają żadnej z tych cech (zabójstwa popełnione bez żądania ofiary i bez współczucia dla niej), ale także zabójstwa, które mają wprawdzie jedną z tych cech, lecz nie mają drugiej z nich (zabójstwa popełnione na żądanie ofiary, ale bez współczucia dla niej, zabójstwa popełnione pod wpływem współczucia dla ofiary, ale bez jej żądania). Tymczasem zdarza się, że w rozważanym wypadku sympatycy tezy W. Woltera „wzbogacają” rodzajowy opis czynu zabronionego w typie podstawowym nie o zaprzeczenie koniunkcji wszystkich znamion modyfikujących, lecz o koniunkcję zaprzeczeń każdego z tych znamion, chociaż nie są to bynajmniej formuły równoważne. Podczas gdy zaprzeczenie koniunkcji wszystkich znamion modyfikujących wyraża wymóg, by czyn nie wykazywał kompletu znamion modyfikujących, koniunkcja zaprzeczeń wszystkich poszczególnych znamion modyfikujących wyraża wymóg, by czyn nie wykazywał żadnego z tych znamion! Wskutek tego błędu niektóre czyny dzielonej klasy, mianowicie te, które wykazują jakąś część, ale tylko część znamion modyfikujących (co najmniej jedno, lecz nie wszystkie), nie wchodzą ani do zakresu rodzajowego opisu czynu zabronionego w typie zmodyfikowanym (bo nie wykazują kompletu znamion modyfikujących), ani do zakresu rodzajowego opisu czynu zabronionego w typie podstawowym (bo wykazują niektóre znamiona modyfikujące). Przykład omawianego błędu można znaleźć u Ł. Pohla, który ilustrując aprobowane przez siebie twierdzenie, „że w skład znamion podstawowej postaci czynu zabronionego wchodzi również negacje znamion modyfikujących”, stwierdza, co następuje: „Nie popełnia zatem zabójstwa człowieka w typie podstawowym (art. 148 § 1 k.k.) ten, kto zabija człowieka pod wpływem współczucia dla niego i na jego żądanie (art. 150 § 1 k.k.); zanegowanym znamieniem modyfikującym zabójstwa jest bowiem to, by jego sprawca zabił człowieka **nie pod wpływem**

współczucia dla niego i nie na jego żądanie”^[8]. W ten sposób „wypchnięte” poza zakres zastosowania art. 148 § 1 k.k. zostają wszystkie zabójstwa popełnione na żądanie ofiary, ale bez współczucia dla niej, jak również wszystkie zabójstwa popełnione pod wpływem współczucia dla ofiary, ale bez jej żądania, pomimo że nie mieszczą się one przecież także, z oczywistych względów, w zakresie zastosowania art. 150 § 1 k.k. Warto dodać, że zaprzeczenie koniunkcji dwóch lub więcej znamion modyfikujących można oczywiście, korzystając z I prawa de Morgana (jako twierdzenia logiki), sprowadzić do formuły złożonej z zaprzeczeń tych znamion – nie będzie to jednakże koniunkcja takich zaprzeczeń, lecz ich alternatywa (zwykła)^[9]. Toteż opis zabójstwa w typie podstawowym (art. 148 § 1 k.k.) poprawnie uzupełniony o zaprzeczenie znamion modyfikujących z art. 150 § 1 k.k. przedstawiałby się następująco: „Kto zabija człowieka nie pod wpływem współczucia dla niego lub nie na jego żądanie...”.

4 |

Omówiony wyżej typ błędu w realizacji operacji odpowiedniego „wzbogacania” rodzajowego opisu czynu zabronionego w typie podstawowym, postulowanej przez W. Woltera i jego zwolenników, nie jest może tak częsty jak błąd wdrożeniowy drugiego typu, który omówimy obecnie. Jego źródłem jest, jak się zdaje, niewyciąganie koniecznych wniosków z tego, że w wypadkach, gdy typ podstawowy i typ zmodyfikowany są typami czynu zabronionego o charakterze umyślnym, każda specjalizacja znamion strony przedmiotowej pociąga za sobą nieuchronnie określoną specjalizację znamion strony podmiotowej. Jest to konsekwencja relacji, w jakiej pozostają ze sobą umyślność (zamiar) oraz zespół przedmiotowych znamion czynu zabronionego: umyślność jako znamię strony podmiotowej wyraża określoną postawę intelektualno-wolicjonalną sprawcy względem stanu rzeczy wyznaczonego przez okoliczności faktyczne odpowiadające zespołowi znamion przedmiotowych czynu zabronionego. Wskutek tego

⁸ Łukasz Pohl, w *Kodeks karny. Komentarz*, red. Ryszard A. Stefański (Warszawa: C.H. Beck, 2025), teza 14 do art. 11 (podkreślenie autora – J.M).

⁹ Zgodnie z I prawem de Morgana jako twierdzeniem logiki negacja koniunkcji jest równoważna alternatywie negacji.

każde wzbogacenie zespołu znamion przedmiotowych czynu zabronionego pociąga za sobą nieuchronnie wzbogacenie treści zamiaru wymaganego dla bytu tego czynu zabronionego (rozszerzenie listy wymogów ze sfery intelektualno-wolicjonalnej sprawcy, od których spełnienia uzależnione jest przypisanie mu umyślności). Załóżmy, że w ramach określonej ustawy karnej obowiązują przepisy *PTZ* i *PTM*. Oba ustanawiają umyślne typy czynu zabronionego, pozostają ze sobą w relacji typ podstawowy – typ zmodyfikowany: pierwszy typizuje zabójstwa, opisane w nim rodzajowo za pomocą terminu „zabójstwo”, zaś drugi zabójstwa na żądanie ofiary jako pewną podkategorię zabójstw, opisane w nim za pomocą terminu „zabójstwo na żądanie ofiary”. Opis strony przedmiotowej zabójstwa w typie zmodyfikowanym zawarty w *PTM* jest bogatszy od „wyjściowego” opisu strony przedmiotowej zabójstwa w typie podstawowym zawartego w *PTZ* o znamię modyfikujące „na żądanie ofiary”. Jednakże nietrudno zauważyć, że nie tylko w tym zakresie rodzajowy opis podklasy zabójstw wydzielonej przez *PTM* różni się od „wyjściowego” rodzajowego opisu zabójstw w typie podstawowym zawartego w *PTZ*. Warunki brzegowe konstytuujące zamiar wymagany dla bytu zabójstwa w rozważanym typie zmodyfikowanym są wyższe od „wyjściowych” warunków brzegowych zamiaru wymaganego dla bytu zabójstwa w typie podstawowym. Komponenta intelektualna umyślności wymaganej dla bytu zabójstwa w typie podstawowym „wyjściowo” obejmuje jedynie wymaganie, by sprawca zdawał sobie sprawę z tego, że powoduje śmierć człowieka; komponenta intelektualna zamiaru wymaganego dla bytu zabójstwa w rozważanym typie zmodyfikowanym jest treściowo bogatsza, gdyż obejmuje dodatkowo warunek, by sprawca zarazem uświadamiał sobie, że ofiara żąda od niego, by skrócił jej życie. Odpowiednio do tego „uszczegółowiona” jest również komponenta woli – tywna zamiaru wymaganego dla bytu zabójstwa w odnośnym typie zmodyfikowanym. W rozpatrywanym wypadku mamy więc faktycznie nie jedno, lecz dwa znamiona modyfikujące: znamię przedmiotowe „na żądanie ofiary” oraz – ponieważ wynikowo – znamię podmiotowe wyrażające cechy konstytutywne umyślności charakteryzującej zabójstwo w rozważanym typie zmodyfikowanym wykraczające poza cechy konstytutywne umyślności charakteryzującej „wyjściowo” zabójstwo w typie podstawowym. W takiej sytuacji, prawidłowo wdrażając operację odpowiedniego „wzbogacania” rodzajowego opisu czynu zabronionego w typie podstawowym, postulowaną przez W. Woltera i jego zwolenników, powinniśmy ów opis „uzupełnić” o zaprzeczenie koniunkcji obu wspomnianych znamion. Z niejasnych do końca powodów sam W. Wolter i część jego zwolenników

w analogicznych przypadkach określone kwestie szczegółowe rozstrzygają w taki sposób, jakby w procesie „wzbogacania” rodzajowego opisu czynu zabronionego w typie podstawowym pomijali opisaną wyżej specjalizację zespołu znamion typu zmodyfikowanego w zakresie znamienia umyślności i rozszerzali ów opis wyłącznie o negację znamienia modyfikującego o charakterze przedmiotowym. (W rozważanym przykładzie byłoby to rozszerzenie „wyjściowego” rodzajowego opisu zabójstwa w typie podstawowym („zabójstwo”), zawartego w PTZ, do formuły „zabójstwo nie na żądanie ofiary”). Autorzy ci przyjmują, że w razie gdy typ podstawowy i zmodyfikowany są umyślne, wystąpienie w danej sytuacji okoliczności faktycznej wypełniającej znamię modyfikujące o charakterze przedmiotowym zawsze samo przez się dekompletuje znamiona czynu zabronionego w typie podstawowym (i tym samym wyłącza stosowanie do czynu popełnionego w owej sytuacji *lex generalis*) – zawsze, tzn. niezależnie od tego, czy sprawca działa w zamiarze wymaganym dla bytu czynu zabronionego w typie zmodyfikowanym, czy nie. Dobrze ilustruje to podejście stwierdzenie W. Woltera, że jeżeli mienie jest znalezione albo jeżeli ofiara żądała skrócenia jej życia, to „jest rzeczą niemożliwą [...] ze względów obiektywnych [...] zasądzić za dokonane przywłaszczenie sobie mienia (nieznalezonego) czy dokonane zabójstwo (nie na żądanie)”, ponieważ „na mieniu znalezionym nie można dokonać przestępstwa przywłaszczenia sobie mienia nie znalezione i na człowieku, który żąda, by go zabito, nie można dokonać zabójstwa nie na żądanie”¹⁰.

Wskutek analizowanego błędu w aplikacji (nietrafnego) założenia o domyślnych zaprzeczeniach znamion modyfikujących w opisach typów podstawowych czynu zabronionego zakres zastosowania *lex generalis* zostaje bezpodstawnie „okrojony” o część czynów klasy dzielonej, które powinny do niego należeć, mianowicie o czyny, które wykazują znamię modyfikujące o charakterze przedmiotowym, lecz nie wykazują znamienia modyfikującego o charakterze podmiotowym. Mówiąc w pewnym uproszczeniu, są to czyny popełnione w sytuacjach, w których zachodzi okoliczność faktyczna odpowiadająca znamieniu modyfikującemu o charakterze przedmiotowym, jednak sprawcy nie są jej świadomi, przez co nie mogą wykazywać zamiaru wymaganego dla bytu czynu zabronionego w typie zmodyfikowanym. W naszym przykładzie skutek błędu omawianego rodzaju z zakresu zastosowania PTZ bezpodstawnie „wypadłyby” zabójstwa popełnione na osobach, które żądają tego, by skrócić im życie, przez sprawców, którzy nie

¹⁰ Wolter, *Funkcja błędu w prawie karnym*, 114.

zdają sobie z tej okoliczności sprawy. Tymczasem czyny, o których mowa, nawet w obrębie założeń przyjmowanych przez W. Woltera i jego zwolenników, powinny przecież wchodzić do zakresu zastosowania *lex generalis*, skoro nie zawierają one wszystkich znamion czynu zabronionego w typie zmodyfikowanym (brak zamiaru wymaganego dla bytu czynu zabronionego w tym typie) i z tego powodu nie mieszczą się w zakresie zastosowania *lex specialis*.

Autorzy popełniający rzeczony błąd polecają czyny bezpodstawnie wyrugowane z zakresu zastosowania *lex generalis* kwalifikować jako usiłowanie nieudolne czynu zabronionego w typie podstawowym^[11]. Przedstawiona propozycja kwalifikacji odnośnych czynów może się jawić jako nieintuicyjna, nawet wysoce nieintuicyjna^[12]. Nie trzeba chyba nikogo przekonywać, że gdy podejmuje się decyzję o kryminalizacji usiłowania nieudolnego, to przecież nie tego rodzaju czyny – nie czyny naruszające relewantne dobro prawne – ma się w polu widzenia; ani tym bardziej nie zakłada się, że niektóre czyny stanowiące usiłowanie nieudolne przestępstwa określonego typu mogą być bardziej karygodne niż najbardziej karygodne czyny stanowiące dokonanie tego przestępstwa^[13]. Nieintuicyjność

¹¹ Tak w odniesieniu do nieświadomości okoliczności uprzywilejowującej – np. Wolter, *Funkcja błędu w prawie karnym*, 114; Wolter, *Nauka o przestępstwie* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1973), 231 – 232; Andrzej Zoll, w: Kazimierz Buchała et al., *Komentarz do kodeksu karnego. Część ogólna* (Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1994), teza 16 do art. 24; Andrzej Zoll, „Regulacja błędu w projekcie kodeksu karnego,” w: *Problemy nauk penalnych. Prace ofiarowane Pani Profesor Oktawii Górniok*, red. Leon Tyszkiewicz (Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 1996), 245; w odniesieniu do nieświadomości okoliczności kwalifikującej – np. Pohl, *Błąd co do okoliczności stanowiącej znamię czynu zabronionego w polskim prawie karnym (zagadnienia ogólne)*, 183.

¹² Dostrzegają to nawet niektórzy autorzy z obozu zwolenników założenia W. Woltera o domyślnych zaprzeczeniach znamion modyfikujących w opisach typów podstawowych czynu zabronionego, np. J. Giezek, który stwierdza: „Łatwo jednak zauważyć nieintuicyjność rozwiązania, wedle którego sprawca świadomie naruszający dobro prawne – ze względu na błąd co do znamion modyfikujących – miałby odpowiadać za usiłowanie. Mimo świadomego naruszenia dobra traktowalibyśmy go bowiem tak, jak gdyby swym usiłowaniem naraził je jedynie na niebezpieczeństwo” (w: *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. Jacek Giezek (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), teza 34 do art. 28). Powołany autor nie widzi jednak tego, że mamy tu do czynienia z konsekwencją nieprawidłowości we wdrażaniu rzeczowego założenia w procesie wykładni przepisów typizujących.

¹³ Do takiego „odwrócenia” proporcji karygodności usiłowania nieudolnego i dokonania dochodziłoby w relacji typ podstawowy – typ kwalifikowany ze znamieniem kwalifikującym o charakterze przedmiotowym. Dla danego czynu

nie jest jednak ani jedyną, ani nawet najpoważniejszą wadą wspomnianego rozwiązania. Znacznie poważniejszą jego ułomnością jest nieefektywność. Otóż próba ulokowania czynów popełnionych w sytuacjach, w których ich sprawcy nie są świadomi tego, że zachodzi okoliczność faktyczna wypełniająca znamię modyfikujące o charakterze przedmiotowym, bezpodstawnie wyrugowanych z zakresu zastosowania *lex generalis*, w zakresie zastosowania przepisów typizujących usiłowanie nieudolne – nie pozwala na utrzymanie wszystkich owych czynów w granicach kryminalizacji nawet w obrębie ustawodawstw karnych, które przewidują pełną kryminalizację usiłowania nieudolnego. Formuła usiłowania nieudolnego z uwagi na wymóg, by sprawca działał w zamiarze popełnienia czynu zabronionego, jest na to zwyczajnie za „ciasna”. Wszak z tego, że sprawca nie uświadamia sobie okoliczności faktycznej odpowiadającej znamieniu modyfikującemu o charakterze przedmiotowym, nie wynika bynajmniej, że sądzi on (mylnie), że zachodzi okoliczność faktyczna odpowiadająca zaprzeczeniu tego znamienia. To pierwsze jest wprawdzie warunkiem koniecznym, ale nie jest warunkiem wystarczającym drugiego^[14]. Może się wobec tego zdarzyć również tak, że sprawca *in concreto* nie będzie wyobrażał sobie żadnej z tych okoliczności. W takim zaś wypadku konsekwentny zwolennik założenia o domyślnych zaprzeczeniach znamion modyfikujących w opisach typów podstawowych czynu zabronionego musi przyjąć, że nie ma także podstaw, aby przypisać sprawcy zamiar wymagany dla bytu czynu zabronionego w typie podstawowym. W systemach prawnych, w których usiłowanie nieudolne jest karalne w ograniczonym zakresie (jak w Polsce^[15]), zabieg „okrojenia” zakresu zastosowania *lex generalis* o rozważane czyny nieuchronnie „wypycha” poza granice kryminalizacji jeszcze większą ich część, gdzie zaś usiłowanie nieudolne w ogóle nie podlega karze – tam poza owe granice wypadają wszystkie te czyny.

Większość zwolenników omawianego tu rozwiązania owej sztucznie wykreowanej przez siebie luki kryminalizacyjnej zdaje się nie dostrzegać. Niektórzy z nich, jak Ł. Pohl, twierdzą wręcz, że gdyby czyny popełnione w sytuacjach, w których zachodzi okoliczność faktyczna odpowiadająca

stanowiącego dokonanie określonego przestępstwa typu podstawowego praktycznie w każdym przypadku daje się pomyśleć czyn bardziej od niego karygodny, zwiększając stopień społecznej szkodliwości czynu wyjściowego o realizację znamienia kwalifikującego.

¹⁴ Odmienne, ale zupełnie nieprzekonująco Giezek, „Błąd co do znamion modyfikujących typ czynu zabronionego,” 53, przypis 25.

¹⁵ Zob. art. 13 § 2 k.k.

znamieniu modyfikującemu o charakterze przedmiotowym, ale sprawcy nie są jej świadomi, miały się mieścić w zakresie zastosowania *lex generalis* (czyli być kwalifikowane jako dokonanie czynu zabronionego w typie podstawowym), to fundowalibyśmy sobie w ten sposób „wadę prakseologiczną systemu prawnego w postaci zjawiska redundancji informacji normatywnej”, która miałaby się przejawiać w powielaniu się w ramach systemu prawnego bądź to identycznych norm, bądź to identycznych przepisów kluczowych dla odtworzenia danej normy¹⁶. Nieskuteczność obrony tego rodzaju jest więcej niż oczywista, gdyż zupełnie rozmija się ona z istotą zarzutu. O jakiejś postaci niepożądanego nadmiaru norm czy przepisów wolno by było mówić wówczas, gdyby ktoś postulował, żeby czyny, o których mowa, kwalifikować jednocześnie i jako usiłowanie nieudolne czynu zabronionego w typie podstawowym, i jako dokonanie czynu zabronionego w typie podstawowym. Jednakże nikt przecież tego nie postuluje; przeciwnie, chodzi o udzielenie odpowiedzi na pytanie, która z tych dwóch kwalifikacji jest poprawna – czy pierwsza, czy druga (alternatywa rozłączna). Wobec tego zaś należy zapytać, na jakiej zasadzie kwalifikowanie czynów popełnionych w sytuacjach, w których ich sprawcy nie są świadomi tego, że zachodzi okoliczność faktyczna odpowiadająca znamieniu modyfikującemu o charakterze przedmiotowym, jako dokonania czynu zabronionego w typie podstawowym (na podstawie *lex generalis*) – miałoby prowadzić do redundancji informacji normatywnej, a kwalifikowanie ich jako usiłowania nieudolnego czynu zabronionego w typie podstawowym już nie? Niepodobna znaleźć żadnej takiej zasady. Fałsz groźby, że w razie opowiedzenia się za pierwszą z wymienionych kwalifikacji nieuchronnie fundujemy sobie stan niepożądanego nadmiaru norm czy przepisów, słyhać szczególnie wyraźnie, kiedy rozpatruje się przypadki, w których sprawca jest nieświadom okoliczności faktycznej wypełniającej znamie modyfikujące nieopisujące ani „przedmiotu”, ani „środka” w rozumieniu art. 13 § 2 k.k., przez co odpada możliwość zastosowania tego przepisu – na przykład przypadek żołnierza, który oświadcza przełożonemu, że odmawia wykonania wydanego mu rozkazu, nie zdając sobie sprawy z tego, że dzieje się to na oczach innych żołnierzy („w obecności zebranych żołnierzy”). Autorów bezpodstawnie odrzucających możliwość kwalifikowania czynów popełnionych w sytuacjach, w których zachodzi okoliczność faktyczna odpowiadająca znamieniu modyfikującemu o charakterze przedmiotowym,

¹⁶ Pohl, *Błąd co do okoliczności stanowiącej znamie czynu zabronionego w polskim prawie karnym (zagadnienia ogólne)*, 183.

czego jednak sprawcy nie są świadomi, na podstawie przepisów typizujących dokonanie czynu zabronionego w typie podstawowym – należałoby zapytać o to, jak oceniliby zachowanie żołnierza z podanego przykładu. Jeżeli nie może tu, jak utrzymują, znaleźć zastosowania art. 343 § 1 k.k., to wynika stąd, że to, co uczynił nasz żołnierz, jest w ogóle niekaralne, gdyż nie wypełnia znamion żadnego czynu zabronionego. W szczególności zachowanie to nie wypełnia znamion usiłowania nieudolnego niesubordynacji względem rozkazu w typie podstawowym (art. 13 § 2 k.k. w zw. z art. 343 § 1 k.k.).

Dodajmy, że gdyby nawet formuła usiłowania nieudolnego była na tyle pojemna, iż dałoby się nią faktycznie objąć wszystkie czyny popełnione w sytuacjach, w których ich sprawcy nie uświadamiają sobie tego, że zachodzi okoliczność faktyczna odpowiadająca znamieniu modyfikującemu o charakterze przedmiotowym – to i tak krytykowane tu rozwiązanie nie mogłoby być uważane za rozwiązanie, które (choć niepoprawne z teoretycznego punktu widzenia) z praktycznego punktu widzenia neutralizuje negatywne skutki nieuprawnionego „okrojania” zakresu zastosowania *lex generalis* o owe czyny. Kategoria usiłowania nieudolnego tak silnie bowiem kojarzy się z sytuacją braku realnego zagrożenia dla dobra prawnego – że naprawdę trudno całkiem się od tego skojarzenia oderwać, kiedy spada na nas zadanie oceny karygodności czynu, który wprowadzie narusza dobro prawne stanowiące przedmiot ochrony określonego przestępstwa, ale jest kwalifikowany jako usiłowanie nieudolne dokonania tego przestępstwa.

Niepodobna nie zadać pytania, jak to w ogóle możliwe, że zwolennicy Wolterowego twierdzenia o domyślnych zaprzeczeniach znamion modyfikujących w zespołach znamion typów podstawowych czynu zabronionego (w tym i sam jego autor) nie zauważają błędu, który obecnie omawiamy – że nie dostrzegają oni tego, iż sposób, w jaki wdrażają owo twierdzenie w procesie wykładni przepisów typizujących, jest nieprawidłowy i prowadzi do rezultatów oczywiście niezgodnych z ideą, która legła u podstaw owego twierdzenia i ma je ich zdaniem uprawomocniać. Doprawdy trudno znaleźć na to pytanie odpowiedź. Przypomnijmy, że W. Wolter postrzega tworzenie typów zmodyfikowanych jako proces, który w istocie odpowiada schematowi podziału logicznego dychotomicznego (dwudzielnego)¹⁷, gdzie oba człony podziału (*lex generalis*, *lex specialis*) wykazują „cechy sprzeczne, stanowiące ich różnicę gatunkową w ramach nadrzędnego pojęcia rodzajowego”. Dychotomiczność podziału gwarantuje, że zakresy

¹⁷ Wolter, *Reguły wyłączania wielości ocen w prawie karnym*, 36 – 38.

obu członów podziału nie zazębiają się (rozłączność podziału), a ich suma wyczerpuje cały zakres klasy dzielonej (zupełność podziału). W rozpatrywanym przez nas przypadku klasą dzieloną jest klasa czynów, które realizowałyby znamiona zawarte w *lex generalis*, gdyby nie obowiązywał *lex specialis*. W wyniku podziału dychotomicznego każdy z owych czynów powinien znaleźć się albo w zakresie zastosowania *lex specialis*, albo w zakresie zastosowania *lex generalis*, tj. wypełniać znamiona zawarte bądź w jednym, bądź w drugim z tych przepisów. Tymczasem okazuje się, że niektóre z rzeczonych czynów nie mieszczą się w dyspozycji żadnego z nich. Gdyby jeszcze wspomniani autorzy nie zdawali sobie sprawy z tego, że sposób, w jaki uwzględniają oni w procesie wykładni *lex generalis* twierdzenie o domyślnych zaprzeczeniach znamion modyfikujących w zespołach znamion typów podstawowych czynu zabronionego, prowadzi do nadmiernego zawężenia zakresu zastosowania tego przepisu typizującego, ale przecież oni to dostrzegają, skoro podejmują próby (przynajmy, dość desperackie) sięgania po konstrukcję usiłowania nieudolnego przestępstwa typu podstawowego właśnie po to, aby utrzymać w granicach kryminalizacji czyny, które w ramach podziału nie zmieściły się im ani w dyspozycji *lex specialis*, ani w dyspozycji *lex generalis*.

5 |

Analogiczną lukę kryminalizacyjną, porównywalnie dużą, W. Wolter i niektórzy zwolennicy jego twierdzenia o domyślnych zaprzeczeniach znamion modyfikujących w opisach typów podstawowych czynu zabronionego – sztucznie „kreują” w innym miejscu w wypadku błędu sprawcy odwrotnego w stosunku do błędu, którym dopiero co się zajmowaliśmy, tj. kiedy sprawca mylnie wyobraża sobie, że zachodzi określona okoliczność faktyczna odpowiadająca znamieniu modyfikującemu. Mianowicie, w razie gdy typ podstawowy i typ zmodyfikowany są typami czynu zabronionego o charakterze umyślnym, wyłączają oni czyny popełnione pod wpływem błędu tego rodzaju z zakresu zastosowania *lex generalis*^[18],

¹⁸ Tak w odniesieniu do urojenia okoliczności uprzywilejowującej – np. Wolter, *Funkcja błędu w prawie karnym*, 115 i n.; Wolter, *Nauka o przestępstwie*, 231 – 232; Zoll, w Buchała et al., *Komentarz do kodeksu karnego. Część ogólna*, teza 16 do art. 24; Zoll,

choć nawet w obrębie przyjmowanego przez nich założenia zabieg ten jawi się jako zupełnie bezpodstawny. Skoro owe czyny nie zawierają wszystkich znamion czynu zabronionego w typie zmodyfikowanym (brak znamienia modyfikującego o charakterze przedmiotowym), to tym samym nie mogą one należeć do zakresu zastosowania *lex specialis*, a gdzieś – tu bądź tu – zgodnie z zasadą zupełności podziału dychotomicznego powinno się przecież znaleźć dla nich miejsce.

Jakie jest źródło tego rodzaju błędu we wdrażaniu w procesie wykładni przepisów typizujących pozostających w relacji *lex generalis* – *lex specialis* teoretycznego twierdzenia o domyślnych zaprzeczeniach znamion modyfikujących w opisach typów podstawowych czynu zabronionego? Wydaje się, że jest nim założenie – apriorycznie przyjmowane przez badaczy, którzy ów błąd popełniają – że zamiar wymagany dla bytu przestępstwa typu zmodyfikowanego i zamiar wymagany dla bytu przestępstwa typu podstawowego wzajemnie się wyłączają. Jeżeli więc sprawca działa w pierwszym z tych zamiarów, a działa w nim sprawca mylnie przeświadczony, że zachodzi określona okoliczność faktyczna odpowiadająca znamieniu modyfikującemu o charakterze przedmiotowym, to – rozumują oni – nie może on działać równocześnie w drugim z nich, przez co wchodzi w grę jedynie ewentualne przypisanie sprawcy tego, że wypełnił zespół znamion przedmiotowych typu podstawowego nieumyślnie^[19].

Przedstawiciele doktryny popełniający rzeczony błąd starają się naturalnie i w tym wypadku czyny bezpodstawnie wyrugowane z zakresu zastosowania *lex generalis* utrzymać w granicach kryminalizacji. Znowu szukają oni ratunku w formule usiłowania nieudolnego, tyle że tym razem sięgają po przepis kryminalizujący usiłowanie nieudolne przestępstwa

w Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz, t. 1: Komentarz do art. 1–52, teza 20 do art. 28 (z tą uwagą, że pod rządem aktualnej ustawy karnej autor ten zastrzega, że sprawy tak by się przedstawiały, gdyby stosować „założenia teoretyczne”, które w jego opinii modyfikuje w rozważanym zakresie art. 28 § 2 k.k.); Pohl, *Błąd co do okoliczności stanowiącej znamię czynu zabronionego w polskim prawie karnym (zagadnienia ogólne)*, 170; w odniesieniu do urojenia okoliczności kwalifikującej – np. Wolter, *Nauka o przestępstwie*, 283.

¹⁹ Zob. np. następującą uwagę A. Zolla: „Pomiędzy typem zasadniczym a typem uprzywilejowanym zachodzi stosunek wykluczania. Jeżeli sprawca sądzi (błędnie), że realizuje typ uprzywilejowany, to nie ma świadomości realizacji znamion typu zasadniczego [...]. Błędne przyjęcie wystąpienia okoliczności łagodzącej prowadzi do błędu co do znamion typu zasadniczego” (w Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz, t. 1: Komentarz do art. 1–52, teza 20 do art. 28).

typu zmodyfikowanego^[20], a tam, gdzie umyślny typ podstawowy ma w ustawie karnej swój nieumyślny odpowiednik – niektórzy z nich także po przepis typizujący ów nieumyślny analogon typu podstawowego, polecając wówczas stosowanie obu tych przepisów w ramach kumulatywnej kwalifikacji^[21]. Rozwiązanie to w zakresie dotyczącym usiłowania nieudolnego ma podobne słabe strony co sięganie w przypadku błędu odwrotnego po przepis kryminalizujący usiłowanie nieudolne przestępstwa typu podstawowego, przede wszystkim zaś jest w polskich realiach – ograniczonej kryminalizacji usiłowania nieudolnego – mało skuteczne, gdyż nie pozwala na utrzymanie w granicach kryminalizacji wszystkich czynów, o które chodzi. W odniesieniu do czynów bezpodstawnie wyrugowanych z zakresu zastosowania *lex generalis*, których nie sposób byłoby „ulokować” w zakresie zastosowania przepisu kryminalizującego usiłowanie nieudolne przestępstwa typu zmodyfikowanego, pozostawałaby w takiej sytuacji tylko kwalifikacja na podstawie przepisu typizującego nieumyślny odpowiednik odnośnego typu podstawowego. Jednakże i to rozwiązanie nie może zapobiec powstaniu luki kryminalizacyjnej, ponieważ taka kwalifikacja jest możliwa tylko w tych przypadkach, gdy ustawa karna w ogóle przewiduje klauzulę nieumyślności, a są to – jak wiadomo – przypadki mniej częste niż przeciwne. (Pozostawmy już na boku kwestię ewidentnej nieintuicyjności kwalifikowania czynów, o których mowa, stanowiących przecież świadome zamachy na relewantne dobra prawne, wyłącznie na podstawie przepisów typizujących przestępstwa nieumyślne). W polu owej sztucznie „wykreowanej” luki kryminalizacyjnej – zmodyfikujemy wcześniej użyty kazus – znalazłby się np. czyn żołnierza, który oświadcza przełożonemu, że odmawia wykonania wydanego mu rozkazu, mylnie mniemając, że dzieje się to na oczach innych żołnierzy („w obecności zebranych żołnierzy”). Przedmiotem błędu sprawcy jest tu okoliczność faktyczna wypełniająca znamię modyfikujące o charakterze przedmiotowym, które nie opisuje ani

²⁰ Tak np. Wolter, *Funkcja błędu w prawie karnym*, 115 i n.; Wolter, *Nauka o przestępstwie*, 231 – 232 i 283; swego czasu (w odniesieniu do urojenia okoliczności uprzywilejowującej) także Łukasz Pohl, „O usytuowaniu zgody dysponenta dobrem na jego naruszenie w strukturze przestępstwa i jego konsekwencjach na gruncie problematyki błędu w polskim prawie karnym,” w *Zgoda pokrzywdzonego*, red. Robert Zawłocki (Warszawa: C.H. Beck, 2012), 75 i n.

²¹ Tak np. (w odniesieniu do urojenia okoliczności uprzywilejowującej) Zoll, w Buchała et al., *Komentarz do kodeksu karnego. Część ogólna*, teza 16 do art. 24; obecnie – po zmianie stanowiska w tym zakresie – również Pohl, *Błąd co do okoliczności stanowiącej znamię czynu zabronionego w polskim prawie karnym (zagadnienia ogólne)*, 170.

„przedmiotu”, ani „środka” w rozumieniu art. 13 § 2 k.k., przez co odpada możliwość zastosowania kwalifikacji z art. 13 § 2 k.k. w zw. z art. 343 § 2 k.k., a nieumyślnego odpowiednika umyślnego czynu zabronionego stypizowanego w art. 343 § 1 k.k. (typ podstawowy) w kodeksie karnym nie ma.

Warto zauważyć, że praktyczny wymiar problemu luki kryminalizacyjnej powstającej jako skutek uboczny analizowanego błędu we wdrażaniu w procesie wykładni przepisów typizujących założenia o domyślnych zaprzeczeniach znamion modyfikujących w opisach typów podstawowych czynu zabronionego – na pewno *de lege lata* w jakimś stopniu przesłaniają poglądy, których autorzy przypisują art. 28 § 2 k.k. wprost albo *implicite* funkcję przepisu typizującego^[22]. Nie ma potrzeby roztrząsać tu kwestii, czy poglądy te są trafne, czy nie^[23]. Z punktu widzenia przedmiotu tego opracowania wystarczy stwierdzić, że gdyby nawet można było uznać za uprawnione najśmielsze z prezentowanych interpretacji art. 28 § 2 k.k. idących w tym kierunku, to przecież i one nie pozwoliłyby uniknąć nam rozważanej luki w kryminalizacji, lecz jedynie zmniejszyć jej rozmiary. Tak czy owak, poza zakresem kryminalizacji znalazłaby się część przypadków, gdy sprawca działa w błędnym przekonaniu, że zachodzi okoliczność faktyczna wypełniająca znamię kwalifikujące, w szczególności czyn nie-subordynowanego żołnierza z naszego przykładu.

6 |

Omówiliśmy wyżej trzy różne rodzaje błędów, które bywają popełniane we wdrażaniu w procesie wykładni przepisów typizujących pozostających w relacji *lex generalis* – *lex specialis* teoretycznego twierdzenia W. Woltera

²² Do tego grona zaliczają się wszyscy reprezentanci doktryny, którzy przyjmują, że art. 28 § 2 k.k. stwarza podstawę do skazania sprawcy, który działa w usprawiedliwionym błędnym przekonaniu, że zachodzi okoliczność uprzywilejowująca, za dokonane przestępstwo umyślne typu uprzywilejowanego. Tak np. Zoll, „Regulacja błędu w projekcie kodeksu karnego,” 246; Zoll, w Buchała i Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, t. 1, teza 18 do art. 28; Zoll, w *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, t. 1: *Komentarz do art. 1–52*, teza 20 do art. 28.

²³ Szerzej o funkcji art. 28 § 2 k.k. – zob. np. Pohl, *Błąd co do okoliczności stanowiącej znamię czynu zabronionego w polskim prawie karnym (zagadnienia ogólne)*, 166 i n.; Jarosław Majewski, „O funkcji art. 28 § 2 k.k. oraz zakresie zastosowania tego przepisu” (w opracowaniu).

o domyślnych zaprzeczeniach znamion modyfikujących w opisach typów podstawowych czynu zabronionego. Mają one niejednakową genezę, ale taki sam skutek praktyczny – wszystkie one powiększają jeszcze uszczerbek w zakresie kryminalizacji wpisany w owo (nietrafne) twierdzenie.

Bibliografia

- Buchała, Kazimierz i Andrzej Zoll. *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, t. 1. Kraków: Zakamycze, 1998.
- Buchała, Kazimierz, Zbigniew Cwiakalski, Maria Szewczyk i Andrzej Zoll. *Komentarz do kodeksu karnego. Część ogólna*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1994.
- Giezek, Jacek. “Błąd co do znamion modyfikujących typ czynu zabronionego.” W *Okoliczności wyłączające winę*, red. Jarosław Majewski, 41 – 67. Toruń: TNOiK, 2010.
- Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. Jacek Giezek. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, t. 1: *Komentarz do art. 1–52*, red. Włodzimierz Wróbel i Andrzej Zoll. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016.
- Kodeks karny. Komentarz*, red. Ryszard A. Stefański. Warszawa: C.H. Beck, 2025.
- Majewski, Jarosław. “O funkcji art. 28 § 2 k.k. oraz zakresie zastosowania tego przepisu” (w opracowaniu).
- Majewski, Jarosław. “O konsekwencjach błędu co do desygnatu tzw. znamienia modyfikującego (aspekt teoretycznoprawny).” W *Zmodyfikowane typy przestępstw w teorii i praktyce sądowej*, red. Jacek Giezek i Joanna Brzezińska, 59 – 84. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.
- Majewski, Jarosław. “O (rzekomych) dorozumianych zaprzeczeniach znamion modyfikujących w opisach typów podstawowych czynu zabronionego.” *Państwo i Prawo*, nr 3 (2023): 3 – 20.
- Pohl, Łukasz. *Błąd co do okoliczności stanowiącej znamię czynu zabronionego w polskim prawie karnym (zagadnienia ogólne)*. Poznań: Przedsiębiorstwo Wydawnicze Ars boni et aequi, 2013.
- Pohl, Łukasz. “O usytuowaniu zgody dysponenta dobrem na jego naruszenie w strukturze przestępstwa i jego konsekwencjach na gruncie problematyki błędu w polskim prawie karnym.” W *Zgoda pokrzywdzonego*, red. Robert Zawłocki, 71 – 80. Warszawa: C.H. Beck, 2012.

- Wolter, Władysław. *Funkcja błędu w prawie karnym*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1965.
- Wolter, Władysław. *Nauka o przestępstwie*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1973.
- Wolter, Władysław. *Reguły wyłączenia wielości ocen w prawie karnym*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1961.
- Zoll, Andrzej. "Regulacja błędu w projekcie kodeksu karnego." W *Problemy nauk penalnych. Prace ofiarowane Pani Profesor Oktawii Górniok*, red. Leon Tyszkiewicz, 242 – 250. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 1996.
- Zoll, Andrzej. "Zbieg przepisów ustawy w polskim prawie karnym." *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, t. 60, 2 (2013): 281 – 295.



Wykładnia twórcza a tzw. wykładnia prawotwórcza

Creative Interpretation and So-Called Law-Making Interpretation

Abstract

The goal of the present paper is the attempt to identify and distinguish between the phenomena of creative interpretation and so-called law-making interpretation. The starting point is the assumption that the concepts of creative interpretation and so-called law-making interpretation are not identical, although they are frequently used interchangeably in legal doctrine and judicial practice. Recognition of the need to distinguish between creative interpretation and the phenomenon of so-called law-making interpretation is inextricably related to the thesis adopted and argued in this paper, according to which creative interpretation is an acceptable, frequently required and indispensable form of interpretation, whereas so-called law-making interpretation in its essence is by no means interpretation, but occurs in legal practice and is a phenomenon that must not be accepted under any circumstances. In principle, the prohibition of legal interpretation is widely recognized in doctrine and judicial practice. Although such a prohibition applies to all entities interpreting the law, it is particularly relevant to the judiciary in the context of the principle of the separation of powers. An interpreter is not allowed to create legal norms in a subjective and arbitrary manner, because such an act is no longer interpretation but enters the realm of law-making. The issue at stake is not law-making understood as the creation of legal provisions, but law-making understood as the creation of legal norms that have not been previously codified by a rational legislator in legal provisions.

KEYWORDS: interpretation of law, judicial law-making, rational legislator, legal norm

SŁOWA KLUCZOWE: wykładnia prawa, prawotwórstwo sądowe, racjonalny prawodawca, norma prawna

JADWIGA POTRZESZCZ – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, ORCID – 0000-0002-458-7273, e-mail: jadwiga.potrzeszcz@gmail.com

1 | Wstęp

Problematyka wykładni prawa jest częstym przedmiotem wypowiedzi doktryny oraz orzecznictwa. Pomimo toczących się od lat dyskusji trudno mówić o osiągnięciu konsensusu w niejednej związanej z wykładnią prawa kwestii. Przyczynkiem do tej dyskusji – w sprawie rozumienia wskazanej w tytule opracowania terminologii – ma być w zamierzeniu autorki niniejszy artykuł.

Głównym zadaniem badawczym jest podjęcie próby zidentyfikowania i odróżnienia zjawiska wykładni twórczej oraz tzw. wykładni prawotwórczej. W punkcie wyjścia przyjęte zostało założenie, że pojęcia wykładni twórczej i tzw. wykładni prawotwórczej nie są tożsame, chociaż często w wypowiedziach doktryny oraz w orzecznictwie spotyka się zamienne ich stosowanie. Dostrzeżenie potrzeby i podjęcie próby odróżnienia od wykładni twórczej zjawiska tzw. wykładni prawotwórczej jest nierozdzielnie związane z przyjętą i bronioną w niniejszym artykule tezą, zgodnie z którą wykładnia twórcza stanowi akceptowalną, często pożądaną i konieczną formę wykładni, natomiast tzw. wykładnia prawotwórcza w swej istocie w ogóle nie jest wykładnią, ale zdarza się w praktyce prawniczej i jest zjawiskiem, którego nie można w żadnym wypadku zaakceptować, w szczególności w działalności orzeczniczej sądów, ze względu na określoną w art. 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.; dalej: Konstytucja) zasadę podziału władzy.

Zasadniczo powszechnie w doktrynie i orzecznictwie uznawany jest zakaz wykładni prawotwórczej. Wprawdzie zakaz ten dotyczy wszystkich podmiotów dokonujących wykładni prawa, ale w szczególny sposób odnosi się do władzy sądowniczej w kontekście zasady trójpodziału władzy. Już Monteskiusz przestrzegał przed skutkami łączenia władzy sądowniczej z władzą prawodawczą, stwierdzając, że nie ma wolności, „jeśli władza sędziowska nie jest oddzielona od prawodawczej i wykonawczej. Gdyby była połączona z władzą prawodawczą, władza nad życiem i wolnością obywateli byłaby dowolną; sędzia bowiem byłby prawodawcą”^[1].

Wyraźne odróżnianie wykładni twórczej od tzw. wykładni prawotwórczej ma fundamentalne znaczenie w krajach *civil law*, w których zgodnie

¹ Charles Louis de Montesquieu, „O duchu praw,” tłum. Tadeusz Boy-Żeleński, w: *Filozofia prawa. Wybór tekstów źródłowych*, red. Antoni Kość, Tomasz Barankiewicz i Jadwiga Potrzebszcz (Lublin: Petit, 2007), 164.

z przyjętą zasadą zakazu wykładni prawotwórczej „sądom nie jest wolno tworzyć prawa, a więc nie jest im wolno tworzyć prawa również w drodze aktów interpretacji przepisów prawnych”^[2]. Zakaz wykładni prawotwórczej – na poziomie deklaracji – jest powszechnie akceptowany w orzecznictwie polskich sądów, w tym również Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Trybunału Konstytucyjnego.

Pomimo tak jednoznacznej postawy wobec zjawiska tzw. wykładni prawotwórczej w praktyce obecnie często powraca temat łamania zakazu wykładni prawotwórczej przez różne podmioty podejmujące decyzje interpretacyjne^[3]. Temat ten staje się szczególnie ważki w sytuacji, gdy również w odniesieniu do orzecznictwa Sądu Najwyższego podnoszony jest zarzut wkraczania w kompetencje prawodawcy przy okazji dokonywania wykładni prawa^[4]. Aktualność problemu podjętego w niniejszym opracowaniu w związku z formułowanymi zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie zarzutami dokonywania przez różne podmioty, w tym sądy, tzw. wykładni prawotwórczej, a także brak w dotychczasowym piśmiennictwie satysfakcjonującego rozwiązania kwestii relacji pomiędzy wykładnią twórczą a tzw. wykładnią prawotwórczą skłoniły autorkę do podjęcia badań na ten temat.

Inspiracją do podjętych w tym opracowaniu rozważań jest następujący pogląd wyrażony przez Lecha Morawskiego:

Jak powszechnie wiadomo, w krajach *civil law* obowiązuje zakaz wykładni prawotwórczej i polskie sądy w swoim orzecznictwie bardzo często na

² Lech Morawski, *Zasady wykładni prawa* (Toruń: Wydawnictwo TNOiK, 2010), 21.

³ Zob. np. Błażej Kuźniacki, „Prawotwórcza działalność ministra finansów pod pozorem interpretacji ogólnej przepisów ustawy o wspieraniu nowych inwestycji,” *Przegląd Sejmowy*, nr 5 (2022): 93 – 127; Jan Piątkowski, „Modyfikacja tekstu prawnego w orzecznictwie Sądu Najwyższego – problem wykładni prawa czy niedozwolona wypowiedź normatywna,” *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*, nr 1 (2024): 29 – 41.

⁴ Zob. np. postanowienie TK z dnia 21 kwietnia 2020 r., Kpt 1/20, OTK ZU A/2020, poz. 60, w którym Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął m.in. spór kompetencyjny pomiędzy Sądem Najwyższym a Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej w ten sposób, że: „Sąd Najwyższy – również w związku z orzeczeniem sądu międzynarodowego – nie ma kompetencji do dokonywania prawotwórczej wykładni przepisów prawa, prowadzącej do zmiany stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, dokonywanej w drodze uchwały, o której mowa w art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2019 r., poz. 825 oraz z 2020 r., poz. 190)”.

ten fakt się powołują. Powstaje przeto fundamentalne pytanie, czy każda wykładnia twórcza jest wykładnią prawotwórczą, a tym samym złamaniem zakazu wykładni prawotwórczej. Myślę, że odpowiedź na to pytanie winna brzmieć zdecydowanie negatywnie [...] ^[5].

Zrealizowanie celu badawczego wymagało użycia kilku metod badawczych. Zastosowana została metoda krytycznej analizy orzecznictwa oraz doktryny, a także pomocniczo metoda formalno-językowa, aksjologiczna oraz hermeneutyka prawnicza. Ostatnia z wymienionych metod umożliwia badanie problemów tworzenia, interpretacji oraz stosowania prawa, a także daje możliwość analizowania poznania teoretycznego oraz wiedzy praktycznej ^[6].

2 | Wykładnia twórcza a tzw. wykładnia prawotwórcza – próba określenia pojęć

Niewątpliwie największy wkład w określenie pojęć: wykładnia twórcza a tzw. wykładnia prawotwórcza miał L. Morawski, który wskazał na kwestię zgodności lub niezgodności z *ius interpretandi* jako kryterium pozwalające odróżnić oba analizowane tutaj zjawiska ^[7]. Kryterium to uznaję za trafne i przyjmuję je za punkt wyjścia oraz podstawę do dalszych dociekań nad określeniem interesujących nas tu pojęć.

Chociaż L. Morawski wskazał możliwość odróżnienia pojęcia wykładni twórczej od pojęcia tzw. wykładni prawotwórczej, to obecnie w doktrynie i orzecznictwie nadal dominuje nie tylko brak wyraźnego odróżniania tych pojęć, ale niejednokrotnie spotyka się ich zamienne stosowanie. Sprawia to wrażenie ich identyczności. Utożsamianie tych pojęć uważam za błędne. W doktrynie można też spotkać bardziej wyrafinowane formy określenia relacji analizowanych pojęć, jak np. stwierdzenie, że „pojęcie

⁵ Lech Morawski, *Podstawy filozofii prawa* (Toruń: Wydawnictwo TNOiK, 2014), 268 – 269.

⁶ Por. Jadwiga Potrzeszcz, *Idea prawa w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego* (Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL, 2007), 8 – 9.

⁷ Lech Morawski, *Podstawy filozofii prawa*, 269.

prawotwórczej interpretacji jest szczególnym przypadkiem pojęcia interpretacji twórczej ontologicznie”^[8], jednakże w swej istocie nie stanowią rozwiązania podjętego w niniejszym opracowaniu problemu.

Wobec jednoznacznie wyrażonego zakazu wykładni prawotwórczej niesatysfakcjonujące są pojawiające się w doktrynie konstatacje, że:

[g]ranice pomiędzy wykładnią odtwórczą a (prawo)twórczą są rozmyte; w istocie mamy do czynienia ze stopniowalnością wykładni pod względem jej twórczego charakteru. [...] Rzecz sprowadza się do odróżnienia wykładni odtwórczej od wykładni twórczej (prawotwórczej) oraz przesądzenia dopuszczalności tej ostatniej^[9].

W cytowanym fragmencie wypowiedzi doktryny pojęcia wykładni twórczej oraz wykładni prawotwórczej są stosowane tak, jakby były tożsame, a przeciwstawiane są jedynie pojęciu wykładni odtwórczej. Przytoczony fragment doskonale obrazuje brak jasnego i jednoznacznego odróżnienia pojęć: wykładnia twórcza – wykładnia prawotwórcza. Autorzy cytowanego opracowania dokonali syntetycznego przedstawienia dotychczasowego stanu badań nad tym zagadnieniem, co prowadzi jednak do wniosku o potrzebie dalszych poszukiwań.

Na pewno nie można zaakceptować zamiennego używania analizowanych pojęć. W moim przekonaniu relacja pomiędzy nimi nie jest kwestią stopnia „twórczości” wykładni. To nie jest stopniowalność wykładni według schematu: I: wykładnia odtwórcza – II: wykładnia twórcza – III: wykładnia prawotwórcza. *Mutatis mutandis* nasuwa się tu raczej skojarzenie z treścią tytułu artykułu autorstwa L. Morawskiego poświęconego krytyce pozytywizmu prawniczego: *Pozytywizm „twardy”, pozytywizm „miękki” i pozytywizm martwy*^[10].

⁸ Olgierd Bogucki, „O sposobach pojmowania twórczego charakteru interpretacji,” *Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej*, nr 1 (2013): 21 – 35.

⁹ Justyna Holocher i Marcin Krzemiński, „Zakaz wykładni prawotwórczej,” w *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, red. Monika Florczak-Wątor i Andrzej Grabowski (Kraków: Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, 2021), 771 – 772.

¹⁰ Lech Morawski, „Pozytywizm «twardy», pozytywizm «miękki» i pozytywizm martwy,” *Ius et Lex*, nr 1 (2003): 319 – 345.

Wykładnia twórcza jest rodzajem wykładni, którą można odróżniać od wykładni odtwórczej^[11]. W polskiej teorii prawa sformułowane zostały trzy propozycje rozróżnienia na wykładnię twórczą i odtwórczą^[12], których autorami są: Z. Ziemiński^[13], L. Morawski^[14] i T. Gizbert-Studnicki^[15].

Natomiast tzw. wykładnia prawotwórcza – w moim przekonaniu – w ogóle wykładnią nie jest. A zatem różnica pomiędzy analizowanymi pojęciami jest różnicą jakościową, a nie ilościową. Wyrażenie: „wykładnia prawotwórcza”

¹¹ Zob. na ten temat np. Michał Wieczorkowski, „Pytanie o kryterium poprawności wykładni prawa w świetle neopragmatyzmu Stanley’a Fisha,” w *Historia i polityka w ujęciu filozoficznym*, red. Paulina Szymczyk i Monika Maciąg (Lublin: Wydawnictwo Naukowe Tygiel Sp. z o.o., 2018), 68 – 70.

¹² Zob. Dawid Bunikowski, „Czy sądy tworzą prawo?,” <https://www.racjonalista.pl/kk.php/s,4542> [dostęp: 3.02.2024].

¹³ Zygmunt Ziemiński, „Tworzenie a stosowanie prawa,” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 4 (1993): 50. Z. Ziemiński posługuje się jednak określeniem: „prawotwórczy charakter danego działania” w odniesieniu do decyzji interpretacyjnych sądów, prowadzącym do zmiany zakresu czynów nakazywanych lub zakazywanych prawnie. Zdaniem Z. Ziemińskiego: „Aktom wiążącego generalnie dookreślenia treści obowiązujących norm prawnych można byłoby przypisywać charakter prawotwórczy w takich przypadkach zwłaszcza, gdy owo dookreślanie treści wyraźnie wykracza poza półcień semiotyczny, poza pas nieostrości, jaki zazwyczaj łączy się z formułowaniem norm w języku etnicznym naturalnym” (ibidem).

¹⁴ Lech Morawski, *Podstawy filozofii prawa* (Toruń: Wydawnictwo TNOiK, 2014), 266 – 267. Zdaniem L. Morawskiego „z aktami twórczej wykładni prawa mamy do czynienia zwykle w następujących przypadkach: interpretacji pojęć otwartych, wykładni rozszerzającej lub zwężającej, interpretacji pojęć nieostrych, niejasnych lub innych pojęć, których sens budzi uzasadnione wątpliwości, w przypadku stosowania dyrektyw odstępstwa” (ibidem).

¹⁵ Tomasz Gizbert-Studnicki, „Teoria wykładni Trybunału Konstytucyjnego,” w *Teoria prawa. Filozofia prawa. Współczesne prawo i prawoznawstwo* (Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 1998), 75 – 85. T. Gizbert-Studnicki zaproponował, aby przy kwalifikowaniu danego rezultatu wykładni jako twórczego lub odtwórczego uwzględnić jego relacje nie tylko do kontekstu językowego, lecz do wszystkich relewantnych kontekstów. Zdaniem T. Gizberta-Studnickiego wykładnia jest „odtwórcza” w przypadku, gdy idealny interpretator (czyli taki interpretator, którego cechuje: 1) dysponowanie doskonałą znajomością należących do danej kultury prawnej reguł interpretacyjnych; 2) dysponowanie pełną wiedzą o wszystkich kontekstach funkcjonowania przepisów poddawanych interpretacji), nie angażując własnych wartościowań, potrafi jednoznacznie rozstrzygnąć postawione zagadnienie interpretacyjne, a każdy działający w dobrej wierze i dysponujący znajomością odpowiednich kontekstów interpretator skłonny jest zaakceptować dany rezultat wykładni (ibidem). Zob. na ten temat: Jadwiga Potrzeszcz, *Idea prawa w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego* (Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL, 2007), 38 – 40.

to swego rodzaju oksymoron, *contradictio in adiectio*. Wykładnia może bowiem dopiero wtedy zaistnieć, gdy uprzednio istnieje jej zasadniczy przedmiot, a mianowicie przepisy prawne, w których (z założenia) racjonalny prawodawca zakodował normy prawne. Aby podkreślić ten fakt, stosuję wyrażenie: „tzw. wykładnia prawotwórcza”, nie zaś: „wykładnia prawotwórcza”.

W odniesieniu do teorii wykładni Trybunału Konstytucyjnego T. Gizbert-Studnicki trafnie określił różnicę pomiędzy działaniem ustawodawcy a działaniem interpretatora, podając jednocześnie w wątpliwość formułowane niekiedy pod adresem Trybunału Konstytucyjnego zarzuty wkroczenia poprzez twórczą wykładnię w kompetencje prawodawcy. Zdaniem T. Gizberta-Studnickiego:

Ustawodawca związany jest tylko postanowieniami Konstytucji, podczas gdy interpretator związany jest kulturą prawniczą, obejmującą reguły interpretacyjne oraz kontekstami, do których reguły te odsyłają. Wykładnia jest zawsze wykładnią określonego tekstu, który z uwzględnieniem wymienionych kontekstów wyznacza jej granice. W przypadku prawotwórstwa tekst prawny jest rezultatem, a nie przedmiotem. O prawotwórstwie nie sposób orzec, iż jest *contra legem* (chyba że narusza postanowienia Konstytucji). O wykładni, wykraczającej poza przyjęte w danej kulturze prawniczej granice, kwalifikację taką można sformułować^[16].

Warto w tym miejscu przypomnieć, że zgodnie z art. 195 ust. 1 Konstytucji: „Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezwiśli i podlegają tylko Konstytucji”. Natomiast w odniesieniu do wszystkich pozostałych sędziów Konstytucja w art. 178 ust. 1 formułuje ponadto obowiązek podlegania również ustawom.

Nieco inaczej kwestię tę normuje Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec^[17], która w art. 20 ust. 3 stwierdza: „Ustawodawstwo związane jest porządkiem konstytucyjnym, a władza wykonawcza i wymiar sprawiedliwości ustawami i prawem”. Jak zauważył T. Giaro, „w razie potrzeby powołania podstawy prawnej dyskwalifikującej wyrok *contra legem*, za dostateczny uchodzi w doktrynie niemieckiej cytat [...] art. 20 ust. 3 ustawy

¹⁶ Tomasz Gizbert-Studnicki, „Teoria wykładni Trybunału Konstytucyjnego,” 83.

¹⁷ https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy_pol_010711.pdf [dostęp: 13.08.2025].

zasadniczej. Mówiąc krótko, konstytucyjna zasada związania sędziego ustawą zabrania bezwzględnie jej kwestionowania”^[18].

W odniesieniu do polskiego porządku prawnego zwraca się uwagę, że do czynników i okoliczności, które sprzyjają prawotwórstwu sądowemu, należy w pełni normatywny charakter Konstytucji wraz z adresowaną do sądów zasadą jej bezpośredniego stosowania (art. 8 ust. 2 w związku z art. 178 ust. 1 i art. 193 Konstytucji), a także zasady przychylności i otwartości wobec systemu prawa międzynarodowego i systemu prawa unijnego^[19].

Zgodnie z derywacyjną teorią wykładni prawa celem wykładni jest „odtworzenie norm wysłowionych w przepisach prawnych wraz z percepcją ich treści”^[20], innymi słowy celem jest zrekonstruowanie normy prawnej, którą – w założeniu racjonalny – prawodawca uprzednio zakodował w przepisach prawnych. Zatem przedmiotem wykładni są przepisy prawne, a rezultatem norma prawna^[21]. Argumentując na rzecz konieczności utrzymywania figury racjonalnego prawodawcy w procesie wykładni prawa, M. Zieliński wyjaśniał, że „to prawodawca racjonalny jest twórcą norm odtwarzanych przez interpretatora z tekstu prawnego”^[22], nie zaś podmiot dokonujący wykładni prawa. Interpretator nie może w sposób arbitralny rekonstruować norm prawnych z przepisów prawnych, lecz zobowiązany jest kierować się racjonalnością, którą cechuje się racjonalny prawodawca. Zaproponowane przez M. Zielińskiego założenia konstytuujące prawodawcę racjonalnego dla celów interpretacji tekstów prawnych obejmują: 1) założenia intelektualne (założenia racjonalności: językowej, jurydycznej, epistemologicznej, tematycznej oraz prakseologicznej); 2) założenia

¹⁸ Tomasz Giaro, „Metamorfozy władzy sądowniczej,” w *Między ideowością a pragmatyzmem – tworzenie, wykładni i stosowanie prawa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Gersdorf*, red. Barbara Godlewska-Bujok et al. (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), 1179.

¹⁹ Por. Wojciech Kręcis, „Kilka uwag o prawotwórczym znaczeniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego,” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 3 (2011), 53 – 54.

²⁰ Maciej Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki* (Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2002), 240.

²¹ Zob. Jadwiga Potrzeszcz, „Norma prawna, jej właściwość i budowa,” w *Wprowadzenie do nauki o państwie, polityce i prawie*, red. Andrzej Pogłódek, Bogumił Szmulik i Radosław Zenderowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), 338 – 350.

²² Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, 290.

aksjologiczne (obejmujące dwa obszary: katalog wartości, preferencje wartości)^[23].

Jeśli wykładni dokonuje sędzia, nie powinien on podejmować decyzji interpretacyjnych w sposób arbitralny, zasłaniając się swoją niezawisłością. Moim zdaniem każda decyzja niezależnego sędziego, w tym również decyzja interpretacyjna, nie może być decyzją arbitralną, lecz zawsze powinna być decyzją racjonalną^[24], a owa racjonalność decyzji interpretacyjnej powinna znaleźć wyraz w logicznie spójnym i klarownym jej uzasadnieniu.

Figura racjonalnego prawodawcy, chociaż kontrfaktyczna i wyidealizowana, obiektywizuje jednak proces wykładni prawa. Wyznacza standardy racjonalności, którymi powinien kierować się podmiot dokonujący wykładni prawa. Działanie interpretatora podążającego śladami racjonalnego prawodawcy – w moim przekonaniu – nie stoi w sprzeczności z postępowaniem zgodnym z powszechnie przyjętym w doktrynie i praktyce kanonem dyrektyw wykładni prawa, z *ius interpretandi*. Wręcz przeciwnie – te same standardy racjonalności, których geneza tkwi w założeniu racjonalności prawodawcy^[25], wymagają od dokonującego wykładni prawa skrupulatnego i spójnego logicznie stosowania dyrektyw wykładni prawa, czyli przestrzegania *ius interpretandi*. Potwierdza to nawet – moim zdaniem – krytyczny wobec figury racjonalnego prawodawcy pogląd L. Morawskiego, który domniemanie racjonalności prawodawcy uważa za zbędne, za zwykły pleonazm, „który powtarza powszechnie znane dyrektywy wykładni, takie na przykład jak to, że prawa nie wolno interpretować w sposób prowadzący do luk, czy sprzeczności, czy w taki sposób, by fragment przepisu okazał się zbędny”^[26].

²³ Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, 277 – 290; zob. także: Jadwiga Potrzeszcz, „Racjonalność aksjologiczna prawodawcy jako założenie interpretacyjne,” w *Wykładnia prawa. Tradycja i perspektywy*, red. Sebastian Sykuna i Mikołaj Hermann (Warszawa: C.H. Beck, 2016), 53 – 72.

²⁴ Zob. Jadwiga Potrzeszcz, „Niezawisłość sędziego – autonomia moralna – profesjonalizm,” *Prawo i Więź*, nr 4 (2022): 115 – 134.

²⁵ Jak wyjaśnia M. Zieliński, „[p]odstawą do formułowania konkretnych założeń o prawodawcy musi być najlepsza wiedza naukowa z dziedziny prawoznawstwa, językoznawstwa, aksjologii, logiki, socjologii, psychologii, ekonomii i tych wszystkich dyscyplin szczegółowych, do których nawiązuje dana regulacja prawna. Głównym rezerwuarem wartości jest zwłaszcza konstytucja oraz wspólne elementy doktryn moralnych manifestowanych społecznie” – Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, 289.

²⁶ Morawski, *Zasady wykładni prawa*, 182.

Moim zdaniem to na podmiocie dokonującym wykładni prawa spoczywa obowiązek uzasadnienia prawidłowości rezultatu wykładni – czyli prawidłowości zrekonstruowania normy prawnej, uprzednio zakodowanej w przepisach prawnych przez racjonalnego prawodawcę – za pomocą precyzyjnego i spójnego logicznie wyjaśnienia, jakie dyrektywy wykładni zostały zastosowane i dlaczego właśnie te, a nie inne. Decyzje interpretacyjne powinny być starannie i komunikatywnie uzasadnione. Rację należy przyznać M. Zielińskiemu, który podkreśla, że istotne jest to, „by interpretator uzasadnił każdy z kroków interpretacyjnych, które wykonał (np. przez wskazanie reguły, na której się oparł, oraz tego, iż poprawnie ją zrealizował)”^[27]. Im bardziej rezultat wykładni oddala się od sensu językowego przepisu, tym większy powinien być wysiłek podmiotu dokonującego wykładni prawa, aby uzasadnić za pomocą obiektywnych argumentów, że rezultat wykładni pozostaje w zgodzie z *ius interpretandi*. Uzasadnienie powinno zawierać opis „przebiegu operacji logicznej, rezultatem której jest przyjęty konkretny kierunek interpretacji i zastosowania danego przepisu prawnego w okolicznościach jednostkowego stanu faktycznego rozstrzyganej sprawy oraz przyjęty kierunek i sposób rozstrzygnięcia”^[28]. Brak w uzasadnieniu opisu przebiegu operacji logicznej, która doprowadziła interpretatora do danego rezultatu wykładni, a tym bardziej brak nawet – jak to nierzadko się zdarza – jakiegokolwiek uzasadnienia decyzji interpretacyjnej, stwarza wrażenie arbitralności tej decyzji. A gdy będąca wynikiem tej decyzji norma prawna daleka jest od sensu językowego przepisu (przepisów), a interpretator nie uzasadnia, w jaki sposób doszedł do jej zrekonstruowania, lecz poprzestaje na jej zakomunikowaniu, wówczas uzasadniony jest zarzut nieuprawnionego prawotwórstwa pod pozorem wykładni prawa. W wypadku gdy podmiot dokonujący *de facto* aktu prawotwórstwa wyposażony jest w kompetencję stosowania prawa (jak sądy czy organy administracji), tj. władczego kształtowania sytuacji prawnej i faktycznej innych podmiotów, wówczas może zostać naruszona jedna z istotnych wartości konstytucyjnych, którą jest bezpieczeństwo prawne^[29].

²⁷ Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, 249.

²⁸ Marek Zirk-Sadowski i Bartosz Wojciechowski, „Uzasadnienie jako ograniczenie dyskrecjonalnej władzy sędziego administracyjnego,” w *Między ideowością a pragmatyzmem – tworzenie, wykładni i stosowanie prawa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Gersdorf*, red. Barbara Godlewska-Bujok et al. (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), 1253.

²⁹ Jadwiga Potrzeszcz, „Bezpieczeństwo i porządek publiczny w ujęciu filozofii prawa,” w *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia podstawowe*, red. Wojciech Lis

U podstaw tej wartości leży potrzeba wolności od samowoli władzy^[30]. Tę ochronę przed samowolą podmiotu podejmującego władcze decyzje oraz gwarancję realizacji istotnych dóbr życiowych i interesów adresata normy prawnej powinno zapewnić uprzednio sformułowane i ogłoszone prawo. W ten sposób realizuje się fundamentalna w demokratycznym państwie prawa wartość^[31], którą jest bezpieczeństwo prawne^[32].

Interpretator nie może w sposób subiektywny i samowolny kreować norm prawnych, ponieważ takie działanie już wykładnią nie jest, lecz wkracza na obszar tworzenia prawa. Nie chodzi tu o tworzenie prawa rozumiane jako tworzenie przepisów prawnych, lecz jako tworzenie norm prawnych, które nie zostały uprzednio zakodowane przez racjonalnego prawodawcę w przepisach prawnych.

3 | Podsumowanie

Podsumowując rozważania dotyczące wykładni twórczej oraz tzw. wykładni prawotwórczej, należy przede wszystkim zaakcentować rolę racjonalnego uzasadnienia przebiegu oraz efektu dokonanej przez dany podmiot wykładni prawa. Uzasadnienie to powinno wykazać, że prawidłowo zostały zastosowane wszystkie dostępne dyrektywy wykładni, zarówno językowe jak też i pozajęzykowe, włącznie z wnioskowaniami prawniczymi, jeśli ich użycie było konieczne i dopuszczalne.

W moim przekonaniu prawidłowe zastosowanie wszystkich utrwalonych w kulturze prawnej dyrektyw wykładni spełnia kryterium zgodności z *ius interpretandi*. Im bardziej – z różnych względów – rezultat wykładni odbiega od sensu językowego przepisu, tym większą starannością powinien wykazać się interpretator w uzasadnieniu prawidłowości zastosowania danych dyrektyw interpretacyjnych. Tak osiągnięty rezultat wykładni

(Lublin: Wydawnictwo KUL, 2014), 15 – 34.

³⁰ Jadwiga Potrzeszcz, *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa* (Lublin: Wydawnictwo KUL, 2013), 217.

³¹ Jadwiga Potrzeszcz, „Bezpieczeństwo prawne w demokratycznym państwie prawa,” w *Demokratyczne państwo prawa*, red. Maciej Aleksandrowicz, Adam Jamróz i Lech Jamróz (Białystok: Wydawnictwo Temida2, 2014), 105 – 113.

³² Jadwiga Potrzeszcz, *Aksjologia systemu prawa. Teoria i praktyka* (Warszawa: Akademia Wymiaru Sprawiedliwości, 2023), 84 – 92.

może mieć twórczy charakter, ale nigdy nie powinien być prawotwórczy. Prawotwórstwo oznacza w tym wypadku niezgodność danego postępowania z *ius interpretandi*.

Osobnego opracowania wymaga krytyczna analiza orzecznictwa z punktu widzenia wyrażanych i akceptowanych przez sądy poglądów na temat prawidłowości procesu wykładni prawa oraz zakazu wykładni prawotwórczej. Interesujące są także przykłady orzecznictwa sądów, do którego formułowane są zarzuty nieuprawnionego prawotwórstwa pod pozorem dokonywania wykładni prawa. W zamierzeniu autorki podjęte badania będą kontynuowane w celu zweryfikowania wyrażonych w niniejszym artykule poglądów na temat pojęcia tzw. wykładni prawotwórczej za pomocą krytycznej analizy wybranych przykładów decyzji interpretacyjnych sądów oraz treści ich uzasadnienia.

Bibliografia

- Bogucki, Olgierd. "O sposobach pojmowania twórczego charakteru interpretacji." *Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej*, nr 1 (2013): 21 – 35.
- Bunikowski, Dawid. "Czy sądy tworzą prawo?" <https://www.racjonalista.pl/kk.php/s,4542>.
- Giario, Tomasz. "Metamorfozy władzy sądowniczej." W *Między ideowością a pragmatyzmem – tworzenie, wykładni i stosowanie prawa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Gersdorf*, red. Barbara Godlewska-Bujok et al., 1170 – 1186. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.
- Gizbert-Studnicki, Tomasz. "Teoria wykładni Trybunału Konstytucyjnego." W *Teoria prawa. Filozofia prawa. Współczesne prawo i prawoznawstwo*. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 1998.
- Holocher, Justyna i Marcin Krzemiński. "Zakaz wykładni prawotwórczej." W *Argumenty i rozumowanie prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, red. Monika Florczak-Wątor i Andrzej Grabowski, 765 – 777. Kraków: Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, 2021.
- Kręcis, Wojciech. "Kilka uwag o prawotwórczym znaczeniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego." *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 3 (2011): 43 – 61.

- Kuźniacki, Błażej. "Prawotwórcza działalność ministra finansów pod pozorem interpretacji ogólnej przepisów ustawy o wspieraniu nowych inwestycji." *Przegląd Sejmowy*, nr 5 (2022): 93 – 127. <https://doi.org/10.31268/PS.2022.140>.
- de Montesquieu, Charles Louis. "O duchu praw." Tłumaczenie Tadeusz Boy-Żeleński. W *Filozofia prawa. Wybór tekstów źródłowych*, red. Antoni Kość, Tomasz Barankiewicz i Jadwiga Potrzeszcz, 157 – 172. Lublin: Petit, 2007.
- Morawski, Lech. "Kilka uwag na temat wykładni." W *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. Sławomira Wronkowska, 31 – 42. Kraków: Zakamycze, 2005.
- Morawski, Lech. *Podstawy filozofii prawa*. Toruń: Wydawnictwo TNOiK, 2014.
- Morawski, Lech. "Pozytywizm «twardy», pozytywizm «miękki» i pozytywizm martwy." *Ius et Lex*, nr 1 (2003): 319 – 345.
- Morawski, Lech. *Zasady wykładni prawa*. Toruń: Wydawnictwo TNOiK, 2010.
- Piątkowski, Jan. "Modyfikacja tekstu prawnego w orzecznictwie Sądu Najwyższego – problem wykładni prawa czy niedozwolona wypowiedź normatywna." *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*, nr 1 (2024): 29 – 41. <https://doi.org/10.4467/25444654SPP.24.003.19478>.
- Potrzeszcz, Jadwiga. *Aksjologia systemu prawa. Teoria i praktyka*. Warszawa: Akademia Wymiaru Sprawiedliwości, 2023.
- Potrzeszcz, Jadwiga. "Bezpieczeństwo i porządek publiczny w ujęciu filozofii prawa." W *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia podstawowe*, red. Wojciech Lis, 15 – 34. Lublin: Wydawnictwo KUL, 2014.
- Potrzeszcz, Jadwiga. "Bezpieczeństwo prawne w demokratycznym państwie prawa." W *Demokratyczne państwo prawa*, red. Maciej Aleksandrowicz, Adam Jamróz i Lech Jamróz, 105 – 113. Białystok: Wydawnictwo Temida2, 2014.
- Potrzeszcz, Jadwiga. *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*. Lublin: Wydawnictwo KUL, 2013.
- Potrzeszcz, Jadwiga. *Idea prawa w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*. Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL, 2007.
- Potrzeszcz, Jadwiga. "Niezawisłość sędziego – autonomia moralna – profesjonalizm." *Prawo i Więź*, nr 4 (2022): 115 – 134. <https://doi.org/10.36128/priw.vi42.549>.
- Potrzeszcz, Jadwiga. "Norma prawna, jej właściwość i budowa." W *Wprowadzenie do nauki o państwie, polityce i prawie*, red. Andrzej Pogłódek, Bogumił Szmulik i Radosław Zenderowski, 338 – 350. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.
- Potrzeszcz, Jadwiga. "Racjonalność aksjologiczna prawodawcy jako założenie interpretacyjne." W *Wykładnia prawa. Tradycja i perspektywy*, red. Sebastian Sykuna i Mikołaj Hermann, 53 – 72. Warszawa: C.H. Beck, 2016.
- Potrzeszcz, Jadwiga. "Wykładnia prawa a bezpieczeństwo prawne na przykładzie wybranych problemów stosowania prawa podatkowego." W *Wykładnia prawa:*

aspekty teoretyczne i praktyczne, red. Jadwiga Potrzeszcz i Bartosz Liżewski, 149 – 163. Lublin: Wydawnictwo KUL, 2019.

Wieczorkowski, Michał. “Pytanie o kryterium poprawności wykładni prawa w świetle neopragmatyzmu Stanley’a Fisha.” W *Historia i polityka w ujęciu filozoficznym*, red. Paulina Szymczyk i Monika Maciąg, 61 – 80. Lublin: Wydawnictwo Naukowe Tygiel Sp. z o.o., 2018.

Zieliński, Maciej. *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2002.

Ziemiński, Zygmunt. “Tworzenie a stosowanie prawa.” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 4 (1993): 43 – 50.

Zirk-Sadowski, Marek i Bartosz Wojciechowski. “Uzasadnienie jako ograniczenie dyskrecjonalnej władzy sędziego administracyjnego.” W *Między ideowością a pragmatyzmem – tworzenie, wykładni i stosowanie prawa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Gersdorf*, red. Barbara Godlewska-Bujok et al., 1241 – 1254. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.



JERZY ROTKO

Koncepcje prawnej podmiotowości przyrody

Concepts of the Legal Personality of Nature

Abstract

The purpose of the study is to present methods of introducing subjective rights of nature into the legal system, taking into account the legal solutions in force in selected countries. They consist of both statutory provisions (Ecuador) and case law (Colombia, India, Bangladesh, New Zealand). The discussion on the subjective rights of nature is not limited to their instrumental treatment, because in order to realize them it assumes the need for a profound transformation of the law through a change in the philosophical and legal paradigm. The initial premise of this process is the departure from the canon of anthropocentrically understood ethics. The legislative solutions adopted today, including constitutional ones, refer to human spirituality, animistic understanding of nature and religious beliefs. This confirms the fundamental importance of the cultural environment for legal debate. It can be concluded that in the Polish cultural and legal and political realities there is no justification for implementing the ideas of normative personification of nature understood in this way.

KEYWORDS: subjective rights, personification of nature, animal rights, nature protection law, principle of sustainable development

SŁOWA KLUCZOWE: prawa podmiotowe, personifikacja przyrody, prawa zwierząt, prawo ochrony przyrody, zasada zrównoważonego rozwoju

JERZY ROTKO – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, ORCID – 0000-0001-7858-9773, e-mail: blofeld956@wp.pl

1 | Kulturowe tło problemu

Dywagacje o podmiotowości przyrody mają wiele wymiarów, w tym teologiczny^[1], filozoficzny^[2] i prawny. Poświęcona tej problematyce literatura jest niezwykle bogata i nie sposób, w ramach podejmowanych tu rozważań, przedstawić najważniejszych poglądów i zapatrywań. Odnosi się to w szczególności do rozważań filozofów prawa, zwłaszcza północnoamerykańskich^[3]. Podjęcie tych wątków wymagałoby przygotowania odrębnego studium, także od strony metodologicznej. Zamiar autora jest skromniejszy, gdyż koncentruje się na opisie praktyki prawnej uznawania podmiotowości przyrody w wybranych państwach świata.

Punktem wyjścia można uczynić uwagę, że refleksja poświęcona podmiotowości przyrody pojawia się już w odległych epokach. Wskazać tu można na poglądy rzymskiego prawnika Domicjusza Ulpiana, który pojęciem prawa (*ius*) na równi obejmował ludzi i zwierzęta^[4]. Dokonane w prawie

¹ W kręgu kulturowym świata zachodniego punktem odniesienia w debacie teologicznej jest przede wszystkim tradycja judeo-chrześcijańska, odrzucająca takie koncepcje. Dla uzasadnienia tej niechęci przywoływane są zwykle słowa „Czyńcie sobie ziemię poddaną”, pochodzące z Księgi Rodzaju. Niektórzy autorzy widzą źródła dominacji człowieka nad przyrodą poza chrześcijaństwem, w naturalistycznej koncepcji indywidualizmu i liberalizmu. Zob. Jacek Łapiński, „Etyczne podstawy ochrony zwierząt,” w *Prawna ochrona zwierząt*, red. Marek Mozgawa (Lublin: Oficyna Wydawnicza Verba, 2002), 74 i n.

² W zwięzły sposób dyskusję filozoficzną poświęconą stosunkowi człowieka do przyrody (od I. Kanta przez E. Husserla, M. Heideggera, M. Horkheimera, T.W. Adorno po J. Habermasa) przedstawiają Michael W. Schröter i Klaus Bosselmann, „Die Robbenklage im Lichte der Nachhaltigkeit,” *Zeitschrift für Umweltrecht* (dalej: *ZUR*), z. 4 (2018): 196 – 199. W tym kontekście H.F. von Lersner przypomina spór G. Hegla z A. Schopehaurem z 1820 r. o to, czy koń może mieć motywację. Zob. Heinrich Freiherr von Lersner, „Bemerkungen zu Eigenrechten der Natur,” w *Jahrbuch des Umwelt-und Technikrechts Band 12* (Düsseldorf: Werner-Verlag, 1990), 57 i tam cyt. lit. Zob. także Tomasz Pietrzykowski, „Problem podmiotowości prawnej zwierząt z perspektywy filozofii prawa,” *Przegląd Filozoficzny – Nowa Seria*, nr 2 (2015): 249.

³ Odnotować należy, że przełomowe dla tej materii monografie są przywoływane w pracach polskich autorów. Dla przykładu zob. Pietrzykowski, „Problem podmiotowości prawnej zwierząt z perspektywy filozofii prawa,” 247 i n.; Emil Kruk, „Legal Status of Animals in Poland,” *Studia Iuridica Lublinensia*, vol. 30, nr 3 (2021): 119 i n.; Anetta Breczko, „Od rzeczy do podmiotu, czyli praktyczne implikacje etyki ochrony zwierząt,” *Białostockie Studia Prawnicze*, z. 14 (2013): 17 i n.

⁴ „*Ius istud non humani generis proprium, sed omnium animalium commune est*”. Utrzymaną w duchu oświeceniowym interpretację tej myśli, pochodzącą od v. Savigny’ego, jakoby pojęcie *ius* miało w tym kontekście oznaczać relacje pomiędzy zwierzętami, konstruowane na wzór tych w obrębie wspólnoty ludzkiej,

rzymskim rozdzielenie osób i rzeczy, do kategorii rzeczy zaliczano także kobiety i niewolników, utrzymało jednak na całe stulecia przedmiotowe traktowanie zwierząt. Nie zmieniają takiej konkluzji ani procesy karne wytaczane zwierzętom w średniowieczu^[5], ani ich dogmatyczne uzasadnienia^[6]. Obserwowana współcześnie dereifikacja zwierząt, dokonująca się bez ich jednoczesnej personifikacji, okazuje się rozwiązaniem połowicznym. Zwierzęta trafiają bowiem do swoistej „szarej strefy”, która określa ich status jako poziom pośredni pomiędzy przedmiotem a podmiotem stosunków prawnych^[7]. To spostrzeżenie T. Pietrzykowskiego okazuje się inspirowane także w analizie szerszego problemu podmiotowości przyrody^[8].

Dyskusja akademicka poświęcona istocie praw podmiotowych odwołuje się do filozoficznych założeń humanizmu prawniczego, uznawanego za „swoistą oficjalną doktrynę prawnofilozoficzną zachodniej kultury prawnej”^[9]. Obejmuje ona nie tylko przekonania aksjologiczne i ontologiczne,

H.F. von Lersner uznaje za kuriozalne nadużycie. Zob. von Lersner, „Bemerkungen zu Eigenrechten der Natur,” 57 i tam cyt. lit.

⁵ Szacuje się, że w okresie od IX do XIX wieku doszło do ok. 200 postępowań sądowych przeciwko zwierzętom oskarżonym o okaleczenie lub zabicie człowieka czy też niszczenie upraw. Apogeum takich procesów przypada na okres od XV do XVII wieku. Ostatni proces karny wytoczony zwierzęciu miał miejsce w Chorwacji w 1864 r. Zob. Anna Brzezińska, *Świnia na szafocie. Dawne procesy zwierząt*, <https://www.onet.pl/styl-zycia/anna-brzezinska/swinia-na-szafocie-dawne-procesy-zwierzat/hjg3l13,30bc1058> [dostęp: 7.02.2024]. Z analizy dokumentów wynika, że w Polsce w XVII i XVIII wieku zwierzęta nie były już traktowane jako podmioty przestępstwa. Zob. Marian Lech Klementowski, „O odpowiedzialności karnej zwierząt i ich udziale w karze w średniowiecznej i wczesnonowożytnej Europie,” w *Prawna ochrona zwierząt*, red. Marek Mozgawa (Lublin: Oficyna Wydawnicza Verba, 2002), 31.

⁶ Jako przykład przywołuje się dzieło *Iudicium Iovis* Paulusa Niavusa z 1495 r. Zob. Schröter i Bosselmann, „Die Robbenklage im Lichte der Nachhaltigkeit,” 196 i n.

⁷ Zob. Tomasz Pietrzykowski, *Ludzkie, niezbyt ludzkie. Esej o podmiotowości prawnej i wyzwaniach XXI wieku* (Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2016), 111. Ta swoistość prawnej ochrony zwierząt przybiera również postać tzw. ochrony humanitarnej, która nie „absolutyzuje” interesów zwierząt, lecz skupia się na szczególnych powinnościach ludzi wobec nich. Zob. Adam Habuda, „Przyroda i jej elementy. Przedmiot ochrony prawnej czy podmioty prawa?,” *Radca Prawny. Zeszyty Naukowe*, z. 1 (34) (2023), 85 i tam cyt. lit.

⁸ A. Habuda czyni te dwa poziomy rozważań punktem odniesienia już w tytule swojego opracowania. Zob. przypis poprzedni.

⁹ Zob. Pietrzykowski, *Ludzkie, niezbyt ludzkie. Esej o podmiotowości prawnej i wyzwaniach XXI wieku*, 84. Zauważyć należy, że w dyskursie kulturowym wywołanym kryzysem ekologicznym, pojęcie „Zachodu”, pochodzące z czasu „zimnej wojny”, jest zastępowane pojęciem „Globalnej Północy” zantagonizowanej

ale także epistemologiczne. Ostatecznym celem i punktem odniesienia prawa jest w tym ujęciu człowiek, obdarzony od urodzenia niezbywalną godnością, oddzielony od reszty przyrody „metafizyczną przepaścią”. Wyobrażenie takie jest utrwalone w myśli prawniczej co najmniej od epoki oświecenia^[10], a jego współczesnym odbiciem jest między innymi art. 30 Konstytucji RP^[11], który brzmi: „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”^[12].

Przekonanie o ostateczności i niewzruszalności takiej doktryny nie ma jednakże, zdaniem T. Pietrzykowskiego, racjonalnego uzasadnienia. Stan współczesnej wiedzy empirycznej oraz jej etyczne implikacje dokumentują anachronizm czy wręcz naiwność takiego podejścia. Z tej przyczyny idea podmiotowości, bazująca na filozoficznych założeniach humanizmu prawniczego, musi się stać przedmiotem krytycznej refleksji^[13].

Potrzebę porzucenia dotychczasowych przekonań uzasadnia przede wszystkim rozwój nauki oraz postęp technologiczny. W obszernym eseju *Ludzkie, niezbyt ludzkie* T. Pietrzykowski wskazuje, że szczególnym wyzwaniem stają się trzy zagadnienia. Pierwszym jest kwestia statusu prawnego zwierząt, nabierająca aktualności choćby w następstwie badań nad świadomością. Drugim – zacieranie się biologicznych kryteriów człowieczeństwa, z jednej strony jako skutek technicznej wykonalności tworzenia ludzko-zwierzęcych hybryd i chimer, z drugiej jako efekt cyborgizacji organizmu ludzkiego, oznaczającej zastępowanie organów ciała urządzeniami technicznymi. Trzecim zjawiskiem jest konstruowanie urządzeń zdolnych do autonomicznego rozwiązywania problemów i podejmowania decyzji,

z „Globalnym Południem”. Zob. dla przykładu: Jasper Mührel, „Welche Natur? Zur Spezifizierung des Trägers der Recht der Natur im Globalen Norden,” *ZUR*, z. 9 (2022): 464.

¹⁰ H.F. von Lersner zwraca uwagę na konsekwencję takiego wyrywkowego, jego zdaniem, urzeczywistniania oświeceniowych idei wolności (fr. *Liberté*) i równości (fr. *Égalité*). Jak pisze: ludzkości przyszło bowiem za to zapłacić utratą braterstwa (fr. *Fraternité*) z pozostałą naturą, tak jakby stanowiło to balast dla idealizmu najwyższych lotów. von Lersner, „Bemerkungen zu Eigenrechten der Natur,” 57.

¹¹ Pietrzykowski, *Ludzkie, niezbyt ludzkie. Esej o podmiotowości prawnej i wyzwaniach XXI wieku*, 65 i n.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹³ Pietrzykowski, *Ludzkie, niezbyt ludzkie. Esej o podmiotowości prawnej i wyzwaniach XXI wieku*, 85 – 86.

imitujących, często niedostrzegalnie dla zainteresowanych, zachowania ludzkie, przy zastosowaniu sztucznej inteligencji^[14].

Tytułowe zagadnienie podmiotowości prawnej przyrody kojarzone było dłuższy czas przede wszystkim z problemem praw zwierząt i w tym zakresie doczekało się obszernych opracowań teoretycznych. Zauważyć jednak należy, że obecnie problem ten może być rozumiany znacznie szerzej. Przekonują o tym nie tylko rozważania doktrynalne, ale także regulacje prawne podejmowane nierzadko w miejscach odległych od opiniotwórczych ośrodków akademickich świata zachodniego. Za podmiot prawa zostają bowiem uznane również wybrane obiekty natury nieożywionej, a nawet cała przyroda. Akty legislacyjne im poświęcone, także te rangi konstytucyjnej, nie przywołują na swoje uzasadnienie zdobyczy nauki i techniki, lecz, w opozycji do nich, odwieczną duchowość człowieka, animistyczne pojmowanie przyrody oraz wierzenia religijne, między innymi prekolumbijskie. Podobne tendencje w wysiłkach na rzecz upodmiotowienia natury ujawniają się w orzecznictwie sądowym.

Przejsie od koncepcji podmiotowych praw zwierząt do koncepcji osobowości prawnej przyrody nie jest bynajmniej płynne, jako że oparte zostaje na odmiennych przesłankach. Nieco upraszczając, stwierdzić można, że potrzebę ochrony zwierząt, prowadzącą do propozycji, a nawet żądania, ich upodmiotowienia, wywodzi się z uzasadnień moralno-etycznych, podobieństwa zwierząt, przede wszystkim kręgowców, do ludzi, opartego na ich zdolności do odczuwania bólu i subiektywnego przeżywania świata^[15]. Z kolei w przypadku upodmiotowienia całej przyrody sytuacja jest bardziej złożona. W tak zwanych krajach Trzeciego Świata, w tym krajach Ameryki Łacińskiej, eksponowany jest powrót do wierzeń i wartości wyznawanych w czasach poprzedzających przybycie Europejczyków, co staje się formą rozliczenia z kolonialną przeszłością. W orbicie kultury zachodniej podnoszone są częściej argumenty celowościowe, choć nie oznacza to rezygnacji z dążenia do zmiany filozoficzno-prawnego paradygmatu. Podkreśla się znaczenie takiego postulatu dla instrumentalnego wzmocnienia prawnej ochrony środowiska, zwłaszcza w globalnym kontekście ochrony bioróżnorodności i zapobiegania zmianom klimatu. Doniosłość egzystencjalna tych wyzwań sprawia, że nie można poprzestać na polityce „małych kroków”.

¹⁴ Pietrzykowski, *Ludzkie, niezbyt ludzkie. Esej o podmiotowości prawnej i wyzwaniach XXI wieku*, 86 – 90.

¹⁵ Pietrzykowski, *Ludzkie, niezbyt ludzkie. Esej o podmiotowości prawnej i wyzwaniach XXI wieku*, 168 i n.

Wręcz przeciwnie, twierdzi się, że konieczna jest polityka „wielkich kroków”, która wymusza głębokie przeobrażenie prawa^[16].

Z uwagi na mechanizm ochrony praw podmiotowych nadzieje pokłada się także w orzecznictwie, pośrednio artykułując tym samym brak wiary w skuteczność działań upolitycznionej legislatury. Ten punkt widzenia jest tradycyjnie mocno akcentowany przez autorów niemieckich^[17].

2 | Stan prawny w wybranych państwach świata

Przesłanki decydujące o przyznaniu osobowości prawnej określonej kategorii podmiotów nie tkwią w systemowej logice prawa, lecz mają charakter instrumentalny. O tym, jakie byty *in concreto* będą korzystać ze statusu podmiotu prawa, decyduje każdorazowo prawodawca, w istocie uznaniowo, bez przywoływania uzasadnień ontologicznych^[18]. Długo czas były to osoby fizyczne, natomiast od czasu dziewiętnastowiecznych kodyfikacji prawa cywilnego kategoria podmiotów prawa została poszerzona o osoby prawne, czyli twory organizacyjno-prawne. Obecnie do tej kategorii należą także podmioty prawa publicznego^[19]. To rozszerzenie nie wzruszyło jednak fundamentów wcześniejszych przekonań, jako że aksjologiczną podstawą nowych rozwiązań pozostają nadal dobra i interesy jednostek. Za wyodrębnieniem takich nowych podmiotów przemawiają bowiem względy celowo-racjonalne, racje instrumentalne, a nie moralne^[20].

W szczególnych przypadkach wyłączna kompetencja prawodawcy decydowania o podmiotowości prawnej może zostać przełamana w drodze

¹⁶ Zob. Herald Ginzky i Oliver C. Ruppel, „Experimentierfreude, Innovation und Nachsteuerung durch „transformatives“ Recht?,” *ZUR*, z. 9 (2022): 450.

¹⁷ Zob. Reiner Wolf, „Eigenrechte der Natur oder Rechtsschutz für intertemporalen Freiheitsschutz?,” *ZUR*, z. 9 (2022): 463.

¹⁸ Koncepcje osobowości prawnej w ujęciu dogmatycznym (tzw. teorie fikcji i teorie organiczne) przypomina Habuda, „Przyroda i jej elementy. Przedmiot ochrony prawnej czy podmioty prawa?,” 95.

¹⁹ Obraz takiej osobowości jest w istocie połowiczny. Jak pisze A. Fischer-Lescano, odwołując się do N. Luhmanna: *Dabei bleibt „das, was zur Unperson gehört”, unbestimmt*. Zob. Andreas Fischer-Lescano, „Natur als Rechtsperson – Konstellationen der Stellvertretung im Recht,” *ZUR*, z. 4 (2018): 207.

²⁰ Pietrzykowski, *Ludzkie, niezbyt ludzkie. Esej o podmiotowości prawnej i wyzwaniach XXI wieku*, 74 i 75.

tworzenia tak zwanego prawa sędziowskiego, a więc w sytuacji, gdy istnieje luka regulacyjna w systemie prawa, która może zostać domknięta w drodze interpretacji i wnioskowań prawniczych opartych na zasadach systemu prawa. W Niemczech próba tego rodzaju została podjęta w 1988 r. w interesie populacji foki pospolitej żyjącej w Morzu Północnym. Zaobserwowano wówczas masowe wymieranie fok, spowodowane zanieczyszczeniem morza wskutek wpływu nawozów z lądu oraz spalania odpadów na otwartym morzu. Sąd Administracyjny w Hamburgu odrzucił jednak skargę obrońców przyrody z uwagi na brak uprawnień skargowych zarówno zwierząt, jak i samej organizacji, co nie było zaskoczeniem. Dysonans pomiędzy prawem materialnym a prawem podmiotowym odcisnął bowiem trwałe piętno na liberalnym ukształtowaniu uprawnień procesowych, nie pozostawiając miejsca na skargi popularne. Podjętą akcję traktowano w istocie jako otwarcie prawnej i politycznej debaty o zmianie takiego stanu rzeczy, widząc w tym szansę na zredukowanie deficytu dokonań w ówczesnym prawie ochrony środowiska^[21].

Podobne inicjatywy, rozszerzone na obiekty przyrody nieożywionej, podejmowane były w innych krajach i niektóre zakończyły się sukcesem. Tytułem przykładu, w Indiach w 2017 r. sąd w Uttarakhand (*High Court of Uttarakhand*) potwierdził osobowość prawną rzek Ganges i Yamuna, powołując jednocześnie struktury ich reprezentacji procesowej, oparte na modelu powierniczym. Podobne rozstrzygnięcie zapadło w Bangladeszu w odniesieniu do rzeki Tugla^[22]. W Nowej Zelandii Trybunał Whanganui przyznał osobowość prawną rzece Whanganui. Społeczna inicjatywa uznania rzeki za podmiot prawa, a konkretnie Odry, pojawiła się ostatnio także w Polsce^[23].

Warty odnotowania jest przypadek Kolumbii. W listopadzie 2016 r. kolumbijski Trybunał Konstytucyjny uznał rzekę Atrato za osobę prawną (korporację prawa publicznego), wyposażając ją w rozległe prawo do ochrony,

²¹ Schröter i Bosselmann, "Die Robbenklage im Lichte der Nachhaltigkeit," 196, 200; także Wolf, "Eigenrechte der Natur oder Rechtsschutz für intertemporalen Freiheitsschutz?," 452.

²² Fischer-Lescano, "Natur als Rechtsperson – Konstellationen der Stellvertretung im Recht," 207; Wolf, "Eigenrechte der Natur oder Rechtsschutz für intertemporalen Freiheitsschutz?," 451 i tam cyt. źródło.

²³ Zob. Klaudia Urban, *Odra z osobowością prawną? Taki jest plan*, <http://www.onet.pl/informacje/smoglabpl/odra-z-osobowoscia-prawna-taki-jest-plan/5qkymo730bc1058> [dostęp: 21.02.2024]. Zob. także: Mateusz Kowalik, *Bug tak chciał. Rzeki dostają osobowość prawną*, <https://krytykapolityczna.pl/swiat/bug-tak-chcial-rzeki-dostaja-osobowosc-prawna/> [dostęp: 7.04.2024].

obejmujące zachowanie, podtrzymanie i odtworzenie/rewitalizację rzeki, jej dopływów oraz koryta, równocześnie oddając ją w kuratelę państwa i wspólnot etnicznych zamieszkujących zlewnię^[24]. Trybunał wezwał jednocześnie do powołania w ciągu trzech miesięcy specjalnej komisji o charakterze urzędu powierniczego^[25].

Ze szczególnym zainteresowaniem spotkało się w literaturze nadanie przyrodzie statusu odrębnego podmiotu prawa o randze konstytucyjnej w Ekwadorze. Chodzi o unormowania zamieszczone w Konstytucji Republiki Ekwadoru (*Constitución de la República del Ecuador*, dalej: CRE^[26]) z 2008 r.^[27] Uchodzi ona za innowacyjny akt prawny o hybrydowej konstrukcji, próbujący przełamać kolonialne dziedzictwo poprzez połączenie zachodnich koncepcji państwa prawnego z duchową tradycją rdzennych ludów obszaru Andów i Amazonii. Ideologicznym fundamentem tego dążenia jest holistyczna filozofia „dobrego życia”, która odrzuca zachodni model rozwoju gospodarczego, nastawiony na wzrost, proponując w jego miejsce formy porządku społecznego, gwarantujące harmonijne współistnienie człowieka i natury, oparte na fundamencie solidarności. Ekwadorski Trybunał Konstytucyjny (*Corte Constitucional del Ecuador*) wyraźnie podkreślił potrzebę interkulturowej interpretacji przepisów Konstytucji (sama Konstytucja posługuje się pojęciem *interpretación intercultural* w art. 95. ust. 1, 275 i 423 nr 4), ale też ustaw zwykłych, co powinno zapewnić otwarcie się instytucji stosujących prawo na obraz świata wypracowany przez rdzennych mieszkańców. To on powinien się stać punktem odniesienia dla zrozumienia obrazu człowieka i natury, zamieszczonego w art. 71 CRE, tworząc płaszczyznę dla kulturowej „re-kontekstualizacji” takich zachodnich pojęć jak przyroda i podmiot prawa^[28].

Artykuł 71 CRE ma rozbudowaną treść i składa się z trzech akapitów. Pierwszy brzmi następująco:

²⁴ Podobnie rozstrzygnięto w odniesieniu do Rio Cauca i Rio Magdalena. Zob. Wolf, „Eigenrechte der Natur oder Rechtsschutz für intertemporalen Freiheitsschutz?,” 457.

²⁵ Fischer-Lescano, „Natur als Rechtsperson – Konstellationen der Stellvertretung im Recht,” 207.

²⁶ Registro Oficial No. 449 z 20.10.2008 r.

²⁷ Podobne rozwiązania wprowadzono w 2010 r. w Boliwii. Zob. Wolf, „Eigenrechte der Natur oder Rechtsschutz für intertemporalen Freiheitsschutz?,” 451.

²⁸ Zob. Andreas Gutmann, „Pachamama als Rechtssubjekt? Rechte der Natur und indigenes Denken in Ecuador,” *ZUR*, z. 11 (2019) 612 i n.

Natura lub *Pacha Mama*, w której realizuje się i powieła życie, ma prawo do pełnego poszanowania swojego istnienia, utrzymania i odtworzenia swoich cykli życia, struktur, funkcji i procesów ewolucyjnych^[29].

Akapit drugi stanowi:

Każda osoba, społeczność, miasto lub grupa narodowościowa ma prawo domagać się od władzy publicznej realizacji praw przysługujących Naturze. Zakres i zasady dysponowania tymi prawami określa Konstytucja^[30].

W myśl akapitu trzeciego:

Państwo zachęca osoby fizyczne i prawne oraz społeczności lokalne do ochrony Natury oraz promuje poszanowanie wszystkich elementów tworzących ekosystem^[31].

Zastosowanie obok siebie dwóch równoważnych pojęć (przyroda/natura i *Pacha Mama*) wynika z faktu, że w głównym języku pierwotnych mieszkańców Ekwadoru (*Kichwa/Quechua*) nie ma odpowiednika dla znanego nam pojęcia „przyroda/natura”^[32]. *Pacha Mama* jako Matka Ziemia ma rozbudowaną i w zasadzie nieprzetłumaczalną treść, co więcej, nieidentyczną w poszczególnych grupach etnicznych^[33]. Nie jest uosobieniem transcendentnego bóstwa, lecz raczej wszechobecnym bytem i żyjącym

²⁹ „La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos”. Ten i kolejne przekłady własne.

³⁰ „Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda”.

³¹ „El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema”.

³² Zauważyć trzeba, że prekolumbijskiemu rozumieniu natury bliższe jest europejskie pojęcie środowiska aniżeli przyrody i z tej przyczyny, pamiętając o istnieniu odrębnych definicji legalnych, można je na użytek prowadzonych tu rozważań stosować zamiennie.

³³ Nie sposób przeoczyć, że z polskiego i europejskiego punktu widzenia bliższe prekolumbijskiemu rozumieniu Natury/ *Pacha Mamy* jest pojęcie środowiska aniżeli przyrody.

kosmosem, obejmującym zarówno przestrzeń, jak i czas. W takim ujęciu kosmos tworzy sieć złożoną z wielu bytów, wzajemnie na siebie oddziałujących. Najwyższym celem jest utrzymanie go w równowadze poprzez złożone procesy komunikacji. W tej grupie mieszczą się rytuały, ale też uprawa ziemi, wskutek czego nie wszystkie ingerencje w środowisko zostają uznane za niedopuszczalne. Tak pojmowany świat nie przewiduje rozdzielania człowieka i natury, jako że człowiek jest częścią kosmosu, co zresztą preambuła CRE wyraźnie podkreśla^[34]. Pomimo takiego założenia samodzielnym konstytucyjnym podmiotem prawa mogą być także poszczególne byty z tej sieci, choćby zwierzęta, dla przykładu koguty szkolone do walk czy zagrożone gatunki ptaków z Wysp Galapagos, co zostało już potwierdzone w orzecznictwie^[35].

Unormowania zamieszczone w art. 71 dopełniają inne przepisy CRE, w szczególności art. 14 ust. 2, w myśl którego ochrona ekosystemów uznawana jest za interes publiczny, oraz art. 396 ust. 2, statuujący obowiązek odtworzenia uszkodzonego ekosystemu. Nakazy ochronne adresowane są zarówno do państwa (art. 396 ust. 1), jak i osób fizycznych (art. 399)^[36]. Z kolei w art. 398 przewidziany został obowiązek konsultowania z lokalnymi społecznościami przedsięwzięć oddziałujących negatywnie na środowisko^[37].

Ustanowienie ambitnych i nowatorskich przepisów o randze konstytucyjnej nie spowodowało jednak zmiany praktyki stosowania prawa w sposób przyjazny środowisku. W Ekwadorze, podobnie jak w krajach ościennych, przybiera na sile degradacja cennych ekosystemów na obszarze Amazonii, co ma związek z wydobywaniem surowców mineralnych, będących w myśl art. 1 CRE własnością państwa. O tym, że problemy narastają, świadczą spory o 52 licencje udzielone na wydobywanie złota w górnym biegu rzeki Rio Aguarico oraz jej dopływach źródłowych, które doprowadziły po wyczerpaniu toku instancji do ich rozpatrzenia przez Ekwadorski Trybunał Konstytucyjny w 2022 r. Wykorzystał on tę sprawę, aby wypracować

³⁴ „CELEBRANDO a la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia”. Zob. Gutmann, „Pachamama als Rechtssubjekt? Rechte der Natur und indigenes Denken in Ecuador,” 613 – 614.

³⁵ Gutmann, „Pachamama als Rechtssubjekt? Rechte der Natur und indigenes Denken in Ecuador,” 614 i tam cyt. lit. (przypis 70).

³⁶ Gutmann, „Pachamama als Rechtssubjekt? Rechte der Natur und indigenes Denken in Ecuador,” 614, 615 i n.

³⁷ Zob. Monika Ludescher, „Der Fall der indigenen Gemeinde A’l Cofan de Sinangoe,” ZUR, z. 9 (2022): 481 i n.

wiążące standardy interpretacyjne dla norm Konstytucji z 2008 r. Przede wszystkim Trybunał odrzucił skargi nadzwyczajne spółek wydobywczych, wspieranych przez Ministerstwo Energetyki oraz Ministerstwo Środowiska (sic!), na wyroki sądów niższych instancji, które uwzględniały skargę (*acción de protección*) wniesioną przez rdzenny lud Cofan z Gminy Sinangowe^[38]. Proces koncesyjny prowadzony był na podstawie przepisów prawa górniczego, uchwalonego trzy miesiące po wejściu w życie nowej Konstytucji, ale z naruszeniem jej przepisów, gdyż bez przeprowadzenia konsultacji ze społecznościami lokalnymi, koniecznymi w świetle art. 57 ust. 17 CRE (*Consulta prelegislativa*)^[39]. Trybunał potwierdził prawa rdzennej ludności do ochrony własnego terytorium ze znajdującymi się na nim zasobami nieodnawialnymi, w tym legalność podejmowanych rozwiązań organizacyjno-prawnych (powoływanie komunalnych organów kontrolnych, tworzenie planów zarządzania środowiskiem). Jednocześnie Trybunał wskazał na konieczność zapobiegania naruszeniom konstytucyjnych gwarancji w drodze prawodawstwa niższej rangi. Chodziło konkretnie o dwa rządowe dekrety tworzące plany działania dla sektora górniczego oraz firm wydobywających ropę i gaz ziemny^[40], ułatwiające działalność branży górniczej. Dowodzi to, że praktyczne wdrożenie kluczowych rozstrzygnięć Konstytucji i Trybunału wymagać będzie jeszcze wielu batalii administracyjnych i sądowych^[41].

3 | Punkty krytyczne dyskusji o podmiotowości przyrody

Omawiając koncepcje podmiotowości przyrody, należy wskazać na dwa wymiary porządkujące tok rozważań. Pierwszym jest kwestia odrębności przyrody jako przedmiotu prawa, uwzględniająca problem jej statusu, czyli

³⁸ Ludescher, "Der Fall der indigenen Gemeinde A'l Cofan de Sinangoe," 481 i n.

³⁹ Ludescher, "Der Fall der indigenen Gemeinde A'l Cofan de Sinangoe," 482.

⁴⁰ Plan de Acción para el Sector Minero, Decreto Ejecutivo No 151, Registro Oficial Sumplemto 512 (z 10.08.2021 r.) oraz Plan de Acción inmediato para el desarrollo del Sector Hidrocarburífero, Decreto Ejecutivo No 95 (z 7.07.2021 r.). Zob. Ludescher, "Der Fall der indigenen Gemeinde A'l Cofan de Sinangoe," 488.

⁴¹ Ludescher, "Der Fall der indigenen Gemeinde A'l Cofan de Sinangoe," 488.

zagadnienie umiejscowienia przyrody w obrębie obiektywnych wartości chronionych przez system prawa, a drugim – techniczno-prawny aspekt jej reprezentacji procesowej.

Ewolucyjna złożoność świata przyrody może być wyzwaniem dla zaakceptowania idei jej personifikacji. Powstaje bowiem konieczność dookreślenia adresata praw podmiotowych, ich treści oraz granic. Jako *subjectum iuris* mogą wchodzić w rachubę zarówno poszczególne osobniki zwierząt^[42], zespoły roślin, całe gatunki, ekosystemy, jak też najszerzej rozumiana przyroda jako ich ogół^[43]. Ta różnorodność świata przyrody znajduje swoje odbicie w już istniejącym ustawodawstwie gałęziowym, mającym nie tylko w Polsce długą linię rozwojową^[44]. Przede wszystkim przyroda, będąca częścią środowiska, objęta jest konstytucyjnymi gwarancjami ochrony, ujętymi w art. 5 i 86 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.^[45] Instrumentarium ochronne polskiej ustawy o ochronie przyrody z 2004 r.^[46] jest mocno rozbudowane: ochronie podlega przyroda *in situ* i *ex situ*, ustawa wprowadza ochronę powszechną, a także formy ochrony obszarowej, obiektowej i gatunkowej. Do określonych obiektów przyrodniczych mogą mieć zastosowanie przepisy kilku ustaw. Dla przykładu reżim prawny rzek określają przepisy ustawy – Prawo wodne^[47], ale ich fragmenty mogą podlegać dodatkowej ochronie przy zastosowaniu form ochrony przewidzianych w ustawie o ochronie przyrody. Wprawdzie dąży się do unifikacji prawa, ale nawet koncepcja kodeksu prawa środowiska, który scala i porządkuje to ustawodawstwo, nie rozwiązuje wszystkich ujawniających się problemów. Rola kodeksów sprowadza się w znacznej mierze do ujednolicenia form władczej reglamentacji korzystania ze środowiska.

Podkreśla się, że ani rośliny, ani grzyby, ani zwierzęta, będące podstawowymi zasobami przyrody ożywionej, nie dysponują w obrębie ekosystemów

⁴² W literaturze przypomina się batalię o przyznanie praw podmiotowych słonicy Happy, przetrzymywanej w ogrodzie zoologicznym Bronxu (Nowy Jork), bez towarzystwa innych przedstawicieli tego gatunku. Zob. Wolf, „Eigenrechte der Natur oder Rechtsschutz für intertemporalen Freiheitsschutz?,” 453.

⁴³ Mührel, „Welche Natur? Zur Spezifizierung des Trägers der Recht der Natur im Globalen Norden,” 464.

⁴⁴ Złożoność tę szerzej opisuje na przykładzie prawa polskiego Habuda, „Przyroda i jej elementy. Przedmiot ochrony prawnej czy podmioty prawa?,” 90 i n.

⁴⁵ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴⁶ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1478 ze zm.).

⁴⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1087. ze zm.).

žadną autonomią i wolnością. Ich rolę środowiskową wyznacza poziom troficzny, przypadający im w liniowej sekwencji organizmów nazywanej łańcuchem pokarmowym. Zdaniem R. Wolfa^[48] funkcja praw podmiotowych sprowadza się do rozgraniczania indywidualnych sfer wolności, a nie ich integrowania^[49]. W takim myśleniu powraca echo marksowskiej krytyki praw indywidualnych, opartej na przekonaniu, że dla jednostki strzegącej swojej wolności jej otoczenie (zatem społeczeństwo) nie jest warunkiem rozwoju, ale jej ograniczeniem. Z tej perspektywy akceptowalnym wyjątkiem, zdaniem tego autora, mogłoby być przyznanie indywidualnych praw co najwyżej rzekom lub elementom krajobrazu, gdyż w tych przypadkach konflikty powstają nie w obrębie sieci ekologicznej, ale poza nią, na tle ich wykorzystania przez ludzi^[50].

Inni autorzy nie dostrzegają problemu w wielości bytów tworzących złożone ekosystemy. Dobry stan poszczególnych składników przekłada się na jakość całości tworzącej swoisty ekologiczny kolektyw, na podobieństwo kolektywów prawnie wyodrębnianych w interesie osób ludzkich. Upodmiotowiona przyroda lub jej fragment, dla przykładu rzeka, stają się prawną platformą obrony wspólnych interesów istot w niej żyjących^[51].

Idea upodmiotowienia przyrody respektująca tradycje andyjskie bliższa jest koncepcjom kolektywistycznym niż tradycyjnie liberalnym: ważenie indywidualnych interesów zastąpić musi urzeczywistnianie społecznej równowagi i harmonii, przy dodatkowym założeniu, że siatkę społeczną tworzą nie tylko ludzie^[52]. Podejście takie nie jest obce nowoczesnym koncepcjom ochrony środowiska, odwołującym się do idei zrównoważonego rozwoju. Trzeba jednak pamiętać, że jest kilka sposobów jej rozumienia, a przyjęta (także w Polsce) definicja legalna zrównoważonego rozwoju znacznie oddaliła się od radykalnych propozycji zgłaszanych na początku

⁴⁸ Powołuje się w tym punkcie na wnioski M.W. Schrötera i K. Bosselmann; zob. Wolf, "Eigenrechte der Natur oder Rechtsschutz für intertemporalen Freiheitsschutz?," 455.

⁴⁹ Założenie takie wydaje się jednak nadmiernie uproszczone, jako że przemilcza spory toczony w teorii praw podmiotowych, przede wszystkim spór teorii interesu z teorią woli.

⁵⁰ Wolf, "Eigenrechte der Natur oder Rechtsschutz für intertemporalen Freiheitsschutz?," 455.

⁵¹ Mührel, "Welche Natur? Zur Spezifizierung des Trägers der Recht der Natur im Globalen Norden," 470 i n.

⁵² Gutmann, "Pachamama als Rechtssubjekt? Rechte der Natur und indigenes Denken in Ecuador," 616 i n.

lat 70. XX wieku przez ekofilozofów i etyków środowiskowych^[53]. W obecnym kształcie relatywizuje ona znaczenie ochrony środowiska w kompleksie konstytucyjnych zadań współczesnego państwa^[54]. Pomimo doniosłości obowiązków ochronnych państwa względem przyrody i środowiska są one tylko wycinkiem szerszych powinności obligujących organy publiczne.

Także w prawie europejskim surowe nakazy ochronne nie mają charakteru absolutnego, gdyż dopuszcza się istotne wyjątki uchylające zakazy i ograniczenia, wykorzystując w tym celu klauzulę nadrzędnego interesu publicznego (dla przykładu w dyrektywie wodnej czy siedliskowej). Pomimo pewnych form uspołecznienia procesów zarządzania zasobami wodnymi zadania z tym związane realizują podmioty administracji państwowej, względnie podmioty prawa międzynarodowego.

Przekonanie o potrzebie uznania odrębnej podmiotowości przyrody musi się zmierzyć także z trudnościami innego rodzaju. Chodzi między innymi o to, że cała podbudowa intelektualna tego procesu upodmiotowienia powstaje za sprawą ludzi, ich wiedzy i doświadczenia, jako że przyroda czy też środowisko nie posiadają zdolności artykulacji własnych potrzeb. Tak więc antropocentryzm dominujący we współczesnym prawie nie ustępuje wcale miejsca ekocentryzmowi, który pozostaje głównym celem zamierzeń reformatorskich apologetów idei personifikacji przyrody, lecz, co najwyżej, powstaje jego słabsza – antropomorficznie ukształtowana – wersja^[55].

Upodmiotowiona przyroda nie będzie występować we własnym imieniu, gdyż nie jest to możliwe. Powstaje wobec tego problem jej reprezentacji. Spór o ideę personifikacji przyrody nie ogranicza się zatem tylko do pytania „czy”, ale przede wszystkim „jak” ma ona artykułować swoje interesy. W literaturze wskazuje się, że należałoby dokonać wyboru spośród istniejących modeli prawnej reprezentacji, kierując się potrzebą wyeliminowania

⁵³ Zdaniem A. Papużyńskiego uzyskała ona ostateczny kształt „na przekór” radykalnym propozycjom. Zob. Andrzej Papużyński, „Filozoficzny wymiar zasady zrównoważonego rozwoju. Zarys problemu,” w *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera* (Wrocław: Wydawnictwo Prawa Ochrony Środowiska, 2006), 270.

⁵⁴ W Konstytucji RP o zasadzie zrównoważonego rozwoju mowa jest w art. 5, natomiast jej definicję zawiera art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 54).

⁵⁵ Wolf, „Eigenrechte der Natur oder Rechtsschutz für intertemporalen Freiheitsschutz?,” 453 i tam cyt. źródło.

ryzyka nadużyć^[56]. Dla przykładu H.F. von Lersner formułuje cztery możliwe rozwiązania:

- a) powierzenie reprezentacji wybranym organom administracji państwowej, choćby ustawowym organom ochrony przyrody;
- b) powołanie specjalnego urzędu pełnomocnika, podlegającego bądź rządowi, bądź parlamentowi;
- c) przekazanie stosownych kompetencji podmiotom niepaństwowym – organizacjom społecznym lub fundacjom prawa publicznego;
- d) obdarzenie uprawnieniami procesowymi każdego (*actio popularis*).

Ten autor skłania się ku wariantom b) i c). Przeciwno reprezentacji realizowanej przez przedstawicieli państwa przemawia w jego ocenie fakt, że państwo stoi na straży interesu publicznego, który nie jest homogeniczny i może w wyniku ważenia interesów zostać skonkretyzowany w sposób, który przesądzi o większej randze innych potrzeb niż ochrona przyrody. Poza tym spory prowadzone są często właśnie z państwem dysponującym władztwem. Z kolei w wariacie ostatnim powstaje ryzyko, że dysponenti roszczeń wykorzystają ten fakt dla realizowania własnych egoistycznych interesów. Wskazuje się także, że idea skargi popularnej powstała w tych systemach prawnych, w których nie istnieje instytucja oskarżyciela posiłkowego. Tymczasem w prawie ochrony przyrody i środowiska, także polskim, jest ona obecna. Za instytucją pełnomocnika przemawia koncentracja kompetencji w organie jednoosobowym, ułatwiająca podejmowanie decyzji, natomiast korzyści z uspołecznienia reprezentacji (powierzenie uprawnień podmiotom niepaństwowym) wiążą się z zaufaniem okazywanym organizacjom non profit oraz przejrzystością procesu decyzyjnego^[57].

W nowszej literaturze z pozytywną oceną spotkało się już przywołane rozwiązanie kolumbijskie, to jest uznanie podmiotowości rzeki i powierzenie reprezentacji jej interesów specjalnej komisji, kierowanej przez dwóch urzędników wspieranych przez gremium doradcze o charakterze obywatelskim, współtworzone przez przedstawicieli prywatnych i publicznych

⁵⁶ Fischer-Lescano, "Natur als Rechtsperson – Konstellationen der Stellvertretung im Recht," 212.

⁵⁷ H.F. von Lersner, "Bemerkungen zu Eigenrechten der Natur," 64 i n.

korporacji, uniwersytetów, organizacji społecznych oraz reprezentantów świata nauki^[58].

Zauważyć należy, że na gruncie polskiego prawa ochrony przyrody (także szerzej: prawa ochrony środowiska) istnieją rozwiązania, które w pewnym zakresie wdrażają przedstawione wyżej koncepcje organizacyjne i uprawnienia procesowe, jakkolwiek bez wyraźnej personifikacji przyrody bądź jej części. Tytułem przykładu osobowość prawną posiadają parki narodowe. Nie zostało to jednak podyktowane zamiarem upodmiotowienia przyrody, lecz potrzebą poddania gospodarki finansowej parków rygorom ustawy o finansach publicznych^[59]. W aspekcie procesowym wskazuje się na rolę tzw. skargi zbiorowej jako instytucji służącej ochronie dóbr wspólnych, mającej umocowanie w przepisach prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej oraz prawa krajowego^[60]. Odnotować w końcu należy, że doniosłość tej problematyki widoczna jest także w szerszej dyskusji o potrzebie przeobrażenia paradygmatu prawa^[61].

4 | Konkluzje

Dyskusja o prawnej personifikacji przyrody potwierdza, że na kształt prawa znaczący wpływ wywiera otoczenie kulturowe. W przypadku państw nie należących do kręgu świata zachodniego widoczna jest tendencja powracania do pradawnych tradycji i wierzeń opisujących związki człowieka z naturą oraz nadawania im rangi prawnej. W ten sposób manifestowane

⁵⁸ Fischer-Lescano, "Natur als Rechtsperson – Konstellationen der Stellvertretung im Recht," 207.

⁵⁹ W myśl art. 8a ust. 1 ustawy „Park narodowy jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.).” Zob. także Habuda, „Przyroda i jej elementy. Przedmiot ochrony prawnej czy podmioty prawa?,” 94.

⁶⁰ Zob. Barbara Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2013), 638 i n., *passim*.

⁶¹ Zob. Mariusz Baran, „Pytanie o potrzebę zmiany paradygmatu w prawie (ochrony) środowiska: środowisko jako przedmiot czy podmiot prawa – wybrane uwagi,” w *Prawa i interesy w ochronie środowiska. Perspektywa międzynarodowa, unijna i krajowa*, red. Mariusz Baran, Barbara Iwańska i Ilona Przybojewska (Warszawa: C.H. Beck, 2024), 119 i n.; także Bartosz Rakoczy, „Wykładnia *in dubio pro naturam* w prawie polskim,” *Studia Prawnicze KUL*, z. 2 (74) (2018): 87 i n.

jest także zerwanie z dziedzictwem kolonialnej przeszłości. Z kolei w niektórych z pozostałych państw dostrzec można, że nad inicjatywami upodmiotowienia natury zdaje się unosić duch studenckiej rewolty z 1968 r. W takim kontekście podmiotowość przyrody jest czymś więcej niż tylko celem, albowiem staje się środkiem do przebudowy społecznej poprzez zmianę paradygmatu kultury prawnej.

Prawna personifikacja przyrody nie jest niemożliwa w sensie techniczno-prawnym i daje się urzeczywistnić na kilka sposobów, które można ująć w dwie grupy. Do pierwszej należą rozwiązania radykalne, które otwarcie zmierzają do osłabienia, w większym lub mniejszym stopniu – sięgając po słowa T. Pietrzykowskiego – „fundamentu szowinizmu gatunkowego człowieka”^[62]. Wymagają one zmian w konstytucji i mogą przybrać kształt choćby rozwiązań ekwadorskich.

Do grupy drugiej zaliczyć można rozwiązania przyjmowane na poziomie ustaw zwykłych. Bez wprowadzenia zmian w systemie wartości konstytucyjnych nie są one jednakże w stanie odmienić zasad ważenia interesów publicznych, a tym samym wpłynąć na podmiotowe usamodzielnienie się przyrody, bez względu na formę reprezentacji.

Według słów francuskiego filozofa Jacques’a Derridy, przywoływanych w kontekście omawianego problemu, pomysł upodmiotowienia przyrody jest „sympatyczną, ale nie dającą się utrzymać naiwnością”^[63]. Nie jest przejawem naiwności oczekiwanie, że podjęte zostaną stosowne kroki prawne, o czym przekonują doświadczenia niektórych państw. Naiwnością jest natomiast pokładanie wiary w tym, że taki model regulacyjny rozwiąże wszystkie problemy. Przykład Ekwadoru dowodzi, że nawet personifikacja przyrody dokonana mocą norm konstytucyjnych nie ma żadnej szczególnej mocy sprawczej. Innymi słowy, nie należy sięgać po radykalne rozwiązania, o ile podobny, a być może nawet lepszy rezultat można osiągnąć przy użyciu dostępnych instrumentów. Uwzględnić także trzeba historycznie ukształtowaną spójność systemu prawa. Jest paradoksem, że prostsze mogłoby się w końcu okazać zaakceptowanie podmiotowości sztucznej inteligencji aniżeli przyrody, właśnie z uwagi na nieobecność AI w tradycji prawnej.

Ponieważ nie przedstawiono żadnych dowodów na to, że personifikacja przyrody może usprawnić proces jej ochrony, zgodzić się należy

⁶² Pietrzykowski, *Ludzkie, niezbyt ludzkie. Esej o podmiotowości prawnej i wyzwaniach XXI wieku*, 210 i n.

⁶³ Fischer-Lescano, „Natur als Rechtsperson – Konstellationen der Stellvertretung im Recht,” 205.

z wnioskiem A. Habudy, że zasadniczo jest to koncepcja prawniczo nieprzemyślana, niezasługująca w warunkach polskich i europejskich na wdrożenie⁶⁴. Wątpliwy wydaje się między innymi pomysł upodmiotowienia rzek, tym bardziej międzynarodowych, a taką rzeką jest dla przykładu Odra, nie wspominając o Dunaju czy Renie.

Bibliografia

- Baran, Mariusz. "Pytanie o potrzebę zmiany paradygmatu w prawie (ochrony) środowiska: środowisko jako przedmiot czy podmiot prawa – wybrane uwagi." W *Prawa i interesy w ochronie środowiska. Perspektywa międzynarodowa, unijna i krajowa*, red. Mariusz Baran, Barbara Iwańska i Ilona Przybojewska, 119 – 153. Warszawa: C.H. Beck, 2024.
- Breczko, Anetta. "Od rzeczy do podmiotu, czyli praktyczne implikacje etyki ochrony zwierząt." *Białostockie Studia Prawnicze*, z. 14 (2013): 17 – 29.
- Brzezińska, Anna. *Świnia na szafocie. Dawne procesy zwierząt*. <https://www.onet.pl/styl-zycia/anna-brzezinska/swinia-na-szafocie-dawne-procesy-zwierzat/hjg3l13,3obc1058>.
- Fischer-Lescano, Andreas. "Natur als Rechtsperson – Konstellationen der Stellvertretung im Recht." *Zeitschrift für Umweltrecht*, z. 4 (2018): 205 – 2016.
- Ginzky, Herald i Oliver C. Ruppel. "Experimentierfreude, Innovation und Nachsteuerung durch «transformatives» Recht?" *Zeitschrift für Umweltrecht*, z. 9 (2022): 449 – 450.
- Gutmann, Andreas. "Pachamama als Rechtssubjekt? Rechte der Natur und indigenes Denken in Ecuador." *Zeitschrift für Umweltrecht*, z. 11 (2019): 611 – 617.
- Habuda, Adam. "Przyroda i jej elementy. Przedmiot ochrony prawnej czy podmioty prawa?" *Radca Prawny. Zeszyty Naukowe*, z. 1 (34) (2023): 85 – 96. <https://doi.org/10.4467/23921943RP.23.005.18264>.
- Iwańska, Barbara. *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2013.
- Klementowski, Marian Lech. "O odpowiedzialności karnej zwierząt i ich udziale w karze w średniowiecznej i wczesnonowożytnej Europie." W *Prawna ochrona zwierząt*, red. Marek Mozgawa. Lublin: Oficyna Wydawnicza Verba, 2002.

⁶⁴ Habuda, "Przyroda i jej elementy. Przedmiot ochrony prawnej czy podmioty prawa?" 96.

- Kowalik, Mateusz. *Bug tak chciał. Rzeki dostają osobowość prawną*. <https://krytyka-polityczna.pl/swiat/bug-tak-chcial-rzeki-dostaja-osobowosc-prawna/>.
- Kruk, Emil. "Legal Status of Animals in Poland." *Studia Iuridica Lublinensia*, vol. 30, z. 3 (2021): 119 – 131. <http://dx.doi.org/10.17951/sil.2021.30.3.119-131>.
- von Lersner, Heinrich Freiherr. "Bemerkungen zu Eigenrechten der Natur." *W Jahrbuch des Umwelt-und Technikrechts Band 12*. Düsseldorf: Werner-Verlag, 1990.
- Ludescher, Monika. "Der Fall der indigenen Gemeinde A'l Cofan de Sinangoe." *Zeitschrift für Umweltrecht*, z. 9 (2022): 481 – 488.
- Łapiński, Jacek. "Etyczne podstawy ochrony zwierząt." W *Prawna ochrona zwierząt*, red. Marek Mozgawa. Lublin: Oficyna Wydawnicza Verba, 2002.
- Mührel, Jasper. "Welche Natur? Zur Spezifizierung des Trägers der Recht der Natur im Globalen Norden." *Zeitschrift für Umweltrecht*, z. 9 (2022): 464 – 471.
- Papuziński, Andrzej. "Filozoficzny wymiar zasady zrównoważonego rozwoju. Zarys problemu." W *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*. Wrocław: Wydawnictwo Prawa Ochrony Środowiska, 2006.
- Pietrzykowski, Tomasz. *Ludzkie, niezbyt ludzkie. Esej o podmiotowości prawnej i wyzwaniach XXI wieku*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2016.
- Pietrzykowski, Tomasz. "Problem podmiotowości prawnej zwierząt z perspektywy filozofii prawa." *Przegląd Filozoficzny – Nowa Seria*, nr 2 (2015): 249 – 259.
- Radecki, Wojciech i Daria Danecka. *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Difin, 2008.
- Rakoczy, Bartosz. "Wykładnia in dubio pro naturam w prawie polskim." *Studia Prawnicze KUL*, z. 2 (74) (2018): 87 – 99. <https://doi.org/10.31743/sp.4546>.
- Schröter, Michael W. i Klaus Bosselmann. "Die Robbenklage im Lichte der Nachhaltigkeit." *Zeitschrift für Umweltrecht*, z. 4 (2018): 195 – 205.
- Urban, Klaudia. *Odra z osobowością prawną? Taki jest plan*. <http://www.onet.pl/informacje/smoglabpl/odra-z-osobowoscia-prawna-taki-jest-plan/5qkymo73obc1o58>.
- Wolf, Reiner. "Eigenrechte der Natur oder Rechtsschutz für intertemporalen Freiheitsschutz?" *Zeitschrift für Umweltrecht*, z. 9 (2022): 451 – 463.



MARIA JANUSZCZYK, ANETA KAŻMIERCZYK, MARZENA ŁABĘDZKA,
MILENA ZAWISTOWSKA-DĄBROWSKA

Zakaz korzystania z niektórych wyrobów pirotechnicznych jako instrument ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt – analiza rozwiązań prawnych na tle postulatów społecznych

The Prohibition of Certain Pyrotechnic Products as a Means of Environmental and Animal Welfare Protection – A Legal Analysis in the Light of Social Demands

Abstract

The issues of animal and environmental protection have increasingly been raised in the public debate, which is reflected in growing public support for restricting or prohibiting the use of certain pyrotechnic products. This phenomenon seems to go beyond seasonal emotions and is part of a broader discussion on changing the law in accordance with new ethical and environmental standards. The aim of this article is to analyse the current and proposed legislation on restricting the general use of F2 and F3 class fireworks in the light of interpretative directives arising from the Animal Welfare Act.

MARIA JANUSZCZYK – Szkoła Doktorska Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, ORCID – 0000-0001-8509-3418, e-mail: m.januszczyk@uw.edu.pl

ANETA KAŻMIERCZYK – doktor habilitowana nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, ORCID – 0000-0002-6137-6605, e-mail: kazmiera@uek.krakow.pl

MARZENA ŁABĘDZKA – adwokatka, członkini Stowarzyszenia Prawnicy na Rzecz Zwierząt, e-mail: labedzka.marzena@gmail.com

MILENA ZAWISTOWSKA-DĄBROWSKA – członkini Stowarzyszenia Prawnicy na Rzecz Zwierząt, ORCID – 0009-0000-8782-3808, e-mail: milena.zawistowska.mz@gmail.com

SŁOWA KLUCZOWE: prawna ochrona zwierząt, dobrostan zwierząt, ochrona środowiska, wyroby pirotechniczne, fajerwerki

KEY WORDS: animal protection law, animal welfare, environmental protection, pyrotechnic products, fireworks

1 | Wprowadzenie

W ostatnich latach dostrzegalne staje się coraz silniejsze akcentowanie w debacie publicznej postulatów dotyczących konieczności wzmacniania ochrony zwierząt oraz ochrony środowiska naturalnego. Jednym z przykładów wskazanej tendencji jest rosnące poparcie społeczne dla wprowadzenia ograniczeń lub całkowitego zakazu używania niektórych wyrobów pirotechnicznych. Wskazane zjawisko dotyczy w szczególności wyrobów generujących hałas o wysokim natężeniu lub zanieczyszczających środowisko. Wydaje się przy tym, że omawiane postulaty nie są wyłącznie emocjonalnym odzwierciedleniem corocznych obchodów noworocznych, ale stanowią część znacznie szerszej refleksji nad koniecznością rewizji dotychczasowych rozwiązań prawnych w kontekście kształtujących się w ostatnim czasie nowych standardów etycznych, ekologicznych i społecznych.

W publikacji przedstawiono obowiązujące oraz projektowane regulacje prawne dotyczące ograniczeń w zakresie korzystania z niektórych widowiskowych wyrobów pirotechnicznych. Celem niniejszego artykułu jest ocena zasadności postulowanych rozwiązań legislacyjnych w świetle podstawowych dyrektyw interpretacyjnych ustawy o ochronie zwierząt (dalej: u.o.z.)^[1]. Rozważania zostały przeprowadzone na tle mechanizmów proponowanych w ramach obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz zmianie niektórych innych ustaw^[2] ze względu na uzyskane przez projekt poparcie społeczne^[3] oraz trwające nad nim obecnie prace parlamentarne. Wspomniany projekt zawiera bowiem

¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1570 ze zm.).

² Zob. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/o/7C225A6275BE6A75C1258BB00058CC15/%24File/700.pdf> [dostęp: 26.05.2025 r.], dalej: druk nr 700.

³ Pod drukiem nr 700 podpisało się ponad 0,5 mln Polek i Polaków.

propozycję wprowadzenia zakazu używania wyrobów pirotechnicznych widowiskowych klasy F2 oraz F3.

Zestawienie przepisów regulujących korzystanie z wyrobów pirotechnicznych, a także uregulowań zawartych w unijnej dyrektywie w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do udostępniania na rynku wyrobów pirotechnicznych^[4], z fundamentalnymi zasadami prawa ochrony zwierząt pozwala na przyjęcie, że wskazane postulaty *de lege ferenda* są w pełni uzasadnione. Stanowią one przy tym wyraz przemian zachodzących w świadomości społecznej w obszarze postrzegania konieczności ochrony środowiska oraz zwierząt. Jak wynika z analizy przeprowadzonej w niniejszej publikacji, proponowane zmiany są również możliwe do wprowadzenia do krajowego porządku prawnego.

2 | Korzystanie z wyrobów pirotechnicznych w obowiązującym stanie prawnym

Wytwarzanie, wprowadzanie do obrotu oraz używanie i korzystanie z wyrobów pirotechnicznych podlega licznym przepisom prawnym. Podstawowym aktem regulującym wskazaną materię jest ustawa o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (dalej: m.w.u.c.)^[5], która określa m.in. zasady wydawania zezwoleń na wytwarzanie, przechowywanie oraz używanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego. Zawiera ona także regulacje kształtujące zasady używania, przemieszczania i klasyfikację wyrobów pirotechnicznych oraz obowiązki podmiotów uczestniczących w procesie obrotu nimi i udostępniania ich na rynku.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 35 m.w.u.c. wyrobami pirotechnicznymi są wyroby zawierające materiały pirotechniczne, stanowiące jedną z odmian materiałów wybuchowych, będące materiałem lub

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/29/UE z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do udostępniania na rynku wyrobów pirotechnicznych (Dz.U. UE.L. z 2013 r. Nr 178, 27 ze zm.), dalej: dyrektywa 2013/29.

⁵ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2378).

mieszaniną materiałów przewidzianych do wytwarzania ciepła, światła, dźwięku, gazu, dymu lub kombinacji tych efektów w wyniku samopodtrzymującej, egzotermicznej reakcji chemicznej. Ustawa wyróżnia wyroby pirotechniczne do pojazdów, wyroby pirotechniczne przeznaczone do użytku teatralnego oraz wyroby pirotechniczne widowiskowe. Zgodnie z art. 62c ust. 1 pkt 1 m.w.u.c. widowiskowe wyroby pirotechniczne dzieli się na cztery klasy:

1. klasa F1 obejmuje wyroby, które podczas działania charakteryzują się bardzo niskim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska, a także nieistotnym poziomem hałasu;
2. klasa F2 obejmuje wyroby, które podczas działania charakteryzują się niskim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska, a także niskim poziomem hałasu;
3. klasa F3 obejmuje wyroby, które podczas działania charakteryzują się średnim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska, a także nieszkodliwym dla zdrowia ludzi poziomem hałasu;
4. klasa F4 obejmuje wyroby, które podczas działania charakteryzują się wysokim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska, a także nieszkodliwym dla zdrowia ludzi poziomem hałasu, przeznaczone do obsługi i użytku wyłącznie przez osoby posiadające wiedzę specjalistyczną.

W związku z tym, że w niniejszej publikacji rozważania prowadzone są na tle rozwiązań proponowanych w ramach druku nr 700, dalsza analiza dotyczyć będzie wyłącznie wyrobów pirotechnicznych klasy F2 i F3.

Obrót wyrobami klasy F2 oraz F3 nie wymaga uzyskania koncesji^[6], a do ich nabywania, przechowywania lub używania nie jest konieczne uzyskanie pozwolenia. Niezależnie od powyższego wszystkie wyroby pirotechniczne wprowadzane do obrotu lub udostępniane na rynku powinny spełniać wymagania określone w przepisach. W szczególności podlegają one ocenie zgodności w zakresie wymogów określonych w rozporządzeniu

⁶ Zob. art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1743).

w sprawie wymagań bezpieczeństwa dla wyrobów pirotechnicznych^[7], które wskazuje, że maksymalny poziom natężenia emitowanego dźwięku – zarówno w przypadku wyrobów klasy F2, jak i F3 – nie może przekraczać 120 decybeli.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 62zj m.w.u.c. wyroby pirotechniczne niespełniające wymogów określonych w ustawie mogą być prezentowane i używane na targach, wystawach i pokazach pod warunkiem wyraźnego uwidocznienia informacji o niezgodności wyrobu z wymaganiami ustawy. Choć ustawodawca wprowadził przy tym wymóg zapewnienia odpowiednich środków bezpieczeństwa, to jednak dopuszczenie możliwości wykorzystywania wyrobów niespełniających wymogów ustawowych należy ocenić negatywnie, bowiem mogą one działać w sposób nieprzewidywalny, co zwiększa ryzyko negatywnych następstw ich użytkowania. Co więcej, tego rodzaju wyroby mogą zawierać niebezpieczne substancje chemiczne lub powodować większe zanieczyszczenie środowiska naturalnego niż wyroby spełniające wymogi ustawowe. Oceny tej nie zmienia spostrzeżenie, że pojęcie „używanie” w kontekście wyrobów pirotechnicznych zostało zastrzeżone jedynie dla podmiotów profesjonalnych, a więc przedsiębiorców i jednostek naukowych^[8]. Przepis ten bowiem dodatkowo posługuje się nieostrym pojęciem „prezentowane”, które to nie zostało w żaden sposób zdefiniowane przez ustawodawcę.

Przepisy karne zawarte w m.w.u.c. wskazują, że nabywanie, przechowywanie lub używanie wyrobów pirotechnicznych bez wymaganego pozwolenia zagrożone jest karą pozbawienia wolności do lat 3. Wskazane regulacje nie będą jednak miały zastosowania w przypadku wyrobów klasy F2 i F3, ponieważ – jak już wspomniano – ich nabywanie, używanie i przechowywanie nie wymaga uzyskania pozwolenia. Nie oznacza to jednak, że korzystanie z tych wyrobów przez osoby prywatne w sposób dowolny i nieograniczony pozostaje bez jakichkolwiek konsekwencji prawnych. W istocie – chociaż nie zostało to przez ustawodawcę uregulowane wprost – istnieją przepisy, z których wywodzić należy zakaz korzystania z nich w miejscach publicznych. Pierwszym z nich jest art. 51 kodeksu

⁷ Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie wymagań bezpieczeństwa dla wyrobów pirotechnicznych (Dz.U., poz. 818).

⁸ Zgodnie z art. 3 pkt 31 m.w.u.c. „używanie” oznacza prowadzenie przez przedsiębiorców i jednostki naukowe wszelkich prac związanych ze stosowaniem materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, w tym wyrobów pirotechnicznych.

wykroczeń (dalej: k.w.)^[9], który, jak wskazują T. Bojarski i A. Michalska-Warias, „należy do najczęściej stosowanych przepisów prawa wykroczeń”^[10]. Przywołany przepis penalizuje zakłócanie spokoju, porządku publicznego, spoczynku nocnego oraz wywoływanie zgorszenia poprzez krzyk, hałas, alarm lub inną czynność sprawczą o charakterze wybryku. Penalizacji podlegają również zachowania, które dodatkowo mają charakter chuligański lub których sprawca dopuszcza się, będąc pod wpływem alkoholu, środka odurzającego lub innych podobnych substancji. Oba czyny zagrożone są karą aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.

Ochronie prawnej na podstawie art. 51 k.w. podlega przede wszystkim szeroko rozumiany ład publiczny. W jego ramach szczególną rolę odgrywają takie wartości jak zapewnienie społecznego poczucia bezpieczeństwa i równowagi emocjonalnej, poszanowanie nocnego wypoczynku jako istotnego elementu zdrowia i dobrostanu jednostki, a także zachowanie norm moralnych i obyczajowych przyjętych w danym społeczeństwie^[11]. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 maja 2019 r.^[12], „użycie przez ustawodawcę określenia »zakłócenie« wskazuje, że chodzi o wywołanie gdzieś niepokoju, zamieszania naruszającego ustalony porządek, normy współżycia społecznego czy też naturalny bieg spraw, co w efekcie powoduje oburzenie, podenerwowanie lub zgorszenie”. Zakłócenie porządku publicznego będzie w tym przypadku polegało na wywołaniu sytuacji, która – w świetle panujących norm społecznych, obowiązującego prawa oraz konkretnego kontekstu miejsca i czasu – odbierana będzie jako nietypowa, zakłócająca ustalony porządek i utrudniająca ogólnie przyjęty sposób korzystania i funkcjonowania w przestrzeni publicznej. Zakłócenie spokoju publicznego będzie zaś takim oddziaływaniem na otoczenie, które zaburza wewnętrzne poczucie równowagi psychicznej osób postronnych, prowadząc do odczuwalnego dyskomfortu poprzez różnego rodzaju bodźce działające bezpośrednio na ludzkie zmysły^[13].

⁹ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2119 ze zm.).

¹⁰ Tadeusz Bojarski i Aneta Michalska-Warias, „Komentarz do art. 51,” w *Kodeks wykroczeń. Komentarz aktualizowany*, red. Joanna Piórkowska-Flieger, Tadeusz Bojarski i Aneta Michalska-Warias (LEX/el., 2024).

¹¹ Szymon Krajnik, „Komentarz do art. 51,” w *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. Jerzy Lachowski (LEX/el., 2021).

¹² Wyrok SN z dnia 22 maja 2019 r., IV KK 219/18, LEX nr 2671214.

¹³ Wyrok SN z dnia 2 grudnia 1992 r., III KRn 189/92, LEX nr 162227.

Wydaje się, że w kontekście widowiskowych wyrobów pirotechnicznych największe znaczenie będzie miało zakłócanie porządku lub spokoju publicznego poprzez hałas, a więc dźwięk niepożądany, nieprzyjemny i uciążliwy w odczuciu przeciętnego człowieka, który ponadto może, ale nie musi, negatywnie oddziaływać na jego zdrowie. Jak wskazuje S. Krajnik, w przypadku kwalifikowania danego czynu jako wykroczenia z art. 51 k.w. pomocniczo należy posiłkować się przepisami rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku^[14]. Przedmiotowe rozporządzenie, uwzględniając zarówno charakter obszaru oraz porę doby, wprowadza normy dotyczące dopuszczalnych poziomów emisji hałasu w środowisku, które to maksymalnie powinny osiągać wartość 70 decybeli, zaś ich przekroczenie może negatywnie oddziaływać na organizm człowieka i prowadzić do przeciążenia układu nerwowego, zakłócenia komunikacji werbalnej czy też utrudniania skutecznego wypoczynku^[15]. W orzecznictwie wprost zwrócono uwagę, że wybrykiem, o którym mowa w art. 51 k.w., „może być w szczególności używanie materiałów i środków pirotechnicznych”^[16]. Jak bowiem już wskazano, maksymalny poziom natężenia emitowanego dźwięku w przypadku wyrobów klasy F2 i F3 może osiągać nawet 120 decybeli.

Z dyspozycji art. 51 k.w. wynika, że znajduje on zastosowanie w przypadku zakłócenia spokoju, porządku publicznego, spoczynku nocnego albo wywoływania zgorszenia w miejscu publicznym. Przyjąć należy, że w tym kontekście istotne jest, aby skutki działania sprawcy dotknęły osoby przebywające w przestrzeni publicznej, niezależnie od tego, czy sam czyn został dokonany w miejscu publicznym, czy na terenie prywatnym. Kluczowe wydaje się bowiem to, że zachowanie sprawcy oddziałuje na otoczenie w sposób publiczny, a więc taki, który wpływa na jakąś liczbę nieoznaczonych osób przebywających w przestrzeni publicznej^[17]. Warte zauważenia wydaje się zatem, że korzystanie z widowiskowych wyrobów pirotechnicznych na terenie prywatnym jest dopuszczalne, o ile nie dochodzi przy tym do naruszenia art. 51 k.w. Jednakże twierdzenie, że korzystanie z takich wyrobów na terenie prywatnym jest zawsze legalne, stanowi pewnego rodzaju nadużycie, bowiem przyjęcie takiej wykładni art. 51 k.w.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 112).

¹⁵ Szymon Krajnik, „Komentarz do art. 51”.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2008 r., II OSK 268/o8, LEX nr 465053.

¹⁷ Radosław Krajewski, „Wykroczenia wybryku i nieobyczajnego wybryku,” *Przegląd Sądowy*, nr 11-12 (2010): 119.

prowadziłoby do zupełnie iluzorycznej ochrony przed naruszaniem ładu publicznego^[18].

Jedną z kluczowych regulacji ochronnych ustawy o lasach (dalej: u.l.)^[19], która jednocześnie ma doniosłe znaczenie z punktu widzenia poruszanych zagadnień, jest norma wyrażona w treści art. 30 u.l. Regulacja ta wprowadza zakazy obowiązujące w lesie, wśród których szczególnie istotny jest zakaz płoszenia dziko żyjących zwierząt oraz hałasowania. Wspomniane zakazy znajdują zastosowanie w przypadku każdego lasu, niezależnie od tego, czy ich właścicielem jest Skarb Państwa, czy osoba prywatna^[20], jednak w ustawie nie określono sankcji przewidzianych za ich naruszenie. W tym zakresie konieczne jest odwołanie się do przepisów zawartych w kodeksie wykroczeń, bowiem zgodnie z art. 165 k.w. złośliwe płoszenie dziko żyjących zwierząt, w tym poprzez korzystanie w lesie z wyrobów pirotechnicznych generujących hałas, zagrożone jest karą aresztu albo nagany, chyba że czyn ten zagrożony jest karą surowszą na mocy odrębnych przepisów^[21]. W przypadku wolno żyjących zwierząt kręgowych każdorazowo konieczne jest przy tym rozważenie możliwości pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności karnej na podstawie przepisów zawartych w ustawie o ochronie zwierząt. Zgodnie bowiem z regulacjami tej ustawy złośliwe straszenie lub drażnienie zwierząt zostało wprost zakwalifikowane jako przestępstwo znęcania się nad zwierzętami, które na podstawie art. 35 ust. 1a u.o.z. zagrożone jest karą pozbawienia wolności do lat 3.

¹⁸ Dla przykładu należy wskazać chociażby niemożność – przy przyjęciu przeciwnej do zaprezentowanej interpretacji art. 51 k.w. – pociągnięcia sprawców do odpowiedzialności karnej w przypadku korzystania z tego rodzaju wyrobów pirotechnicznych poprzez odpalanie ich na balkonie w centrum miasta. Podobnie kształtuje się ta sytuacja w kwestii ewentualnej odpowiedzialności cywilnej na gruncie art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1061 ze zm.). Zob. więcej Barbara Baran, *Prawo cywilne dla zarządców nieruchomości* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2009), 85.

¹⁹ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 567).

²⁰ Bartosz Rakoczy, „Komentarz do art. 30,” w *Ustawa o lasach. Komentarz* (LEX/el., 2011).

²¹ Jak wskazują D. Danecka oraz W. Radecki, „działanie w sposób złośliwy oznacza działanie nie tylko umyślne w zamiarze bezpośrednim, lecz także nieuważane żadną obiektywną potrzebą i podjęte w celu osiągnięcia właśnie jakiejś złośliwej satysfakcji, że zwierzę zostanie przestraszone, zmuszone do ucieczki [...]”, co w praktyce może znacznie utrudnić jego egzekwowanie. Zob. Daria Danecka i Wojciech Radecki, „Komentarz do art. 30,” w *Ustawa o lasach. Komentarz*, wyd. 4 (LEX/el., 2024).

Podobną regulację odnaleźć można w art. 15 ust. 1 pkt 20 ustawy o ochronie przyrody (dalej: u.o.p.)^[22], który stanowi o zakazie zakłócania ciszy na terenie parków narodowych oraz rezerwatów przyrody. Chociaż nie jest to zakaz bezwzględny, to żadna z przesłanek zawartych w art. 15 u.o.p. nie legitymizuje korzystania z wyrobów pirotechnicznych, stąd na gruncie niniejszej publikacji wskazana kwestia nie wymaga szerszego omówienia.

Przepisem kodeksowym, który wprost odwołuje się do omawianych zagadnień, jest art. 83 k.w., w myśl którego nieostrożne obchodzenie się z materiałami wybuchowymi, a więc także wyrobami pirotechnicznymi, zagrożone jest karą aresztu, grzywny albo karą nagany. Warto podkreślić, że „nieostrożne obchodzenie się” będzie w tym przypadku oznaczać wszelkie działania lub zaniechania, które odbiegają od powszechnie przyjętych, nawet niesformalizowanych, a wynikających z doświadczenia życiowego zasad ostrożności, jakie powinny być stosowane przy posługiwaniu się substancjami niebezpiecznymi, które potencjalnie mogą stwarzać zagrożenie dla życia, zdrowia lub mienia^[23].

Sprowadzenie zdarzenia zagrażającego życiu lub zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach^[24], które ma postać m.in. pożaru lub eksplozji materiałów wybuchowych lub łatwopalnych, jest natomiast przestępstwem stypizowanym w art. 163 § 1 kodeksu karnego (dalej: k.k.)^[25], zagrożonym karą pozbawienia wolności w wymiarze od roku do 10 lat. Przestępstwo to może polegać na nagłym i intensywnym uwolnieniu energii lub rozprzestrzenieniu substancji o właściwościach trujących, duszących lub żrących. Za substancje trujące uznaje się związki chemiczne, które po wnikięciu do organizmu lub zetknięciu ze skórą mogą zagrażać zdrowiu lub życiu nie tylko człowieka, ale także innych istot żywych, w tym

²² Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1478 ze zm.).

²³ Joanna Piórkowska-Flieger, „Komentarz do art. 83,” w *Kodeks wykroczeń. Komentarz aktualizowany*, red. Tadeusz Bojarski, Aneta Michalska-Warias i Joanna Piórkowska-Flieger (LEX/el., 2024).

²⁴ Mienie „w wielkich rozmiarach” powinno być przy tym rozpatrywane w kontekście aspektów przestrzennych, a nie w kontekście jego wartości (zob. więcej m.in. w wyroku SA we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2015 r., II AKa 191/15, LEX nr 1820969; Tomasz Sawicki, „Przestępstwo sprowadzenia pożaru,” *Prokuratura i Prawo*, nr 7 – 8 (2005): 231 – 235.

²⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 383).

zwierząt^[26]. Samo już sprowadzenie bezpośredniego niebezpieczeństwa takiego zdarzenia penalizowane jest na podstawie art. 164 k.k.

Tytułem zakończenia wywodu w przedmiocie przepisów odnoszących się bezpośrednio lub pośrednio do zagadnienia postępowania z wyrobami pirotechnicznymi należy wskazać, że na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym^[27] – w zakresie nieuregulowanym w innych przepisach prawa powszechnie obowiązującego – rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Podobną kompetencję otrzymał również wojewoda na gruncie art. 60 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie^[28]. W związku z tym, że korzystanie z wyrobów pirotechnicznych może generować zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, a także środowiska, zwierząt oraz mienia, niektóre z jednostek samorządu terytorialnego zdecydowały się podjąć próbę wprowadzenia ograniczeń w tym zakresie w drodze aktów prawa miejscowego^[29] lub stosownych rozporządzeń porządkowych^[30]. Niektóre z zakazów w nich ustanowionych obowiązują także w okresie noworocznym, a celem ich wprowadzenia jest m.in. konieczność ochrony zwierząt^[31].

²⁶ Marek Kulik, "Komentarz do art. 163," w *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. Magdalena Budyn-Kulik, Patrycja Kozłowska-Kalisz, Marek Mozgawa i Marek Kulik (LEX/el., 2025).

²⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.).

²⁸ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 428).

²⁹ M.in. uchwała nr XXXVI/293/06 Rady Miejskiej w Sulęcinie z dnia 26 kwietnia 2006 r. w sprawie zakazu używania materiałów i wyrobów pirotechnicznych (Dz.Urz. Woj. Lubus. 2006 r. Nr 44, poz. 989); uchwała nr XLII/339/2022 Rady Gminy Gniewino z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia zakazu używania wyrobów pirotechnicznych na terenie gminy Gniewino (Dz.Urz. Woj. Pomor. z 2022 r., poz. 5123).

³⁰ M.in. rozporządzenie porządkowe nr 1/09 Wojewody Podlaskiego z dnia 24 grudnia 2009 r. w sprawie zakazu używania wyrobów pirotechnicznych (Dz.Urz. Woj. Podla. z 2009 r. Nr 239, poz. 2957) oraz rozporządzenie porządkowe nr 23 Wojewody Lubelskiego z dnia 20 grudnia 2024 r. w sprawie ograniczenia używania wyrobów pirotechnicznych na terenie województwa lubelskiego (Dz.Urz. Woj. Lubel. z 2024 r., poz. 6722).

³¹ Uchwała nr XV/181/2019 Rady Miasta Zakopane z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie zakazu odpalania fajerwerków, petard, ogni sztucznych i innych materiałów pirotechnicznych w okresie całorocznym na terenie Miasta Zakopane (Dz.Urz. Woj. Małop. z 2019 r., poz. 9981.).

Możliwość ustanawiania tego rodzaju przepisów w drodze aktów prawa miejscowego pozostaje poza zakresem prowadzonych rozważań^[32], jednak w tym miejscu należy podzielić pogląd wyrażony przez A. Jakubowskiego, zgodnie z którym „analiza orzecznictwa sądów administracyjnych pozwala sformułować wniosek o dalece restrykcyjnym podejściu judykatury do możliwości stanowienia przepisów porządkowych w jednostkach samorządu terytorialnego”^[33].

3 | Wpływ niektórych wyrobów pirotechnicznych na środowisko

Istotne jest, iż z perspektywy poruszanych w niniejszej publikacji zagadnień wszystkie wyroby pirotechniczne widowiskowe powinny być projektowane i wytwarzane z materiałów ograniczających do minimum zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz dla mienia i środowiska naturalnego^[34]. Chociaż wyroby te są powszechnie dostępne, ich wpływ na środowisko wydaje się znaczący. Chodzi tu przede wszystkim o ich negatywne oddziaływanie poprzez zanieczyszczenie powietrza, wody i gleby czy generowanie odpadów, które mogą być powodowane zarówno rozrzutem odłamków powstających w czasie działania tych wyrobów, jak i pozostawianymi w środowisku kartonowymi tubami, plastikowymi elementami, resztkami prochu czy opakowaniami.

Podczas wybuchu fajerwerków do atmosfery uwalniane są różne substancje chemiczne, w tym metale ciężkie i pyły zawieszone. Badania przeprowadzone przez naukowców z Akademii Nauk Republiki Czeskiej

³² Te zostały poczynione w dość obszernym zakresie przykładowo przez Ewę Szewczyk. Zob. Ewa Szewczyk, „Humane Protection of Animals Against the Effects of Fireworks Displays,” *Studia Iuridica Lublinensia*, vol. 30, nr 3 (2021): 227 – 238.

³³ Aleksander Jakubowski, „Swoboda stanowienia przepisów porządkowych przez organy jednostek samorządu terytorialnego,” w *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa profesora dr hab. Jacka Jagielskiego*, red. Maksymilian Cherka et al. (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 643.

³⁴ Zob. załącznik nr I dyrektywy 2013/29.

(AVČR)^[35] wykazały, że materiały pirotechniczne emitują ogromne ilości chemikaliów, a w efekcie korzystania z nich każdego roku do atmosfery trafia około 12,5 tony magnezu, 0,8 tony tytanu i 1,2 tony rubidu. Intensywne kolory widoczne podczas wybuchu zawdzięcza się wykorzystywaniu metali w produkcji tego rodzaju wyrobów. Używanie petard prowadzi zaś do corocznej emisji 10,5 tony baru, 1 tony strontu i około 0,5 tony miedzi, dzięki którym uzyskuje się odpowiednie efekty kolorystyczne. W składzie materiałów pirotechnicznych można znaleźć również czerwony fosfor, siarkę oraz sproszkowany cynk.

Jak wskazują naukowcy, przy niekorzystnych warunkach atmosferycznych w trakcie sylwestrowych pokazów, stężenie baru w powietrzu może wzrosnąć nawet 580 razy. W przypadku miedzi, strontu i rubidu wartości te wzrastają około 70–90 razy^[36]. Główny Inspektorat Ochrony Środowiska – na podstawie danych dostarczonych ze stacji monitoringu powietrza – wprost stwierdził „znaczący wpływ fajerwerków na zanieczyszczenie powietrza pyłem zawieszonym PM₁₀ i PM_{2,5} w noc sylwestrową”^[37]. Większość stosowanych mieszanin pirotechnicznych opiera się na związkach nieorganicznych, które dominują zarówno w strukturze materiałów wyjściowych, jak i w produktach ich spalania. Substancje uwalniane w trakcie eksplozji fajerwerków w postaci gazów przedostają się do atmosfery, a następnie osiadają na powierzchniach, co prowadzi do intensywnego zapylenia środowiska. Taki stan rzeczy wpływa więc nie tylko na jakość powietrza, ale także na glebę, wodę oraz organizmy żywe, które pozostają w bezpośrednim kontakcie z tymi zanieczyszczeniami^[38].

Wyroby pirotechniczne zawierają również znaczne ilości tworzyw sztucznych, które pełnią w nich różnorodne funkcje konstrukcyjne. Najczęściej są to elementy takie jak stabilizatory baterii fontann, a także nakładki na głowice rakiet, taśmy montażowe oraz osłony lontów. Dodatkowym źródłem plastiku są folie polimerowe stosowane do zabezpieczenia

³⁵ Akademie věd České republiky, „Toxické ohňostroje a pyrotechnika. Během světelné show se do prostředí snesou desítky tun toxických látek - tisková zpráva,” (27.12.2022), <https://www.avcr.cz/export/sites/avcr.cz/.content/galerie-obrazku/aktuality/2022/UH-UHP-toxicke-ohnostroje-2712i.pdf> [dostęp: 8.06.2025].

³⁶ Ibidem.

³⁷ Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, „Wpływ fajerwerków na jakość powietrza atmosferycznego w Polsce,” (2022/2023), <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/show/1004263#> [dostęp: 8.06.2025].

³⁸ Bożena Kukfisz, Jakub Rakus i Robert Piec, „Analiza obciążeń środowiskowych wywołanych produktami spalania wybranych mieszanin pirotechnicznych,” *Materiały Wysokoenergetyczne*, nr 11(2019): 129.

poszczególnych komponentów. Na podstawie badań prowadzonych w Niemczech szacuje się, że rocznie do produkcji fajerwerków zużywa się w sumie około 3100 ton polimerów, z czego aż 530 ton przedostaje się bezpośrednio do środowiska, często w sposób zupełnie niekontrolowany. Pozostała część może pozostawać w miejscu odpalenia wyrobu, co daje szansę na jej zbiórkę i odpowiednie zutylizowanie, o ile ich użytkownicy zachowają wysoki poziom odpowiedzialności i zadbają o właściwe postępowanie z odpadem^[39].

Należy mieć także na uwadze, że zwierzęta, a w szczególności zwierzęta wolno żyjące, stanowią integralny element środowiska naturalnego^[40], przez co nie mogą zostać pominięte w kontekście oceny wpływu wyrobów pirotechnicznych na środowisko. Poza względami czysto faktycznymi za przyjęciem tego toku rozumowania przemawia również brzmienie art. 81 ustawy Prawo ochrony środowiska^[41], który wskazuje, że ochrona zasobów środowiska realizowana jest na podstawie ustawy oraz przepisów szczególnych, w tym regulacji zawartych w ustawie o ochronie zwierząt oraz ustawie o ochronie przyrody. Najwłaściwsze wydaje się więc przyjęcie perspektywy integrującej prawną ochronę zwierząt w kompleksowy obszar przepisów traktujących je z jednej strony jako pewien zbiorczy zasób ekosystemu, a z drugiej – o czym będzie jeszcze mowa – jako istoty, których życie, zdrowie i dobrostan zostały sklasyfikowane jako szczególny przedmiot indywidualnej ochrony.

³⁹ Jörg M. Woidasky et al. "Environmental Effects of Fireworks with Special Consideration of Plastic Emissions," Manuscript, initially submitted to *Konferenzband zur 15. Recy&DepoTech 2020*, 18–20.11.2020, Leoben/Österreich, 7. https://www.researchgate.net/publication/348382340_Environmental_effects_of_fireworks_with_special_consideration_of_plastic_emissions [dostęp: 8.06.2025].

⁴⁰ Michał Gabriel-Węglowski, *Przestępstwa przeciwko humanitarnej ochronie zwierząt* (Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, 2008), 35–39.

⁴¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 647).

4 | Wpływ niektórych wyrobów pirotechnicznych na dobrostan zwierząt

Korzystanie z wyrobów pirotechnicznych ma niepowetowany wpływ na zwierzęta. Stwierdzenie to odnosi się zarówno do zwierząt dzikich, gospodarskich, jak i domowych. Wyroby pirotechniczne wykorzystywane są bowiem zarówno w przestrzeniach miejskich, jak i na terenach mniej zurbanizowanych, w tym w pobliżu lasów, łąk oraz innych naturalnych siedlisk zwierząt. Badania dotyczące hałasu antropogenicznego wskazują, że większość gatunków zwierząt narażona jest na jego negatywne skutki. Hałas generowany przez człowieka wpływa bezpośrednio na wiele gatunków płazów, gadów, ryb, ptaków i ssaków, co determinuje konieczność traktowania go jako istotnego czynnika zmian środowiskowych oraz formę zanieczyszczenia, która zaburza normalne funkcjonowanie ich organizmów^[42]. Stwierdza się również, że zarówno hałas, światło, jak i zanieczyszczenie generowane wyrobami pirotechnicznymi wywołuje duży niepokój u zwierząt, co stanowi istotny problem dla ich dobrostanu^[43]. Częstokroć są to reakcje panicznej ucieczki, które mogą prowadzić do poważnych obrażeń, a w skrajnych przypadkach nawet do utraty przez nie życia.

Szczególnie alarmujący jest wpływ korzystania z wyrobów pirotechnicznych na ptaki, u których w trakcie obchodów sylwestrowych – poza silnym stresem – dostrzega się wyraźne reakcje fizjologiczne takie jak zwiększone koszty energetyczne, zakłócenie nocnego okresu odpoczynku oraz utratę orientacji. Silny stres może z kolei generować zarówno krótko-, jak i długotrwałe skutki takie jak m.in. zmniejszenie powodzenia lęgowego czy też ogólna osłabiona kondycja ciała^[44]. Jak wskazuje Państwowa Rada Ochrony Przyrody, eksplozje sztucznych ogni oddziałują na zwierzęta w promieniu co najmniej 10 km^[45]. Badania przeprowadzone w Holandii dowodzą,

⁴² Hansjoerg. P. Kunc i Rouven Schmidt, "The Effects of Anthropogenic Noise on Animals: A Meta-Analysis," *Biology Letters*, vol. 15, issue 11 (2019): 4 – 5.

⁴³ Claudia A.F. Waschler, Walter Arnold i Kurt Kotrschal, "Effects of Severe Anthropogenic Disturbance on the Heart Rate and Body Temperature in Free-Living Greylag Geese (*Anser anser*)," *Conservation Physiology*, vol. 10, issue 1, (2022): 7.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Apel Państwowej Rady Ochrony Przyrody o powstrzymanie się od używania wyrobów pirotechnicznych jako wyrazu świętowania, w trosce o środowisko, zwierzęta i nas samych, (24.12.2024), <https://prop.gov.pl/wp-content/uploads/2024/12/Apel-PROP-o-ciche-noce.pdf> [dostęp: 8.06.2025].

że nagła, zsynchronizowana detonacja wyrobów pirotechnicznych podczas obchodów Nowego Roku powoduje reakcje w postaci ucieczki ptaków na niespotykaną skalę^[46]. Ponadto udokumentowanych zostało kilka przypadków masowej śmiertelności ptaków w wyniku zakłóceń spowodowanych fajerwerkami. Również w Polsce zjawisko to zostało poddane monitoringowi zainicjowanemu przez Fundację Szklane Pułapki. Na terenie kilku województw w noworoczny poranek odnaleziono 116 martwych ptaków^[47]. Należy jednak podkreślić, że opisywana inicjatywa ma charakter społeczny, przez co jej zasięg terytorialny oraz liczba osób zaangażowanych w poszukiwanie ptaków są znacznie ograniczone^[48].

Zwierzęta gospodarskie oraz domowe również wykazują zachowania lękowe w reakcji na pokazy fajerwerków. Przykładowo jedynie wspomnieć można, że z badań ankietowych wynika, że niemal 80% opiekunów koni dostrzega u nich oznaki niepokoju lub silnego stresu. Najczęściej obserwowanymi reakcjami były podbieganie i próby ucieczki, w tym przeskakiwanie przez ogrodzenia, które są mechanizmem obronnym na szkodliwe bodźce^[49]. Podobne silne reakcje stresowe zostały stwierdzone u psów, kotów, a także świnek morskich i królików^[50].

⁴⁶ Bart Hoekstra et al., "Fireworks Disturbance Across Bird Communities," *Frontiers in Ecology and the Environment*, vol. 22, issue 1 (2024): 1 – 2.

⁴⁷ Ewa Zyśk-Gorczyńska i Michał Żmihorski, *Podsumowanie akcji „Hangover bird count – noworoczne liczenie martwych ptaków”* (2023). Zob. <https://szklanepulapki.pl/my-o-ptakach/> [dostęp: 8.06.2025].

⁴⁸ Należy również nadmienić, że w 2023 r. w wyniku wystrzałów noworocznych (które wywołały ataki serca oraz urazy mechaniczne w trakcie podejmowanych prób ucieczki) w jednym z ośrodków rehabilitacji zmarło dziewięć ptaków. Zob. więcej: Polsat News, *Fajerwerki zabiły dziewięć ptaków w Ośrodku Rehabilitacji Zwierząt „Puchacz”* (4.01.2023), https://www.polsatnews.pl/wideo/fajerwerki-zabily-dziewiec-ptakow-w-osrodku-rehabilitacji-zwierzat-puchacz_6814720/ [dostęp: 8.06.2025]. Strat podopiecznych (ptaków, saren, wiewiórek i innych dzikich zwierząt, które miały powrócić na wolność) doświadczyły również ośrodki takie jak m.in. Jeżurkowo Ośrodek Rehabilitacji Zwierząt, Ośrodek Leśne Pogotowie w Mikołowie-Jamnej, Fundacja Ośrodek Leczenia i Rehabilitacji Dzikich Zwierząt Puchaczówka.

⁴⁹ Gabriella Gronqvist, Chris Rogers i Erica Gee, "The Management of Horses during Fireworks in New Zealand," *Animals*, nr 6 (20) (2016): 6 – 7.

⁵⁰ Stefanie Reimer, "Not a One-Way Road – Severity, Progression and Prevention of Firework Fears in Dogs," *PLoS ONE*, nr 14 (9) (2019); Claire Hargrave, "Firework Fears and Phobias in Companion Animals – Why Do We Let Owners Take the One in Two Chance?," *The Veterinary Nurse*, nr 9 (7) (2018); James A. Oxley et al., *Owner Perceptions of the Effects of Fireworks on Rabbits and Guinea Pigs*. Poster session

5 | Ocena zasadności wprowadzenia ograniczeń w zakresie korzystania z niektórych wyrobów pirotechnicznych w świetle dyrektyw interpretacyjnych ustawy o ochronie zwierząt

Każde zwierzę – niezależnie od jego przynależności gatunkowej – podlega szczególnej, indywidualnej ochronie na podstawie przepisów ustawy o ochronie zwierząt. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.o.z. zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą, a człowiek zobowiązany jest do zapewnienia mu poszanowania, ochrony i opieki. Wskazana norma bez wątpienia wyznacza fundamenty ideowe oraz moralne, na których oparto w zasadzie całą systemową ochronę zwierząt^[51], bowiem stanowi ona punkt wyjścia dla pozostałych regulacji wchodzących w zakres prawa ochrony zwierząt zawartych zarówno w tej ustawie, jak i poza nią. Jak słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, art. 1 ust. 1 u.o.z. wyznacza dyrektywę interpretacyjną, którą każdorazowo należy uwzględniać przy dokonywaniu wykładni przepisów dotyczących zwierząt. Sąd podkreślił przy tym, że „wszelkie środki prawne podejmowane w stosunku do zwierząt powinny mieć na względzie ich dobro, a przede wszystkim prawo do istnienia”^[52].

Nie bez znaczenia pozostaje również normatywne znaczenie art. 5 u.o.z., w którym sformułowano generalny obowiązek humanitarnego traktowania każdego zwierzęcia, przez który należy rozumieć postępowanie ze zwierzęciem w sposób uwzględniający jego potrzeby oraz konieczność zapewnienia mu odpowiedniego poziomu opieki i ochrony. Jak wskazuje T. Pietrzykowski, podstawowe zasady wyznaczane przepisami ustawy o ochronie zwierząt implikują konieczność odpowiedniego traktowania zwierząt ze względu na ich świadomość doznaniową, a więc zdolność do odczuwania bólu oraz cierpienia^[53]. W aktualnym porządku prawnym ochrona zwierząt znajduje więc swój wyraz w nałożonym na człowieka obowiązku działania

presented at UFAW Animal Welfare Conference: Recent Advances in Animal Welfare Science VI (United Kingdom, 2018).

⁵¹ Karolina Kuszlewicz, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 37 – 41.

⁵² Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 sierpnia 2018 r., IV SA/Po 332/18, LEX nr 2547468.

⁵³ Tomasz Pietrzykowski, *Prawo ochrony zwierząt. Pojęcia, zasady, dylematy* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), 53.

polegającym na zapewnieniu zwierzętom ochrony, a także opieki oraz obowiązku powstrzymania się od określonych zachowań, które mogłyby wywołać u nich negatywne odczucia, w szczególności ból lub cierpienie. Ustawodawca przyjął tym samym model ochrony, w którym to człowiek – jako istota sprawcza – ponosi odpowiedzialność za zapewnienie zwierzętom odpowiednich warunków bytowych, a także umożliwienie realizacji ich potrzeb zarówno gatunkowych, jak i indywidualnych.

Normy zawarte w art. 1 ust. 1 oraz art. 5 u.o.z. służą więc realizacji ustawowo chronionych wartości, jakimi są życie, integralność fizyczna oraz psychiczny dobrostan co najmniej wszystkich zwierząt kręgowych. Tym samym dobro każdego indywidualnego zwierzęcia^[54] – rozumiane jako wolność od nieuzasadnionej krzywdy ze strony człowieka – stanowi przedmiot ochrony prawnej o charakterze autonomicznym. Wynikające ze wspomnianych przepisów normy i obowiązki adresowane do ludzi wyznaczają aksjologiczne podstawy systemu ochrony zwierząt^[55]. Ustanawiają one nie tylko interpretacyjny kierunek dla pozostałych przepisów ustawy o ochronie zwierząt, lecz także kształtują etyczny i normatywny standard relacji człowiek–zwierzę, który powinien być respektowany przez wszystkie podmioty objęte zakresem jego stosowania.

Wskazać również należy, że każde zadawanie lub świadome dopuszczanie do zadawania zwierzęciu bólu lub cierpienia zostało uznane przez ustawodawcę za przestępstwo znęcania się nad nim, które zagrożone jest karą pozbawienia wolności do lat 3^[56]. Ochrona przed niewłaściwym traktowaniem ze strony człowieka obejmuje więc zarówno sferę doznań fizycznych, jak i psychicznych^[57]. Nie każde zachowanie sprawcy musi przy tym prowadzić do wyraźnego pogorszenia stanu zdrowia zwierzęcia, bowiem może dojść do takiego zdarzenia, w którym pojawi się u niego cierpienie natury psychicznej, nie pozostawiające jednocześnie zauważalnych śladów na jego zdrowiu fizycznym^[58]. Dla bytu omawianego przestępstwa

⁵⁴ Marek Mozgawa, „Prawnokarne aspekty ochrony zwierząt,” w *Prawna ochrona zwierząt*, red. Marek Mozgawa (Lublin: Oficyna Wydawnicza Verba, 2002), 168.

⁵⁵ Emil Kruk, „Komentarz do art. 2,” w *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, red. Emil Kruk i Michał Rudy (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), 58.

⁵⁶ Zob. art. 6 ust. 2 w zw. z art. 35 ust. 1a u.o.z.

⁵⁷ Zob. m.in. Wojciech Radecki, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz* (Warszawa: Difin, 2015), 78; Katarzyna Topczewska, *Ustawa o ochronie zwierząt – informator prawny dla praktyków* (Warszawa: Wydawnictwo Mazovia, 2018), 10.

⁵⁸ Stowarzyszenie Prawnicy na Rzecz Zwierząt, *Ustawa o ochronie zwierząt – informator dla funkcjonariuszy Policji* (Warszawa 2025), 10.

konieczne jest zaistnienie winy umyślnej w zamiarze bezpośrednim po stronie sprawcy. Jak jednak wskazał Sąd Najwyższy,

zamiar ten badać należy w odniesieniu do samej czynności sprawczej, nie zaś do woli sprawcy zadania bólu lub cierpienia zwierzęciu. Ból lub cierpienie zwierzęcia mają charakter zobiektywizowany i ich rzeczywisty byt jest niezależny od tego, czy sprawca wprost do nich dążył. Przedmiotem ochrony ustawowej jest bowiem ochrona zwierząt przed cierpieniem i bólem, zaś na ich doznanie nie ma w praktyce wpływu motywacja sprawcy^[59].

Zgodnie z zasadami klasyfikacji wyroby należące do klasy F2 cechują się niskim stopniem zagrożenia dla życia, zdrowia i środowiska oraz niskim poziomem hałasu, natomiast te zaliczane do klasy F3 charakteryzują się średnim stopniem zagrożenia, przy zachowaniu poziomu hałasu uznawanego za nieszkodliwy dla zdrowia człowieka^[60]. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że ocena zagrożenia oraz poziomu hałasu w obu wskazanych powyżej klasach odnosi się wyłącznie do progu wrażliwości ludzkiego układu słuchowego oraz standardów bezpieczeństwa opracowanych z myślą o człowieku. Tymczasem wiele gatunków zwierząt, zarówno udomowionych, jak i dzikich, wykazuje odmienną percepcję bodźców akustycznych, w tym znacznie niższy próg tolerancji na dźwięki o dużym natężeniu, a także wrażliwość na częstotliwości niesłyszalne przez ludzi. W konsekwencji dźwięk uznany za neutralny dla człowieka może u zwierząt wywoływać silny stres, dezorientację, zaburzenia behawioralne, a nawet fizyczny ból^[61].

W świetle konieczności traktowania zwierząt w sposób humanitarny – jako istot żyjących, zdolnych do odczuwania cierpienia – wszelkie działania

⁵⁹ Wyrok SN z dnia 19 października 2023 r., I KK 84/23, LEX nr 3720564. Podobnie SN w wyroku z dnia 7 lipca 2020 r., II KK 222/19, OSNKW 2020, nr 9–10, poz. 40.

⁶⁰ Magdalena Czerwińska, Izabela Mazur i Łukasz Wieja, "Zagrożenia terrorystyczne związane z wykorzystaniem materiałów pirotechnicznych," w *Kryminologia i prawo karne wobec zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, red. Łukasz B. Pilarz (Lublin: Wydawnictwo Naukowe TYGIEL, 2022), 84.

⁶¹ M.in. Christine Erbe et al., "The Effects of Noise on Animals," w *Exploring Animal Behavior Through Sound: Volume 1*, red. Christine Erbe i Jeanette A. Thomas (Springer 2022), 459 – 506; Giulio Arcangeli et al., "Neurobehavioral Alterations from Noise Exposure in Animals: A Systematic Review," *International Journal of Environmental Research and Public Health* 20, nr 1 (2023): 591; Jan Brouček, "Effects of Noise on Performance, Stress, and Behaviour of Animals: A Review," *Slovak Journal of Animal Science*, nr 47 (2014): 111 – 123.

człowieka, które mogą prowadzić do zadawania im nieuzasadnionego bólu, stresu lub innych form cierpienia, powinny być poddawane rygorystycznej ocenie aksjologicznej oraz prawnej. W tym kontekście należy stanowczo podnieść, że poszukiwanie uzasadnienia dla blokowania wzrostu poziomu ochrony zapewnianej zwierzętom jedynie w imię realizacji celów rozrywkowych lub gospodarczych człowieka pozostaje nie do pogodzenia z aksjologicznym fundamentem ustawy o ochronie zwierząt. Tego rodzaju wykładnia prowadzi bowiem do relatywizacji ochrony życia, zdrowia i dobrostanu istot żywych oraz deprecjonowania ich interesu prawnego względem dóbr o niższej randze.

Z dyrektyw interpretacyjnych ustawy o ochronie zwierząt jednoznacznie wynika konieczność każdorazowego uwzględniania potrzeb gatunkowych oraz cech osobniczych każdego zwierzęcia przy określaniu sposobu ich traktowania ze strony człowieka. Te natomiast wyznaczane być powinny przede wszystkim aktualnym stanem wiedzy naukowej w zakresie biologii, etologii i dobrostanu, dostarczającej informacji w zakresie zdolności poznawczych zwierząt, funkcjonowania ich zmysłów czy percepcji środowiska. Należy więc przyjąć, że prawna ochrona zapewniana zwierzętom powinna mieć charakter dynamiczny, bowiem tylko takie podejście pozwala na bieżące identyfikowanie zagrożeń, jakie działalność człowieka może stanowić dla ich zdrowia i życia, a tym samym zapewnia możliwość bieżącego reagowania na nie, w szczególności poprzez interwencje legislacyjne.

6 | Podsumowanie

Chociaż z pozoru może się wydawać, że wyroby pirotechniczne nie mają żadnego związku ze zwierzętami, to w rzeczywistości ich oddziaływanie na życie, zdrowie i dobrostan zwierząt jest znaczące. Gwałtowne wybuchy, intensywne światła i towarzyszący im hałas wywołują u wielu gatunków silny stres i panikę, częstokroć prowadzącą do urazów fizycznych lub zaburzeń behawioralnych. Skala tego zjawiska bywa bagatelizowana w przestrzeni publicznej, pomimo że jego konsekwencje są poważne i długofalowe. Należy więc stwierdzić, że proponowane w druku nr 700 zmiany w zakresie wprowadzenia zakazu używania wyrobów pirotechnicznych widowiskowych klasy F2 i F3 korespondują z kierunkiem refleksji obecnym

w literaturze prawniczej, w której od co najmniej kilku lat podnosi się potrzebę systematycznego wzmacniania prawnej ochrony zwierząt.

Trudno też nie dostrzec, że proponowane zmiany nie są pierwszą próbą ograniczenia korzystania z tego rodzaju wyrobów w drodze interwencji legislacyjnej^[62]. Rozwiązania te zyskują przy tym wysokie poparcie społeczne, o czym świadczy liczba podpisów złożonych pod drukiem nr 700. Dodatkowo jednym z najczęściej rozpatrywanych zagadnień w ostatnich latach przez sądy administracyjne, w zakresie dopuszczalności regulowania określonej materii w aktach prawa miejscowego, były właśnie kwestie związane z wprowadzaniem przez lokalnego prawodawcę zakazu używania niektórych wyrobów pirotechnicznych^[63]. W tym jednak kontekście warto podkreślić, że zważywszy na treść art. 1 ust. 1 oraz art. 5 u.o.z., które wprowadzają nakaz poszanowania, ochrony i opieki nad zwierzętami na terytorium całej Rzeczypospolitej Polskiej, nie sposób wywieść racjonalnego uzasadnienia dla różnicowania zasad i zakresu tej ochrony w ujęciu terytorialnym. Teza ta wydaje się uzasadniona szczególnie w pryzmacie analizy dopuszczalności narażania zwierząt na cierpienie, utratę zdrowia lub życia w wyniku korzystania z wyrobów pirotechnicznych.

Nie sposób przy tym zgodzić się z opinią, zgodnie z którą „z unijnych dyrektyw [...] wynika bowiem wyraźnie, że władze polskie [...] nie mogą zabraniać, ograniczać lub utrudniać udostępniania na rynku wyrobów pirotechnicznych, które spełniają wymagania dyrektyw unijnych”^[64]. Z dyrektywy 2013/29 dotyczącej harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do udostępniania na rynku wyrobów pirotechnicznych, na którą powołano się w ekspertyzie, wprost bowiem wynika, że państwu członkowskiemu nie uniemożliwia się przyjęcia środków służących zakazowi lub ograniczeniu posiadania, używania lub

⁶² Tylko w obecnej kadencji Sejmu – poza drukiem nr 700 – rozwiązania w zakresie ograniczenia korzystania z niektórych wyrobów pirotechnicznych zaproponowano w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (druk nr 350) oraz poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (druk nr 729).

⁶³ Adrian Misiejko, „W nowszym orzecznictwie,” w *Mysł Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, red. Lucyna Staniszevska, Marek Szewczyk i Jan Zimmermann (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 85.

⁶⁴ Anna Kudra-Ostrowska, *Zakazy używania i sprzedaży fajerwerków w gminie – ekspertyza zlecona przez Stowarzyszenie Importerów i Dystrybutorów Pirotechniki* (7.11.2019), <https://ksiegowosc-budzetowa.infor.pl/wiadomosci/3103135,Zakazy-uzywania-i-sprzedazy-fajerwerkow-w-gminie.html> [dostęp: 8.06.2025].

sprzedaży wyrobów klasy F2 i F3 ze względu na konieczność zapewnienia ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa^[65], zdrowia lub ochrony środowiska^[66].

Oczywiste jest przy tym, że chociaż druk nr 700 nie przewiduje zakazu produkowania i sprzedawania, a jedynie zakaz korzystania z niektórych wyrobów pirotechnicznych przez osoby prywatne^[67], może mieć wpływ na branżę pirotechniczną. Przeprowadzenie szczegółowych rozważań w zakresie możliwości wprowadzenia tego rodzaju ograniczeń pod kątem praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie wymagałoby odrębnego opracowania, niemniej jednak już pobieżna analiza przepisów Konstytucji RP wskazuje, że proponowane zmiany wpisują się w przesłankę konieczności ochrony środowiska, a także – uwzględniając aspekt humanitarnej ochrony zwierząt – moralności publicznej^[68].

Proponowane w druku nr 700 zmiany w zakresie ograniczenia powszechnego korzystania z niektórych widowiskowych wyrobów pirotechnicznych wpisują się więc w art. 4 ust. 2 dyrektywy 2013/29, a ich wprowadzenie do krajowego porządku prawnego uzasadnione jest względami ochrony środowiska, którego zwierzęta są integralną częścią. Dodatkowo działanie takie uzasadnione jest koniecznością zapewnienia zwierzętom odpowiedniego poziomu ochrony przed nieuzasadnionym bólem oraz cierpieniem, szczególnie w świetle dyrektyw interpretacyjnych ustawy o ochronie zwierząt. Warto na koniec podkreślić, że pełna swoboda w zakresie wyboru form celebrowania określonych okoliczności nie stanowi koniecznego i nienaruszalnego uprawnienia, bowiem podyktowana jest względami wyłącznie rozrywkowymi. Względy te w żadnym zaś przypadku nie mogą być traktowane jako nadrzędne wobec ochrony życia oraz zdrowia istot żywych, zdolnych do odczuwania bólu i cierpienia.

⁶⁵ Należy przy tym zwrócić uwagę, że powszechna dostępność tego rodzaju wyrobów niejednokrotnie prowadzi do pożarów, zob. m.in. wyrok SR w Człuchowie z dnia 24 lutego 2017 r., II K 199/15, LEX nr 2362026. Ustalenie sprawcy w takich przypadkach bywa niezwykle trudne, zob. m.in. wyrok SA w Szczecinie z dnia 23 czerwca 2016 r., I AGa 332/16, LEX nr 2351759.

⁶⁶ Zob. art. 4 ust. 2 dyrektywy 2013/29.

⁶⁷ Zgodnie z art. 7a ust. 2 druku sejmowego nr 700 zakaz nie dotyczyłby przedsiębiorców i jednostek naukowych działających na podstawie przepisów m.w.u.c. oraz podmiotów uprawnionych do używania wyrobów pirotechnicznych widowiskowych na mocy odrębnych przepisów.

⁶⁸ Tomasz Pietrzykowski, „Moralność publiczna a konstytucyjne podstawy ochrony zwierząt,” *Studia Prawnicze*, nr 1 (217) (2019): 20.

Bibliografia

- Arcangeli, Giulio, Gucrezia Lulli, Veronica Traversini, Simone De Sio, Emanuele Cannizzaro, Raymond P. Galea i Nicola Mucci. "Neurobehavioral Alterations from Noise Exposure in Animals: A Systematic Review." *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 20, nr 1, 591 (2023): 1 – 21. <https://doi.org/10.3390/ijerph20010591>.
- Baran, Barbara. *Prawo cywilne dla zarządców nieruchomości*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2009.
- Bojarski, Tadeusz i Aneta Michalska-Warias. "Komentarz do art. 51." W *Kodeks wykroczeń. Komentarz aktualizowany*, red. Jerzy Lachowski. Lex/el., 2021.
- Brouček, Jan. "Effects of Noise on Performance, Stress, and Behaviour of Animals: A Review." *Slovak Journal of Animal Science*, vol. 47 (2014): 111 – 123.
- Budyn-Kulik, Magdalena, Patrycja Kozłowska-Kalisz, Marek Mozgawa i Marek Kulik. *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*. LEX/el., 2025.
- Czerwińska, Magdalena, Izabela Mazur i Łukasz Wieja. "Zagrożenia terrorystyczne związane z wykorzystaniem materiałów pirotechnicznych." W *Kryminologia i prawo karne wobec zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, red. Łukasz Pilarz, 81 – 93. Lublin: Wydawnictwo Naukowe TYGIEL, 2022.
- Danecka, Daria i Wojciech Radecki. *Ustawa o lasach. Komentarz*, wyd. 4. LEX/el., 2024.
- Erbe, Christine, Michael L. Dent, William L. Gannon, Robert D. McCauley, Heinrich Römer, Brandon L. Southall, Amanda Stansbury, Angela S. Stoeger i Jeanette A. Thomas. "The Effects of Noise on Animals." W *Exploring Animal Behavior Through Sound: Volume 1*, red. Christine Erbe i Jeanette A. Thomas, 459 – 506. Springer, 2022.
- Gabriel-Węglowski, Michał. *Przestępstwa przeciwko humanitarnej ochronie zwierząt*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, 2008.
- Gronqvist, Gabriella, Chris Rogers i Erica Gee. "The Management of Horses during Fireworks in New Zealand." *Animals*, vol. 6, issue 20 (2016): 1 – 8. <https://doi.org/10.3390/ani6030020>.
- Hargrave, Claire. "Firework Fears and Phobias in Companion Animals – Why Do We Let Owners Take the One in Two Chance?" *The Veterinary Nurse*, vol. 9, issue 7 (2018): 392. <https://doi.org/10.12968/vetn.2018.9.7.392>.
- Hoekstra, Bart, Willem Bouten, Adriaan Dokter, Hans Gasteren, Chris Turnhout, Bart Kranstauber, Emiel van Loon, Hidde Leijnse i Judy Shamoun-Baranes. "Fireworks Disturbance Across Bird Communities." *Frontiers in Ecology and the Environment*, vol. 22, issue 1 (2024): 1 – 8. <https://doi.org/10.1002/fee.2694>.

- Jakubowski, Aleksander. "Swoboda stanowienia przepisów porządkowych przez organy jednostek samorządu terytorialnego." W *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa profesora dr hab. Jacka Jagielskiego*, red. Maksymilian Cherka, Piotr Gołaszewski, Jacek Piecha i Marek Wierzbowski, 622 – 647. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Krajewski, Radosław. "Wykroczenia wybryku i nieobyczajnego wybryku." *Przegląd Sądowy*, nr 11–12 (2010): 116 – 128.
- Krajnik, Szymon. "Komentarz do art. 51." W *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. Jerzy Lachowski. LEX.el., 2021.
- Kruk, Emil i Michał Rudy. *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Kukfisz, Bożena, Jakub Rakus i Robert Piec. "Analiza obciążeń środowiskowych wywołanych produktami spalania wybranych mieszanin pirotechnicznych." *Materiały Wysokoenergetyczne*, nr 11 (2019): 123 – 132.
- Kunc P., Hansjoerg i Rouven Schmidt. "The Effects of Anthropogenic Noise on Animals: A Meta-Analysis." *Biology Letters*, vol. 15, issue 11 (2019): 1 – 5. <https://doi.org/10.1098/rsbl.2019.0649>.
- Kuszelewicz, Karolina. *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Misiejko, Adrian. "W nowszym orzecznictwie." W *Myśl Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, red. Lucyna Staniszevska, Marek Szewczyk i Jan Zimmermann, 85. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Mozgawa, Marek. "Prawnokarne aspekty ochrony zwierząt." W *Prawna ochrona zwierząt*, red. Marek Mozgawa, 166 – 184. Lublin: Oficyna Wydawnicza Verba, 2002.
- Pietrzykowski, Tomasz. "Moralność publiczna a konstytucyjne podstawy ochrony zwierząt." *Studia Prawnicze*, nr 1 (2019): 5 – 29.
- Pietrzykowski, Tomasz. *Prawo ochrony zwierząt. Pojęcia, zasady, dylematy*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.
- Piórkowska-Flieger, Joanna. "Komentarz do art. 83." W *Kodeks wykroczeń. Komentarz aktualizowany*, red. Tadeusz Bojarski, Joanna Piórkowska-Flieger i Aneta Michalska-Warias. LEX/el., 2024.
- Radecki, Wojciech. *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*. Warszawa: Difin, 2015.
- Rakoczy, Bartosz. *Ustawa o lasach. Komentarz*, LEX/el., 2011.
- Reimer, Stefanie. "Not a One-Way Road – Severity, Progression and Prevention of Firework Fears in Dogs." *PLoS ONE*, nr 14(9) (2019): 1 – 21. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0218150>.
- Sawicki, Tomasz. "Przestępstwo spowodzenia pożaru." *Prokuratura i Prawo*, nr 7 – 8 (2005): 231 – 235.

Stowarzyszenie Prawnicy na Rzecz Zwierząt. *Ustawa o ochronie zwierząt – informator dla funkcjonariuszy Policji*. Warszawa, 2025.

Szewczyk, Ewa. “Humane Protection of Animals Against the Effects of Fireworks Displays.” *Studia Iuridica Lublinensia*, vol. 30, nr 3 (2021): 227 – 238.

Topczewska, Katarzyna. *Ustawa o ochronie zwierząt – informator prawny dla praktyków*, Warszawa: Wydawnictwo Mazovia, 2018.

Waschler, A.F. Claudie, Walter Arnold i Kurt Kotrschal. “Effects of Severe Anthropogenic Disturbance on the Heart Rate and Body Temperature in Free-Living Greylag Geese (*Anser anser*).” *Conservation Physiology*, vol. 10, nr 1 (2022): 1 – 10. <https://doi.org/10.1093/conphys/coac050>.

Woidasky, M. Jörg., Lukas Deuschle, Volker Weiser i Kai Oßwald. “Environmental Effects of Fireworks with Special Consideration of Plastic Emissions.” Manuscript – Initially submitted to *Konferenzband zur 15. Recy&DepoTech 2020*, 18–20.11.2020, Leoben/Österreich: 1 – 8. https://www.researchgate.net/publication/348382340_Environmental_effects_of_fireworks_with_special_consideration_of_plastic_emissions.



MARIUSZ BOGUSZ

Zagadnienie dopuszczalności zbiegu ról procesowych członka komisji habilitacyjnej i członka organu habilitującego

The Admissibility of the Concurrence of Functions of a Member of the Habilitation Committee and a Member of the Habilitation Authority

Abstract

In habilitation proceedings, an issue arises concerning the admissibility of the concurrence of procedural roles held by, on the one hand, a member of the habilitation committee (the body entrusted with evaluating the scholarly achievements of a candidate and providing an opinion on the application for the conferment of the habilitation degree, i.e. the Polish post-doctoral degree) and, on the other hand, a member of the habilitation authority (the body empowered to make the decision on the conferment of the habilitation degree). The way this problem is resolved is of fundamental importance for the correctness of the proceedings and the decision concerning the conferment of the habilitation degree. The author examines this issue in the light of the Act – Law on Higher Education and Science, as well as within the framework of the Code of Administrative Procedure. The analysis leads to the conclusion that, with respect to five members of the habilitation committee, such a concurrence of procedural roles is categorically precluded, whereas in the case of two members of the habilitation committee – by reason of their distinct legal status – such a concurrence is both possible and legally permissible.

MARIUSZ BOGUSZ – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Gdańskiego, Uniwersytet Gdański, ORCID – 0000-0002-3173-079X,
e-mail: mariusz.bogusz@ug.edu.pl

KEYWORDS: habilitation proceedings, habilitation committee, habilitation authority, concurrence of functions of a member of the habilitation committee and a member of the habilitation authority

SŁOWA KLUCZOWE: postępowanie habilitacyjne, komisja habilitacyjna, organ habilitujący, zbieg ról procesowych członka komisji habilitacyjnej i członka organu habilitującego

1

Jeżeli za kryterium uznania regulacji prawnej za „starą” albo „nową” przyjmując – stosunkowo wysoki albo stosunkowo niski – poziom ustabilizowania się wykładni jej przepisów, to unormowanie postępowań naukowych^[1] przez przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (dalej: p.s.w.n.) należy uważać za regulację nową, ponieważ nadal stanowi ona źródło wymagających rozstrzygnięcia problemów interpretacyjnych.

Przyczyn tego stanu rzeczy należy upatrywać w trzech czynnikach.

Po pierwsze w tym, że – biorąc pod uwagę prawniczą miarę czasu – 7 lat obowiązywania nowego prawa to wciąż okres zbyt krótki na ukształtowanie się poglądów doktryny i judykatury w sferze wykładni.

Po drugie w tym, że zastosowana przez ustawodawcę – przy regulowaniu postępowań naukowych – technika odesłania do „odpowiedniego” stosowania przepisów prawa^[2] (w tym przypadku – odpowiedniego stosowania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania

¹ Pod pojęciem postępowań naukowych rozumiem postępowania: w sprawie nadania stopnia doktora, w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego oraz w sprawie nadania tytułu profesora (art. 177 ust. 1 p.s.w.n.).

² „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa polega na stosowaniu przepisów regulujących jeden zakres odniesienia do drugiego zakresu odniesienia bądź wprost, bądź ze zmianami, bądź na niestosowaniu tych przepisów w ogóle. Decyzja o wyborze wariantu zachowania (stosuję wprost, modyfikuję/dostosowuję, nie stosuję w ogóle) należy do organu stosującego prawo. Na temat „odpowiedniego” stosowania przepisów prawa zob. m.in.: Józef Nowacki, „«Odpowiednie» stosowanie przepisów prawa,” *Państwo i Prawo*, z. 3 (1964): 372; Eugeniusz Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1970), 78 – 86; Lech Morawski, *Zasady wykładni prawa* (Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Wydawnictwo „Dom Organizatora”,

administracyjnego^[3], dalej: k.p.a.)^[4] ze swej istoty zakłada konieczność rozwiązywania problemów w sferze wykładni w sposób rozproszony (najczęściej w ramach rozpatrywania spraw indywidualnych), a w konsekwencji niejednolicie. Jak trafnie ujmują tę kwestię Z. Kmieciak i J. Wegner, technika prawotwórstwa oparta na odesłaniu zakłada, że:

[...] praktyka wyręczy w pewnym sensie legislatywę w realizacji powierzonych jej zadań (poradzi sobie z problemami, których ze względów czysto pragmatycznych nie rozstrzygnięto wprost i jednoznacznie w ustawie)^[5].

Po trzecie zaś w tym, że ustawodawca w sposób znaczący ograniczył uregulowanie dwóch postępowań naukowych (doktorskiego i habilitacyjnego) przez przepisy powszechnie obowiązujące, pozostawiając znaczny obszar tych postępowań do unormowania w aktach prawa zakładowego, wydawanych przez poszczególne instytucje naukowe na podstawie upoważnień zawartych w ustawie^[6]. Stan ten prowadzi do powstawania kolejnych problemów: autonomizacji postępowań naukowych w poszczególnych ośrodkach naukowych^[7] oraz pytań o zasadę i zakres dopuszczalnych odstępstw

2006), 215; Maria Hauser, "Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące," *Przegląd Prawa i Administracji*, t. 65 (2005): 151 i n.

³ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1571 ze zm.

⁴ Przepis art. 178 ust. 3 p.s.w.n. stanowi, że „w postępowaniach w sprawie nadania stopnia doktora oraz w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, stosuje się odpowiednio przepisy Kpa”. Z kolei zgodnie z treścią art. 228 ust. 9 p.s.w.n. „w postępowaniach w sprawie nadania tytułu profesora, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, stosuje się odpowiednio przepisy Kpa”.

⁵ Zbigniew Kmieciak i Joanna Wegner, "Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach nadawania stopni naukowych i tytułu profesora," *Państwo i Prawo*, z. 3 (2021): 5.

⁶ Upoważnienia te zostały zawarte w przepisie art. 192 ust. 2 oraz art. 221 ust. 14 p.s.w.n.

⁷ M. Wojtuń trafnie wskazuje na ryzyka związane z autonomizacją procedur awansowych w poszczególnych uczelniach wynikające z odstąpienia od regulowania tych procedur przepisami powszechnie obowiązującymi; autor ten pisze, że „zjawisko decentralizacji regulacji proceduralnej w zakresie nadawania stopni naukowych musi nieuchronnie prowadzić do powstania prawnych partykularyzmów, tj. do stworzenia przez podmioty doktoryzujące i habilitujące autonomicznych i nierównoważnych porządków proceduralnych, co w sposób jaskrawy kontrastuje z poprzednio obowiązującą jednolitą regulacją, opartą na przepisach ustawowych oraz wydanym na podstawie ustawy rozporządzeniu” (Maciej Wojtuń, "Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniach awansowych," *Państwo i Prawo*,

od ogólnego reżimu proceduralnego k.p.a., które mogą zostać wprowadzone w aktach prawa zakładowego^[8] – zwłaszcza wobec faktu, że granice przedmiotowe upoważnień ustawowych do uregulowania postępowań naukowych w aktach prawa zakładowego nie zostały określone w sposób całkowicie jednoznaczny^[9].

Ł. Kierznowski trafnie w związku z tym wskazuje, że „obowiązujący od 2018 r. stan prawny stworzył zupełnie nowy kontekst proceduralny nadawania stopni, zdezaktualizował wiele dotychczasowych ustaleń naukowych i zrodził nowe pytania, zwłaszcza o związek tych postępowań z podziałem na administracyjne postępowania ogólne i szczególne (i rolę autonomii szkół wyższych w tym zakresie)”^[10].

2 |

Jednym w zagadnień prawnych rysujących się na tle nowego uregulowania postępowań naukowych, a wymagających rozstrzygnięcia, jest kwestia dopuszczalności zbiegu ról procesowych członka komisji habilitacyjnej i członka organu habilitującego. Kwestia ta ma istotne znaczenie dla prawidłowości postępowania naukowego i decyzji w sprawie nadania stopnia

nr 2 (2021): 10). W sprawie negatywnych skutków decentralizacji proceduralnej postępowań naukowych zob. także Hubert Izdebski, w Hubert Izdebski i Jan Michał Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz* (LEX, 2023), nota 6 do art. 221.

⁸ Zagadnienie dopuszczalności modyfikowania ustaw aktami podustawowymi, wydawanymi na podstawie ustawowych upoważnień, jest złożonym problemem prawnym – zob. Marcin Wiącek, w *Konstytucja RP. Tom 2. Komentarz do art. 87–243*, red. Marek Safjan i Leszek Bosek (Warszawa: C.H. Beck, Legalis, 2016), noty VIII.C.2 i 3 do art. 92.

⁹ Zagadnienie to dostrzegają Z. Kmiecik i J. Wegner. Autorzy ci piszą: „forma redakcyjna tych upoważnień [zawartych w art. 192 ust. 2 i art. 221 ust. 14 p.s.w.n. – przyp. autora], w tym posłużenie się w nich zwrotami: «określi sposób postępowania» oraz «określi [...] szczegółowy tryb postępowania», stwarza realne zagrożenie wkraczania postanowieniami aktów uczelnianych w sferę materii kodeksowej. W ostatecznym rachunku powstające na tym tle dylematy będą musiały być rozstrzygane w praktyce, m.in. przez sądy” (Kmiecik i Wegner, „Odpowiednie stosowanie,” 18).

¹⁰ Łukasz Kierznowski, „Procedury nadawania stopni naukowych – czy jesteśmy w punkcie zwrotnym?,” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, z. 2 (2025): 171.

doktora habilitowanego, ponieważ ewentualny udział w tym postępowaniu osoby łączącej w sposób nieuprawniony różne role procesowe stanowi naruszenie prawa i może prowadzić do wzruszenia (uchylenia albo stwierdzenia nieważności) wydanej w sprawie decyzji.

Należy przypomnieć, że w fazie merytorycznej postępowania habilitacyjnego, tj. w fazie obejmującej ocenę dorobku naukowego albo artystycznego kandydata do stopnia doktora habilitowanego (habilitanta), uczestniczą dwa organy: komisja habilitacyjna i organ habilitujący. Komisja habilitacyjna podejmuje uchwałę zawierającą opinię w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego (art. 221 ust. 10 i 11 p.s.w.n.), natomiast organ habilitujący, na podstawie uchwały komisji habilitacyjnej, nadaje stopień doktora habilitowanego albo odmawia jego nadania; zarówno nadanie stopnia doktora habilitowanego, jak i odmowa jego nadania ma formę prawną decyzji administracyjnej (art. 178 ust. 1 i art. 224 ust. 1 p.s.w.n.).

Z punktu widzenia zagadnienia prawnego ujętego w tytule niniejszego opracowania kluczowe znaczenie ma kwestia składu komisji habilitacyjnej i składu organu habilitującego.

Jeżeli chodzi o komisję habilitacyjną, to – zgodnie z treścią art. 221 ust. 4 i 5 p.s.w.n. – jest ona powoływana przez podmiot habilitujący i składa się z: 4 członków wyznaczonych przez Radę Doskonałości Naukowej (dalej: RDN) (przewodniczącego i 3 recenzentów) oraz 3 członków wybranych przez podmiot habilitujący (2 członków komisji zatrudnionych w podmiocie habilitującym i 1 recenzenta). Liczba członków komisji habilitacyjnej jest zatem stała, ustalona przez ustawę i wynosi 7 osób (art. 221 ust. 5 p.s.w.n.).

Z kolei zgodnie z art. 178 ust. 1 p.s.w.n. organem habilitującym (organem podmiotu habilitującego właściwym do wydania decyzji administracyjnej w sprawie nadania stopnia) jest: w uczelni – senat lub inny organ uczelni, o którym mowa w art. 28 ust. 4 p.s.w.n., zaś w instytucie PAN, w instytucie badawczym oraz w instytucie międzynarodowym – rada naukowa. Ów „inny organ uczelni, o którym mowa w art. 28 ust. 4” p.s.w.n., to organ określony w statucie uczelni. W praktyce funkcjonowania uczelni organy właściwe do podejmowania decyzji w sprawach stopni (inne niż senaty uczelni) noszą zazwyczaj nazwy rad dyscyplin naukowych lub komisji ds. stopni naukowych (możliwe są też inne nazwy), a w ich skład – na zasadach określonych w prawie zakładowym podmiotów habilitujących – wchodzi nauczyciele akademicki będący pracownikami danego podmiotu habilitującego^[11].

¹¹ Należy przy tym dodać, że w głosowaniach w sprawach nadawania stopni naukowych i stopni w zakresie sztuki biorą udział członkowie senatu albo

W kontekście składow komisji habilitacyjnej i organu habilitującego przedmiot dyskusji stanowi zagadnienie dopuszczalności zbiegu członkostwa w obu organach. O tym, że zagadnienie to jest realnym problemem w praktyce postępowań naukowych, świadczy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 listopada 2022 r., II SA/Wa 1018/22^[12], w którym sąd sformułował następujący pogląd:

należy przyjąć, że organy uczestniczące w tych postępowaniach [chodzi o organy habilitujące – przyp. autora] są zobowiązane każdorazowo wyłączać od udziału w danym postępowaniu swojego członka w przypadku, gdy pełni on w nim funkcję recenzenta lub członka komisji habilitacyjnej na podstawie art. 24 § 1 pkt 4 k.p.a., który stanowi, że pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie, w której był świadkiem lub biegłym albo był lub jest przedstawicielem jednej ze stron, albo w której przedstawicielem strony jest jedna z osób wymienionych w pkt 2 i 3. Obowiązek wyłączenia pracownika, członka organu kolegialnego bądź całego organu wynika z potrzeby zabezpieczenia w jak największym zakresie neutralności organu, czyli zapewnienia bezstronności i obiektywizmu organu przy rozpoznawaniu sprawy.

3 |

W celu rozstrzygnięcia zarysowanego zagadnienia zbiegu ról procesowych należy w pierwszej kolejności ustalić, czy oraz w odniesieniu do których członków komisji habilitacyjnej zbieg ich roli procesowej członków komisji z rolą procesową członków organu habilitującego jest w ogóle możliwy; ocena zaś, czy zbieg taki jest dopuszczalny (o ile jest możliwy), będzie mogła nastąpić w drugiej kolejności.

Jeżeli chodzi o członków komisji habilitacyjnej wyznaczanych przez RDN, to odnoszący się do nich przepis art. 221 ust. 4 p.s.w.n. ma następujące brzmienie:

członkowie innego określonego w statucie organu uczelni będący profesorami i profesorami uczelni (art. 31 ust. 4 p.s.w.n.). Profesorowie i profesorowie uczelni są zaś osobami „zatrudnionymi” na uczelni (art. 116 ust. 1 pkt 1 i 2 p.s.w.n.).

¹² LEX nr 3585660.

w terminie 12 tygodni od dnia otrzymania wniosku RDN wyznacza 4 członków komisji habilitacyjnej, w tym przewodniczącego i 3 recenzentów, spośród osób posiadających stopień doktora habilitowanego lub tytuł profesora oraz aktualny dorobek naukowy lub artystyczny i uznaną renomę, w tym międzynarodową, niebędących pracownikami podmiotu habilitującego ani uczelni, instytutu PAN, instytutu badawczego, instytutu międzynarodowego albo CMKP¹³, których pracownikiem jest osoba ubiegająca się o stopień doktora habilitowanego.

W kontekście treści cytowanego przepisu wyłania się wątpliwość dotycząca tego, do których podmiotów wymienionych we wcześniejszej części przepisu odnosi się kwantyfikator zawarty w jego końcowej części, a mianowicie: „których pracownikiem jest osoba ubiegająca się o stopień doktora habilitowanego”. Nie jest bowiem jasne, czy kwantyfikator ten odnosi się do wszystkich podmiotów wymienionych po wyrazach „niebędących pracownikami” (tj. do podmiotu habilitującego, uczelni, instytutu PAN, instytutu badawczego, instytutu międzynarodowego albo CMKP), czy też jedynie do podmiotów wymienionych po wyrazie „ani” (tj. do uczelni, instytutu PAN, instytutu badawczego, instytutu międzynarodowego albo CMKP).

Przy szerszym zastosowaniu kwantyfikatora przepis art. 221 ust. 4 p.s.w.n (dla zapewnienia klarowności wyводу podzielony na punkty) miałby następującą treść:

RDN wyznacza 4 członków komisji habilitacyjnej, w tym przewodniczącego i 3 recenzentów, spośród osób [...]:

- 1) niebędących pracownikami podmiotu habilitującego, którego pracownikiem jest osoba ubiegająca się o stopień doktora habilitowanego;
- 2) niebędących pracownikami uczelni, instytutu PAN, instytutu badawczego, instytutu międzynarodowego albo CMKP, których pracownikiem jest osoba ubiegająca się o stopień doktora habilitowanego.

Z kolei przy węższym zastosowaniu kwantyfikatora przepis art. 221 ust. 4 p.s.w.n (dla zapewnienia klarowności wyводу również podzielony na punkty) miałby następującą treść:

¹³ Skrót CMKP oznacza Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego, działające na podstawie ustawy z dnia 13 września 2018 r. o Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego – zob. art. 7 ust. 1 pkt 6c p.s.w.n.

RDN wyznacza 4 członków komisji habilitacyjnej, w tym przewodniczącego i 3 recenzentów, spośród osób [...]:

- 1) niebędących pracownikami podmiotu habilitującego;
- 2) niebędących pracownikami uczelni, instytutu PAN, instytutu badawczego, instytutu międzynarodowego albo CMKP, których pracownikiem jest osoba ubiegająca się o stopień doktora habilitowanego.

Różnica między oboma wariantami interpretacyjnymi nie sprowadza się jedynie do „gry słów”, lecz powoduje daleko idące konsekwencje dla składu komisji habilitacyjnej.

W pierwszym przypadku (tj. przy założeniu, że kwantyfikатор odnosi się także do podmiotu habilitującego) członkowie komisji habilitacyjnej wyznaczani przez RDN nie mogliby być pracownikami podmiotu habilitującego wyłącznie w sytuacji, gdyby postępowanie habilitacyjne dotyczyło habilitanta będącego pracownikiem tego podmiotu habilitującego, natomiast mogliby być pracownikami podmiotu habilitującego w sytuacji, gdyby postępowanie habilitacyjne dotyczyło habilitanta niebędącego pracownikiem tego podmiotu (czyli habilitanta „zewnętrznego”). W konsekwencji w sytuacji, w której postępowanie habilitacyjne dotyczyłoby habilitanta „zewnętrznego”, w odniesieniu do 4 członków komisji habilitacyjnej wyznaczanych przez RDN mógłby wystąpić zbieg roli procesowej członka komisji habilitacyjnej i organu habilitującego.

Natomiast w drugim przypadku (tj. przy założeniu, że kwantyfikатор nie odnosi się do podmiotu habilitującego) członkowie komisji habilitacyjnej wyznaczani przez RDN w ogóle nie mogliby być pracownikami podmiotu habilitującego, niezależnie od tego, czy postępowanie habilitacyjne dotyczyłoby habilitanta będącego pracownikiem podmiotu habilitującego, czy też habilitanta niebędącego pracownikiem podmiotu habilitującego (habilitanta „zewnętrznego”). W konsekwencji w odniesieniu do 4 członków komisji habilitacyjnej wyznaczanych przez RDN w ogóle nie mógłby wystąpić zbieg roli procesowej członka komisji habilitacyjnej i organu habilitującego, ponieważ żaden z 4 członków komisji habilitacyjnej wyznaczanych przez RDN (niezależnie od istnienia bądź nieistnienia więzi pracowniczej między habilitantem a podmiotem habilitującym) nie mógłby być pracownikiem podmiotu habilitującego.

Wydaje się, że za prawidłowy należy uznać drugi z wyżej wskazanych kierunków wykładni. Przemawiają za nim przede wszystkim dwa argumenty.

Po pierwsze – uzasadnienie projektu ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce dowodzi, że intencją projektodawców ustawy było to, by 4 członkowie komisji habilitacyjnej wyznaczani przez RDN w każdym przypadku (tj. niezależnie od istnienia lub nieistnienia więzi pracowniczej między habilitantem a podmiotem habilitującym) nie byli pracownikami podmiotu habilitującego. W uzasadnieniu projektu znalazło się bowiem wyjaśnienie, że „Rada wyznaczy spoza podmiotu habilitującego [wyróżn. autora] 4 członków komisji habilitacyjnej (w tym przewodniczącego komisji i trzech recenzentów) spośród osób o uznanej renomie naukowej, w tym międzynarodowej oraz niebędących pracownikami podmiotu habilitującego [wyróżn. autora] lub podmiotu zatrudniającego osobę ubiegającą się o nadanie stopnia naukowego doktora habilitowanego”¹⁴. Z uzasadnienia projektu nie wynika więc, by projektodawcy wiązali zdolność członków komisji habilitacyjnej wyznaczonych przez RDN do zasiadania w składzie komisji z tym, czy habilitant jest, czy też nie jest pracownikiem podmiotu habilitującego.

Po drugie – z przepisu art. 221 ust. 5 pkt 3 p.s.w.n. (który w tym zakresie nie nasuwa wątpliwości interpretacyjnych) wynika, że czwarty recenzent będący członkiem komisji habilitacyjnej (wybierany przez podmiot habilitujący) musi pochodzić spoza podmiotu habilitującego (musi to być osoba „niebędąca pracownikiem podmiotu habilitującego”), bez względu na status pracowniczy habilitanta (tj. nawet wtedy, gdy habilitant jest „zewnętrzny”). W tej sytuacji jako przeczące zasadzie racjonalności ustawodawcy uznać należałoby rozwiązanie, w ramach którego członek komisji habilitacyjnej (czwarty recenzent) wybierany przez podmiot habilitujący musiałby w każdym przypadku pochodzić spoza podmiotu habilitującego, a członkowie komisji habilitacyjnej (trzej recenzenci) wyznaczani przez RDN mogliby pochodzić z podmiotu habilitującego, gdyby habilitant nie był pracownikiem podmiotu habilitującego. Potrzeba zapewnienia regulacji prawnej niezbędnej spójności wymaga zachowania jednolitych wymogów stawianych recenzentom wyznaczanym przez RDN i recenzentowi wybieranemu przez podmiot habilitujący. Skoro zatem (czwarty) recenzent wybierany przez podmiot habilitujący musi być recenzentem

¹⁴ Sejm VIII kadencji – Druk sejmowy nr 2446 część I, uzasadnienie projektu, 50. Trudno przy tym oprzeć się refleksji, że myśl, by czterej członkowie komisji habilitacyjnej wyznaczani przez RDN „zawsze” pochodzili spoza podmiotu habilitującego i nie byli w nim zatrudnieni, została w sposób bardziej klarowny wyłożona w uzasadnieniu projektu aniżeli w samym tekście prawnym.

„zewnątrznym”, niezależnie od tego, czy habilitant jest pracownikiem podmiotu habilitującego, czy też nie (art. 221 ust. 5 pkt 3 p.s.w.n.), to w tym samym kierunku (spełnienia w każdym przypadku wymogu „zewnątrżności” recenzentów) należy interpretować przepis art. 221 ust. 4 p.s.w.n.

Dotychczasowe rozważania prowadzą do wniosku, że żaden członek komisji habilitacyjnej wyznaczany przez RDN, tj. ani przewodniczący, ani którykolwiek z 3 recenzentów (do przewodniczącego wyznaczanego przez RDN odnoszą się bowiem takie same wymogi jak w odniesieniu do recenzentów wyznaczanych przez RDN – art. 221 ust. 4 p.s.w.n.), nie może być pracownikiem podmiotu habilitującego (bez względu na to, czy sam habilitant jest, czy też nie jest pracownikiem tego podmiotu). Ustalenie to prowadzi do kolejnego – istotnego z punktu widzenia przedmiotu rozważań – stwierdzenia. Skoro bowiem wszyscy członkowie komisji habilitacyjnej wyznaczani przez RDN nie mogą być pracownikami podmiotu habilitującego, a wszyscy członkowie organu habilitującego muszą być pracownikami podmiotu habilitującego, to oba zbiory osób są rozłączne i nie jest w ogóle możliwy zbieg roli procesowej członka komisji habilitacyjnej wyznaczanego przez RDN (przewodniczący i 3 recenzentów) z rolą procesową członka organu habilitującego.

Podobnie (tj. w kierunku wykluczenia takiej możliwości) należy ocenić ewentualność zbiegu roli procesowej członka komisji habilitacyjnej – recenzenta (czwartego) wybieranego przez podmiot habilitujący (art. 221 ust. 5 pkt 3 p.s.w.n.) z rolą procesową członka organu habilitującego. Recenzent ten – o czym była mowa wyżej i co wynika z treści przepisu art. 221 ust. 5 pkt 3 p.s.w.n. – również nie może być pracownikiem podmiotu habilitującego (niezależnie od tego, czy habilitant jest pracownikiem tego podmiotu). W konsekwencji recenzent ten nie może być także członkiem organu habilitującego i zbieg dwóch ról procesowych (członka komisji habilitacyjnej i członka organu habilitującego) w jego przypadku nie jest możliwy.

Za zbędne należy uznać w tej sytuacji rozważanie kwestii prawnej dopuszczalności zbiegu ról procesowych członków komisji habilitacyjnej wyznaczanych przez RDN (art. 221 ust. 4 i ust. 5 pkt 1 p.s.w.n.) oraz członka komisji habilitacyjnej – recenzenta wybieranego przez podmiot habilitujący (art. 221 ust. 5 pkt 3 p.s.w.n.) z rolami procesowymi członków organu habilitującego, ponieważ zbieg tych ról procesowych nie jest w odniesieniu do tych osób prawnie możliwy (zbiór wskazanych członków komisji habilitacyjnej i zbiór członków organu habilitującego są zbiorami rozłącznymi).

4 |

Do rozstrzygnięcia pozostaje natomiast kwestia dopuszczalności zbiegu ról procesowych członków komisji habilitacyjnej i członków organu habilitującego w odniesieniu do pozostałych 2 członków komisji habilitacyjnej wybieranych przez podmiot habilitujący, tj. w odniesieniu do osób wymienionych w przepisie art. 221 ust. 5 pkt 2 p.s.w.n. Cytowany przepis stanowi bowiem, że komisja habilitacyjna składa się także z „2 członków posiadających stopień doktora habilitowanego lub tytuł profesora, zatrudnionych w podmiocie habilitującym, w tym sekretarza”. Skoro osoby te – zgodnie z wymogiem ustawowym – muszą być zatrudnione w podmiocie habilitującym, to – w konsekwencji – możliwy jest zbieg ich roli procesowej członków komisji habilitacyjnej z rolą procesową członków organu habilitującego.

W tym miejscu wyłania się jednak zagadnienie prawnej dopuszczalności takiego zbiegu.

Na wstępie należy odnotować, że przepisy p.s.w.n. nie formułują wprost zakazu łączenia funkcji członków komisji habilitacyjnej wybieranych przez podmiot habilitujący (wymienionych w art. 221 ust. 5 pkt 2 p.s.w.n.) z funkcją członków organu habilitującego.

Do rozważenia pozostaje natomiast kwestia, czy w odniesieniu do tych osób nie zachodzą okoliczności, które uzasadniałyby ich wyłączenie jako członków organu kolegalnego na podstawie – stosowanych odpowiednio – przepisów k.p.a. o wyłączeniach (art. 24 i 27 k.p.a. w zw. z art. 178 ust. 3 p.s.w.n.).

Wśród przepisów k.p.a. określających podstawy wyłączenia członka organu kolegalnego trudno jednak znaleźć takie, które – stosowane odpowiednio – uzasadniałyby wyłączenie członka organu habilitującego z tego powodu, że pełnił on w tym samym postępowaniu habilitacyjnym funkcję członka komisji habilitacyjnej, o którym mowa w art. 221 ust. 5 pkt 2 p.s.w.n.

Członek komisji habilitacyjnej, o którym mowa w art. 221 ust. 5 pkt 2 p.s.w.n., nie jest bowiem świadkiem ani biegłym w sprawie w rozumieniu art. 24 § 1 pkt 4 w zw. z art. 27 § 1 k.p.a. i nie występuje w postępowaniu habilitacyjnym w żadnej z tych ról procesowych. Cech opinii biegłego w opinii komisji habilitacyjnej (całej) dopatruje się M. Sieniuc^[15]. Pogląd ten jest trafny w takim znaczeniu, w jakim ekspercki charakter można przypisać

¹⁵ Magdalena Sieniuc, „Opinia komisji habilitacyjnej w postępowaniu o nadanie stopnia doktora habilitowanego – kilka refleksji na tle regulacji z zakresu nadawania stopni i tytułów naukowych,” w *Administracja w demokratycznym państwie prawa*.

całemu postępowaniu habilitacyjnemu^[16]. Brak jest natomiast podstaw do uznania członka komisji habilitacyjnej (powołanego na podstawie art. 221 ust. 5 pkt 2 p.s.w.n.) za biegłego, nawet w ramach formuły „odpowiedniego” stosowania przepisów prawa^[17]. Między statusem prawnym członka komisji habilitacyjnej, o którym mowa w art. 221 ust. 5 pkt 2 p.s.w.n., a statusem prawnym biegłego zachodzą bowiem istotne różnice. W odniesieniu do tego członka komisji habilitacyjnej m.in.: nie występuje akt powołania go jako *de nomine* biegłego lub recenzenta w postępowaniu – jest on powoływany jako członek organu kolegialnego; członek ten nie jest zobowiązany do sporządzenia indywidualnej, odrębnej opinii na temat dorobku habilitanta; członka tego nie obowiązują również rygory związane ze składaniem przez biegłego opinii, a określone w art. 84 § 2 zd. 2 k.p.a. (w szczególności obowiązek złożenia opinii pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywą opinię). Członek komisji habilitacyjnej wymieniony w art. 221 ust. 5 pkt 2 p.s.w.n. zapoznaje się z recenzjami i dorobkiem habilitanta, ocenia ten dorobek, a następnie daje wyraz swojemu (pozytywnemu albo negatywnemu) stanowisku w głosowaniu nad opinią w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego (art. 221 ust. 10 p.s.w.n.), jednakże czyni to jako członek ustawowego organu (komisji habilitacyjnej), a nie jako biegły, recenzent lub świadek.

Członkostwa w komisji habilitacyjnej na podstawie art. 221 ust. 5 pkt 2 p.s.w.n. nie można również – z perspektywy organu habilitującego – zakwalifikować jako „udziału w wydaniu zaskarżonej decyzji” w rozumieniu art. 24 § 1 pkt 5 w zw. z art. 27 § 1 k.p.a. Opinia komisji habilitacyjnej nie jest bowiem decyzją administracyjną ani też rozpatrywanie sprawy przez organ habilitujący nie jest wynikiem zaskarżenia tej opinii, lecz przejawem

Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza, red. Andrzej Matan (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), 615.

¹⁶ Ekspercki charakter postępowań naukowych podkreślają Z. Kmiecik i J. Wegner (Kmiecik i Wegner, „Odpowiednie stosowanie,” 7).

¹⁷ Bliższa roli biegłego jest rola recenzenta w postępowaniu naukowym. M. Sieniuc pisze, że recenzja pełni funkcję dowodu z opinii biegłego, zaś sam „recenzent w postępowaniach o nadanie stopnia i tytułu naukowego jest tym, kim w innych postępowaniach administracyjnych jest biegły” (Magdalena Sieniuc, *Jednostka w postępowaniach w sprawach nadania stopnia i tytułu naukowego. Studium z prawa administracyjnego procesowego* (Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2019), 242). Z kolei, zdaniem Z. Kmiecika i J. Wegner, w postępowaniu habilitacyjnym „[...] nie można traktować recenzenta jako niezależnego biegłego, lecz co najwyżej quasi-biegłego, wchodzącego w skład organu kolegialnego” (Kmiecik i Wegner, „Odpowiednie stosowanie,” 7).

realizacji przez ten organ ustalonego ustawowo porządku czynności w postępowaniu habilitacyjnym.

Brak jest również podstaw do kwalifikowania samego członkostwa w komisji habilitacyjnej jako okoliczności uzasadniającej wątpliwości co do bezstronności członka organu kolegialnego w rozumieniu art. 24 § 3 w zw. z art. 27 § 1 zd. 2 k.p.a., gdyż przyjęcie interpretacji przeciwnej prowadziłoby do nieracjonalnego wniosku, że sam fakt zapoznania się przez członka komisji habilitacyjnej z recenzjami, dorobkiem habilitanta i ocena tego dorobku przekreślają przymiot bezstronności tej samej osoby jako członka organu habilitującego. W rzeczywistości jest odwrotnie. Głęboka znajomość sprawy (odpowiadająca ustawowej funkcji i odpowiedzialności komisji habilitacyjnej oraz jej członków) sprzyja bezstronności i rzetelności ocen naukowych. Nie można z samego faktu członkostwa nauczyciela akademickiego w komisji habilitacyjnej wywodzić wniosku co do jego braku bezstronności jako członka organu habilitującego. Konieczność wyrobienia sobie poglądu na temat kandydata i jego dorobku, do czego są zobowiązani zarówno członkowie komisji habilitacyjnej, jak i członkowie organu habilitującego, jest zaś wpisana w istotę postępowań naukowych. Na ekspercką wiedzę i kompetencje merytoryczne członków organów w postępowaniach naukowych, jako element specyfiki tych postępowań, trafnie wskazują: H. Izdebski i J.M. Zieliński^[18], A. Bochentyn^[19], M. Tabernacka i E. Klat-Górska^[20] oraz M. Sieniuc^[21]. Wymogi w zakresie posiadania wysokich kwalifikacji naukowych, jakie muszą spełniać członkowie tych organów, powodują, że członkowie ci dają rękojmię^[22] dokonania należytej i obiektywnej oceny dorobku naukowego kandydata do stopnia, co – w dalszej perspektywie – służy także pogłębianiu zaufania do postępowania

¹⁸ Hubert Izdebski i Jan Michał Zieliński, *Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2015), 100 – 101.

¹⁹ Adam Bochentyn, *Dowód z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 295.

²⁰ Magdalena Tabernacka i Elżbieta Klat-Górska, „Kontrola instancyjna postępowania habilitacyjnego – podstawy prawne, przebieg i weryfikacja procedur,” *Kontrola Państwowa*, nr 5 (2020): 21.

²¹ Sieniuc, „Opinia komisji,” 616.

²² Na temat doniosłości przesłanki rękojmiowej w różnych obszarach życia społecznego zob. m. in. Mariusz Bogusz, „Prawo do odbudowy rękojmi niezbędnej do wykonywania zawodu lub sprawowania funkcji we władzach przedsiębiorstwa,” *Prawo i Wiąż*, nr 2 (2021): 29 i n.

administracyjnego^[23] jako ram proceduralnych, w których są prowadzone postępowania naukowe. Natomiast na marginesie rozważań poświęconych „pierwiastkowi ludzkiemu” w organach występujących w postępowaniach naukowych wypada jedynie wyrazić nadzieję, że kompetencje decyzyjne w tych postępowaniach nie zostaną nigdy przejęte przez sztuczną inteligencję (AI), która – na pozór – w sposób „wzorcowy” odpowiada standardowi „neutralności”, „bezstronności” i „obiektywizmu”^[24].

Należy wreszcie mieć na uwadze, iż to sam ustawodawca zdecydował o tym, że 2 członków komisji habilitacyjnej musi być zatrudnionych w podmiocie habilitującym (art. 221 ust. 5 pkt 2 p.s.w.n.). Ustawodawca musiał zatem liczyć się z ewentualnością zbiegu roli procesowej członka komisji habilitacyjnej powołanego do tej komisji na podstawie art. 221 ust. 5 pkt 2 p.s.w.n. i roli procesowej członka organu habilitującego, a mimo to nie wprowadził w tym zakresie żadnych zakazów ani ograniczeń (mimo że zakazy i ograniczenia związane z występowaniem innego rodzaju powiązań interpersonalnych wprowadził – zob. art. 221 ust. 4 i 5 p.s.w.n.). Trudno uznać tego rodzaju zaniechanie ustawodawcy za niezamierzone. Status członków komisji habilitacyjnej powołanych na podstawie art. 221 ust. 5 pkt 2 p.s.w.n. jest zatem szczególny – są oni przedstawicielami podmiotu

²³ Wagę zaufania w postępowaniu administracyjnym i we współczesnej kulturze administrowania podkreśla, jak również pojęcie to analizuje, Joanna Smarż, „Zasada pogłębiania zaufania obywateli do administracji publicznej jako fundament postępowania administracyjnego,” *Prawo i Więź*, nr 1 (2025): 506 – 513, 523 – 524.

²⁴ M. Kamiński słusznie stawia fundamentalne pytanie o to, „czy i w jakim zakresie sztuczne systemy decyzyjne mogą przejmować kompetencje i działać w imieniu wydzielonych struktur administracji publicznej (organów), które ze swej istoty – tak w formach monokratycznych, jak i kolegialnych – i zgodnie z porządkiem konstytucyjnym manifestują wolę państwa za pośrednictwem upoważnionych jednostek ludzkich (np. piastuna kompetencji organu lub pracowników urzędu obsługującego organ), w sytuacji gdy legitymowane przez porządek prawny jednostki ludzkie nie sprawują pełnej kontroli nad automatycznym i zasadniczo zdehumanizowanym procesem decyzyjnym. Przyjęcie poglądu – wywodzi dalej ten autor – że akty lub czynności administracyjne mogą być wydawane lub podejmowane przez określone struktury informatyczne działające w sposób względnie (albo bezwzględnie) niezależny i autonomiczny od podmiotów ludzkich upoważnionych przez porządek prawny do wykonywania zadań i funkcji administracji publicznej, nasuwa zasadnicze pytania o możliwość redefinicji pojęcia kompetencji administracyjnoprawnej oraz jej podmiotu” (Marcin Kamiński, „Podmiot kompetencji administracyjnej w zautomatyzowanych procesach stosowania prawa na tle problematyki legitymacji prawno-demokratycznej delegowania kompetencji na systemy sztucznej inteligencji i odpowiedzialności prawnej za ich działania lub zaniechania,” *Prawo i Więź*, nr 6 (2024): 246.

habilitującego w komisji habilitacyjnej (wymóg, by byli oni zatrudnieni w podmiocie habilitującym ma charakter ustawowy) i to za ich pośrednictwem podmiot habilitujący uzyskuje wgląd w prace komisji habilitacyjnej i wpływ na jej działalność^[25]. Możliwy udział tych osób w składzie organu habilitującego nie stoi zatem w sprzeczności, a koresponduje z ich rolą procesową jako członków komisji habilitacyjnej reprezentujących w tej komisji podmiot habilitujący.

W konsekwencji należy dojść do wniosku, że brak jest podstaw do uznania, że członek organu habilitującego powołany na podstawie art. 221 ust. 5 pkt 2 p.s.w.n. podlega wyłączeniu w postępowaniu jedynie na tej podstawie, że w tym samym postępowaniu pełnił funkcję członka komisji habilitacyjnej.

5 |

Dotychczasowe rozważania upoważniają do sformułowania poniższych wniosków^[26], które – zarazem – wyrażają stanowisko w sprawie zagadnienia ujętego w tytule niniejszego opracowania.

Po pierwsze, obowiązywanie ustawowego wymogu, by czterej członkowie komisji habilitacyjnej wyznaczeni przez RDN (art. 221 ust. 5 pkt 1 p.s.w.n.), jak również członek komisji habilitacyjnej – recenzent wybrany przez podmiot habilitujący (art. 221 ust. 5 pkt 3 p.s.w.n.), nie byli pracownikami podmiotu habilitującego, powoduje ten skutek, że – w odniesieniu do tych osób – nie jest możliwy zbieg ich ról procesowych członków komisji habilitacyjnej z rolami procesowymi członków organu habilitującego.

²⁵ M. Kamiński trafnie pisze, że „[...] uczelnie lub jednostki naukowo-badawcze (tzw. podmioty habilitujące) uczestniczą w procedurze oceny osiągnięć naukowych i aktywności naukowej kandydata do stopnia naukowego doktora habilitowanego za pośrednictwem powołanych przez siebie członków komisji habilitacyjnej” (Marcin Kamiński, „Postępowania administracyjne konsultacyjne, koordynacyjne i kolaboratywne,” w *System Prawa Administracyjnego Procesowego*. Tom 4. *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. Andrzej Matan (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 1298 – 1299).

²⁶ W świetle tych wniosków powołany we wcześniejszej części artykułu pogląd WSA w Warszawie, wyrażony w wyroku z dnia 9 listopada 2022 r., II SA/Wa 1018/22 – jako nadmiernie uogólniony – nie może być uznany za zasługujący na aprobatę.

Zbiory tych osób mają charakter zbiorów rozłącznych. W konsekwencji za zbędne należy uznać rozważanie zagadnienia prawnej dopuszczalności takiego zbiegu ról procesowych (skoro nie jest on prawnie możliwy).

Po drugie, w odniesieniu do pozostałych dwóch członków komisji habilitacyjnej, którzy – zgodnie z ustawowym wymogiem – muszą być zatrudnieni w podmiocie habilitującym, tj. osób wybieranych przez podmiot habilitujący na podstawie art. 221 ust. 5 pkt 2 p.s.w.n., jest możliwy zbieg ról procesowych członków komisji habilitacyjnej z rolami procesowymi członków organu habilitującego. W przypadku tych osób zbieg dwóch omawianych ról procesowych należy uznać za prawnie dopuszczalny, ponieważ przepisy powszechnie obowiązujące nie formułują żadnego zakazu w zakresie możliwości łączenia tych ról procesowych, a stosowane odpowiednio przepisy k.p.a. nie dostarczają podstawy prawnej do wyłączenia członka organu habilitującego jedynie z tej przyczyny, że w tym samym postępowaniu habilitacyjnym pełnił on funkcję członka komisji habilitacyjnej.

Bibliografia

- Bochentyn, Adam. *Dowód z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Bogusz, Mariusz. “Prawo do odbudowy rękojmi niezbędnej do wykonywania zawodu lub sprawowania funkcji we władzach przedsiębiorstwa.” *Prawo i Więź*, nr 2 (2021): 29 – 45. <https://doi.org/10.36128/priw.vi36.280>.
- Hauser, Maria. “Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące.” *Przegląd Prawa i Administracji*, t. 65 (2005): 151 – 168.
- Izdebski, Hubert i Jan Michał Zieliński. *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*. LEX, 2023.
- Izdebski, Hubert i Jan Michał Zieliński. *Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2015.
- Kamiński, Marcin. “Podmiot kompetencji administracyjnej w zautomatyzowanych procesach stosowania prawa na tle problematyki legitymacji prawno-demokratycznej delegowania kompetencji na systemy sztucznej inteligencji i odpowiedzialności prawnej za ich działania lub zaniechania.” *Prawo i Więź*, nr 6 (2024): 239 – 263. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI53.1102>.

- Kamiński, Marcin. "Postępowania administracyjne konsultacyjne, koordynacyjne i kolaboratywne." W *System Prawa Administracyjnego Procesowego*. Tom 4. *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. Andrzej Matan, 1291 – 1316. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Kierznowski, Łukasz. "Procedury nadawania stopni naukowych – czy jesteśmy w punkcie zwrotnym?" *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, z. 2 (2025): 157 – 174. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2025.87.2.09>.
- Kmieciak, Zbigniew i Joanna Wegner. "Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach nadawania stopni naukowych i tytułu profesora." *Państwo i Prawo*, z. 3 (2021): 3 – 21.
- Konstytucja RP*. Tom 2. *Komentarz do art. 87–243*, red. Marek Safjan i Leszek Bosek. Warszawa: C.H. Beck, Legalis, 2016.
- Morawski, Lech. *Zasady wykładni prawa*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Wydawnictwo „Dom Organizatora”, 2006.
- Nowacki, Józef. "«Odpowiednie» stosowanie przepisów prawa." *Państwo i Prawo*, z. 3 (1964): 367 – 376.
- Sieniuc, Magdalena. *Jednostka w postępowaniach w sprawach nadania stopnia i tytułu naukowego. Studium z prawa administracyjnego procesowego*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2019.
- Sieniuc, Magdalena. "Opinia komisji habilitacyjnej w postępowaniu o nadanie stopnia doktora habilitowanego – kilka refleksji na tle regulacji z zakresu nadawania stopni i tytułów naukowych." W *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. Andrzej Matan, 610 – 619. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.
- Smarż, Joanna. "Zasada pogłębiania zaufania obywateli do administracji publicznej jako fundament postępowania administracyjnego." *Prawo i Więź*, nr 1 (2025): 505 – 527. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI54.1075>.
- Smoktunowicz, Eugeniusz. *Analogia w prawie administracyjnym*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1970.
- Tabernacka, Magdalena i Elżbieta Klat-Górska. "Kontrola instancyjna postępowania habilitacyjnego – podstawy prawne, przebieg i weryfikacja procedur." *Kontrola Państwowa*, nr 5 (2020): 14 – 32.
- Wojtuń, Maciej. "Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniach awansowych." *Państwo i Prawo*, nr 2 (2021): 3 – 17.



Zgromadzenie Okręgowej Izby Radców Prawnych – Zgromadzenie Delegatów Okręgowej Izby Radców Prawnych

Assembly of the District Bar Association of Attorneys-at-Law – Assembly of Delegates of the District Bar Association of Attorneys-at-Law

Abstract

The self-government of attorneys-at-law is one of constitutionally-rooted organisations of public-trust professions that perform responsibilities including those of public significance. Among the local bodies of the self-government of attorneys-at-law, attention is drawn to the Assembly of the District Bar Association of Attorneys-at-Law. It is an interesting construct due to its direct-democracy nature, the scope of powers and the normative solution regarding its composition. The Assembly of the District Bar Association of Attorneys-at-Law has been entrusted under statutory regulations with important powers, e.g. adopting the budget of a particular district bar association or electing members of its other bodies. Based on the regulations contained in the Polish Act on Attorneys-at-Law, in the event of a specific number of members in regional bar associations, the assembly is composed of delegates elected at meetings held for the regions covered by the activity of a given bar association. The above solution is essentially correct, but also raises certain doubts concerning the composition of this body as regards the rights of foreign lawyers from the European Union and the participation of trainee attorneys-at-law.

KEYWORDS: delegate, District Bar Association of Attorneys-at-Law, foreign lawyer, attorney-at-law, assembly

SŁOWA KLUCZOWE: delegat, okręgowa izba radców prawnych, prawnik zagraniczny, radca prawny, zgromadzenie

MONIKA KĘPA – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, ORCID – 0000-0001-9377-5160, e-mail: monika.kepa@umcs.pl

1 | Wprowadzenie

Samorząd radców prawnych jest jednym z samorządów zawodów zaufania publicznego, o których stanowi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP)^[1]. Samorządom tego rodzaju powierzone zostały ustawowo określone zadania stanowiące wypełnianie konstytucyjnie przypisanych funkcji. Dla właściwego wykonywania zadań, w tym o znaczeniu publicznym, niezbędna jest odpowiednia struktura, na którą składają się jednostki organizacyjne samorządu radcowskiego oraz ich organy. Organem poszczególnych terenowych jednostek samorządu radcowskiego o istotnych kompetencjach jest Zgromadzenie Okręgowej Izby Radców Prawnych (dalej: Zgromadzenie OIRP). Ustawa o radcach prawnych stanowi, że przy określonej liczebności członków danej izby jej Zgromadzenie OIRP stanowią delegaci wyłonieni w drodze wyborów^[2]. Zasady przeprowadzania wyborów do organów samorządu, w tym Zgromadzenia OIRP, określone są w podstawowym zakresie w ustawie o radcach prawnych oraz w wydanym na podstawie upoważnienia ustawowego akcie wewnątrzsamorządowym^[3]. Z powyższych regulacji wynikają określone zagadnienia i wątpliwości wymagające rozważenia.

2 | Samorząd radców prawnych – funkcje i zadania

Zgodnie z Konstytucją RP w drodze ustawy można tworzyć szczególne samorządy zawodowe – samorządy zawodów zaufania publicznego^[4]. Samorządy zawodów zaufania publicznego, przy braku normatywnego określania

¹ Art. 17 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. *ab initio* (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

² Art. 50 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 499).

³ Opracowaniem nie zostaną objęte rozważania dotyczące regulacji zawartych w ustawie dnia 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 2024 r., poz. 340) z uwagi na ich epizodyczny charakter.

⁴ Art. 17 ust. 1 Konstytucji RP; Mirosław Granat, “Uwagi o statusie samorządów zawodowych – reprezentantów osób wykonujących zawody zaufania publicznego,” *Gdańskie Studia Prawnicze*, t. 12 (2004): 95 – 96.

pojęcia zawodu zaufania publicznego, są jedną z konstytucyjnie wyróżnionych postaci samorządu o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa. Samorządy tego rodzaju stanowią postać decentralizacji administracji publicznej, a wykonując zadania publiczne, dysponują władztwem publicznoprawnym i podlegają kontroli lub nadzorowi ze strony organów państwa^[5]. Zgodnie z ustawą o radcach prawnych radcowie prawni zorganizowani są na zasadach samorządu zawodowego, a przynależność radców prawnych i aplikantów radcowskich do samorządu jest obowiązkowa^[6]. Powyższe sformułowanie stanowi uproszczenie, gdyż w istocie przynależność do tego rodzaju samorządów tworzy więź o charakterze publicznoprawnym, a zarazem związania względnie przymusowego^[7]. Element dobrowolności odnosi się do swobodnego wyboru zawodu radcy prawnego, co łączy się ze świadomością powstającego z mocy prawa członkostwa w samorządzie radcowskim^[8]. Nie budzi obecnie wątpliwości, że radca prawny jest zawodem zaufania publicznego, zaś samorząd radców prawnych stanowi samorząd zawodu zaufania publicznego^[9].

Konstytucja RP określa dwie funkcje samorządów zawodów zaufania publicznego. Poszczególne samorządy tego rodzaju reprezentują osoby wykonujące dany zawód zaufania publicznego oraz sprawują pieczę nad należytym wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego

⁵ Por. wyrok TK z dnia 25 marca 2015 r., K 19/14, OTK-A 2015, nr 3, poz. 32; Hubert Izdebski i Michał Kulesza, *Administracja publiczna, Zagadnienia ogólne* (Warszawa: Liber, 2000), 106; Elżbieta Ura, *Prawo administracyjne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 334; Monika Kępa, "Essence of Self-Governance Illustrated with an Example of the Professional Self-Government Body of Legal Counsels (in Poland)," *Lex localis – Journal of Local Self-Government*, vol. 19, nr 4 (2021): 893 i n.

⁶ Art. 5 ust. 1 i art. 40 ust. 2 ustawy o radcach prawnych.

⁷ Jerzy Starościk, *Decentralizacja administracji* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1960), 53; Sławomir Pawłowski, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce* (Poznań: Wydawnictwo Forum Naukowe, 2009), 16 oraz Robert Kmiecik, "Samorząd zawodowy w systemie ustrojowym Polski," *Polityka i Społeczeństwo*, nr 1/18 (2020): 66.

⁸ Tak m.in. SN w postanowieniu z dnia 26 listopada 2014 r., SDI 36/14, LEX nr 1640268.

⁹ Wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., SK 22/02, OTK-A z 2023, nr 9, poz. 97; wyrok TK z dnia 8 listopada 2006 r., K 30/06, OTK-A z 2006, nr 10, poz. 149; wyrok TK z dnia 12 lutego 2012 r., K 6/12, OTK-A 2013, nr 2, poz. 16; Paweł Sarnecki, "Radca prawny jako zawód zaufania publicznego," *Radca Prawny*, nr 4–5 (2002): 22; Robert Kmiecik, "Samorząd zawodowy w strukturze administracyjnej państwa," w *Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*, red. Robert Kmiecik (Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, 2010), 23.

i dla jego ochrony^[10]. W literaturze i orzecznictwie trafnie wskazuje się, że w obecnych warunkach ustrojowych obie funkcje są jednakowo ważne. W demokratycznym i pluralistycznym społeczeństwie nie ma powodów, aby którejkolwiek z nich z założenia przyznawać pierwszeństwo^[11]. Uznać należy, że funkcje te dopełniają się wzajemnie, gdyż opierają się na tym samym fundamencie – interesie publicznym, zaś ich przeciwstawianie nie jest właściwe i nie ma podstaw normatywnych^[12]. Realizacja tych funkcji stanowi uzasadnienie dla ustawowego tworzenia konkretnych samorządów zawodów zaufania publicznego.

Określone kierunkowo konstytucyjne funkcje są wypełniane poprzez ustawowo powierzone poszczególnym samorządom zadania, w tym zadania o znaczeniu publicznym związane z dysponowaniem władztwem publicznoprawnym. Samorząd radcowski jest ustawowo niezależny w wykonywaniu swoich zadań i podlega tylko przepisom prawa^[13]. Jest to istotny wyznacznik działalności poszczególnych organów samorządu w zakresie wykonywania przypisanych mu zadań. Ustawa o radcach prawnych określa najważniejsze zadania samorządu radcowskiego, wskazując, że do zadań tego samorządu należy w szczególności:

1. udział w zapewnianiu warunków do wykonywania ustawowych zadań radców prawnych;
2. reprezentowanie członków samorządu oraz ochrona ich interesów zawodowych;
3. współdziałanie w kształtowaniu i stosowaniu prawa;
4. przygotowywanie aplikantów radcowskich do należytego wykonywania zawodu radcy prawnego oraz doskonalenie zawodowe radców prawnych;

¹⁰ Art. 17 ust. 1 Konstytucji RP; Dominik Sypniewski, „Wykonywanie zadań publicznych przez samorząd zawodowy a przemiany cywilizacyjne,” w *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. Jan Zimmermann i Patrycja Joanna Suwaj (Warszawa: Wolters Kluwer, 2013), 734.

¹¹ Edyta Tkaczyk, „Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,” *Przegląd Sejmowy*, z. 6 (2011): 63.

¹² Wyrok TK z dnia 22 maja 2001 r., K 37/00, OTK 2001, nr 4, poz. 86 oraz wyrok TK z dnia 12 lutego 2013 r., K 6/12, OTK-A 2013, nr 2 poz. 16; a także Wisława Boć, *Status prawny notariusza* (Wrocław: Kolonia Limited, 2010), 48; Kamil Dąbrowski, *Zawody zaufania publicznego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Warszawa: C.H. Beck, 2022), 203.

¹³ Art. 40 ust. 1 ustawy o radcach prawnych.

5. nadzór nad należyтым wykonywaniem zawodu przez radców prawnych i aplikantów radcowskich;
6. współdziałanie z jednostkami samorządu terytorialnego w zapewnianiu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej^[14];
7. prowadzenie badań w zakresie funkcjonowania pomocy prawnej^[15].

Powyższe zadania zostały powierzone samorządowi jako całości^[16]. Przyjmuje się, że katalog ten nie ma charakteru zamkniętego, wskazuje na to treść jednostki redakcyjnej ustawy określająca, że do zadań samorządu należy „w szczególności”, po którym to zwrocie następuje przywołane wyliczenie. W związku z istotą samorządu, na którą składa się samodzielność, a także posiadaniem przez jego jednostki osobowości prawnej istnieje możliwość wykonywania przez samorząd radcowski także innych niż wskazane zadań^[17]. Zadania te nie mogą mieć charakteru władczego, gdyż dla zadań tego rodzaju niezbędna jest podstawa ustawowa, nie mogą one także pozostawać w sprzeczności z powierzonymi zadaniami publicznymi. Do innych niż określone ustawowo zadań realizowanych przez samorząd radcowski zalicza się w literaturze przykładowo: prowadzenie działań zmierzających do integracji wewnątrzsamorządowej, współpraca z innymi podmiotami, w tym samorządami zawodowymi, czy działalność informacyjna w społeczeństwie^[18]. Pozaustawowym zadaniem realizowanym przez samorząd radców prawnych wynikającym z idei samorządności i wspólnoty zrzeszonych w nim osób jest także wspieranie, w tym materialne, jego członków.

Zadania wykonywane przez samorząd radcowski wykazują znaczną różnorodność i są klasyfikowane przy zastosowaniu zróżnicowanych kryteriów^[19]. Podkreślenia wymaga, że zadania realizowane przez ten samorząd

¹⁴ Dotyczy to nieodpłatnej pomocy prawnej uregulowanej w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1534).

¹⁵ Art. 41 ustawy o radcach prawnych. Zadania te są uznawane za zadania publiczne – tak WSA w Warszawie w wyroku z dnia 3 czerwca 2015 r., II SAB/Wa 573/15, LEX nr 1819283.

¹⁶ Tak m.in. Tomasz Scheffler, red. *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz* (Warszawa: C.H. Beck, 2022), 723.

¹⁷ Jakub Mrozek, „Samorząd zawodowy a pojęcie administracji publicznej,” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 2 (2019): 134 i 137.

¹⁸ Scheffler, *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, 727.

¹⁹ Szczegółowe uwagi na ten temat: Magdalena Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych* (Wrocław: Kolonia

mają znaczenie nie tylko dla samego samorządu oraz tworzących go osób – radców prawnych, aplikantów radcowskich czy prawników z Unii Europejskiej (dalej: UE) po wpisaniu na właściwą listę. Są one istotne dla szerokiego kręgu podmiotów, na rzecz których świadczona jest pomoc prawna, a także dla sprawowania wymiaru sprawiedliwości i funkcjonowania państwa^[20].

3 | Struktura samorządu radców prawnych – uwagi ogólne

Do realizacji konstytucyjnie przypisanych funkcji samorządu radcowskiego wypełnianych poprzez określone ustawowo zadania niezbędne są struktury organizacyjne. Na te struktury składają się jednostki organizacyjne, które działają poprzez swoje organy; są one określone ustawowo. Jednostkami organizacyjnymi samorządu radcowskiego posiadającymi osobowość prawną są poszczególne okręgowe izby radców prawnych (dalej: OIRP) oraz Krajowa Izba Radców Prawnych (dalej: KIRP)^[21]. KIRP jest osobą prawną powstałą na podstawie ustawy o radcach prawnych, zgodnie z tą ustawą KIRP tworzą radcowie prawni i aplikanci radcowscy zamieszkali na terenie kraju^[22]. Poszczególne OIRP powstały w oparciu o złożoną podstawę normatywną, którą stanowi ustawa o radcach prawnych oraz podjęta na jej podstawie uchwała KIRP o utworzeniu i terenie działania OIRP – uchwała Nr 3 z dnia 16 grudnia 1983 r. w sprawie powołania okręgowych izb radców

Limited, 2007), 80 i n.; Pawłowski, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, 90 i n.; Maria Karcz-Kaczmarek, *Wykonywanie funkcji administracji publicznej przez samorząd radców prawnych* (Warszawa: Wydawnictwo Praktyka Prawnicza, 2017), 65 i n.

²⁰ Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2006 r., K 6/06, OTK-A z 2006 r., nr 4, poz. 45; Paweł Sarnecki, „W sprawie znaczenia konstytucyjnego określenia „zawodów zaufania publicznego” (art. 17 ust. 1 Konstytucji),” *Ekspertyzy i Opinie Prawne, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, nr 5 (2000): 31; Marek Szydło, „Kompetencje publicznoprawne samorządów zawodowych,” *Samorząd Terytorialny*, nr 3/135 (2002): 48.

²¹ Art. 5 ust. 2 ustawy o radcach prawnych.

²² Art. 55 ustawy o radcach prawnych.

prawnych, obszaru ich działania oraz siedzib^[23]. Radcowie prawni i aplikanci radcowscy zamieszkali na terenie danego okręgu tworzą okręgową izbę radców prawnych^[24]. Przyjąć należy, że w skład izb – ogólnokrajowej oraz właściwej terenowej, co wynika z ustawy o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej, wchodzi także z chwilą wpisu przez radę OIRP na listę prawników zagranicznych prawnicy z UE^[25].

W literaturze wskazuje się, że struktura organizacyjna samorządu radcowskiego oparta została na zasadzie dwuszczeblowości^[26]. Dwuszczeblowość nie wyczerpuje relacji pomiędzy tymi izbami, gdyż struktura ta ma charakter specyficzny i złożony. W jej skład wchodzi wiele odrębnych osób prawnych, które jednocześnie pozostają pomiędzy sobą w zróżnicowanych powiązaniach (funkcjonalnych, personalnych, finansowych). Istnienie jednostek organizacyjnych wyposażonych w osobowość prawną stanowi jeden z przejawów niezależności w stosunkach zewnętrznych, a zarazem w związku z regulacjami dotyczącymi wyborów do organów poszczególnych jednostek, ich trybów oraz kadencyjności organów przejaw niezależności w stosunkach wewnętrznych oparty o koncepcję przedstawicielstwa.

Ustawa o radcach prawnych zawiera upoważnienie dla Krajowego Zjazdu Radców Prawnych (dalej: KZRP) do określenia zasad przeprowadzania wyborów do organów samorządu, liczby członków tych organów oraz

²³ Art. 49 ust. 3 w zw. z art. 5 ust. 2 ustawy o radcach prawnych oraz uchwała Krajowej Rady Radców Prawnych Nr 3 z dnia 16 grudnia 1983r. w sprawie powołania okręgowych izb radców prawnych, obszaru ich działania oraz siedzib (t.j. uchwała Nr 281/IX/2016 Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 20 lipca 2016 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie powołania okręgowych izb radców prawnych, obszaru ich działania oraz siedzib, <https://bsrp.kirp.pl/423-lista/d/500/5/> [dostęp: 28.09.2024]). Na podstawie uchwały utworzonych zostało 19 OIRP, ze wskazaniem obszarów ich działania poprzez określenie terytorialnego zasięgu obejmującego powiaty i miasta na prawach powiatu wraz z ustaleniem ich siedzib, które znajdują się w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Koszalinie, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Toruniu, Wałbrzychu, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze.

²⁴ Art. 49 ust. 1 ustawy o radcach prawnych.

²⁵ Art. 16 ust. 1 w zw. z art. 3 ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 823).

²⁶ Por. Michał Andrzej Waligórski, "Izby samorządu zawodowego," w *Prawo administracyjne ustrojowe, podmioty administracji publicznej*, red. Jerzy Stelmasiak i Jan Szreniawski (Bydgoszcz–Lublin: Oficyna Wydawnicza Branta, 2002), 103.

trybu ich odwoływania, a także zasad podejmowania uchwał przez organy samorządu, co jest właściwe dla podmiotów tego rodzaju^[27]. Na tej podstawie podjęta została uchwała Nr 10/2010 KZRP z dnia 6 listopada 2010 r. w sprawie zasad przeprowadzania wyborów do organów samorządu radców prawnych, liczby członków tych organów oraz trybu ich odwoływania, a także podejmowania uchwał przez organy samorządu, która była kilkakrotnie zmieniana (dalej: uchwała KZRP z 2010 r.)^[28]. W kontekście prowadzonych rozważań istotne jest, że zawiera ona regulacje odnoszące się do wyborów delegatów na Zgromadzenia OIRP.

Organami wskazanych jednostek organizacyjnych samorządu radcowskiego, zgodnie z ustawą o radcach prawnych, są na szczeblu krajowym: Krajowy Zjazd Radców Prawnych, Krajowa Rada Radców Prawnych (dalej: KRRP), Wyższa Komisja Rewizyjna, Wyższy Sąd Dyscyplinarny, Główny Rzecznik Dyscyplinarny, zaś na szczeblu terenowym: Zgromadzenie OIRP, rada OIRP, okręgowa komisja rewizyjna, okręgowy sąd dyscyplinarny oraz rzecznik dyscyplinarny^[29]. Spośród organów samorządu radców prawnych na rozważenie z uwagi na funkcjonowanie na szczeblu najbliższym członkom samorządu, zakres kompetencji oraz odnoszące się do niego regulacje normatywne zasługuje Zgromadzenie OIRP.

4 | Zgromadzenie OIRP – wprowadzenie

Zgromadzenie OIRP jest przedstawicielskim organem kolegiałnym funkcjonującym cyklicznie zwoływanym przez radę OIRP raz do roku^[30]. Ustawowo przewidziana jest także możliwość zwołania przez radę OIRP

²⁷ Art. 57 pkt 4 ustawy o radcach prawnych; Sypniewski, „Wykonywanie zadań publicznych przez samorząd zawodowy a przemiany cywilizacyjne,” 740.

²⁸ Uchwała Nr 10/2010 Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z dnia 6 listopada 2010 r. w sprawie zasad przeprowadzania wyborów do organów samorządu radców prawnych, liczby członków tych organów oraz trybu ich odwoływania, a także podejmowania uchwał przez organy samorządu, <https://bsrp.kirp.pl/d/6391/5/>, [dostęp: 28.09.2024].

²⁹ Art. 42 ust. 1 ustawy o radcach prawnych.

³⁰ Art. 50 ust. 3 ustawy o radcach prawnych; Marzena Świstak, *Charakter prawny uchwał organów samorządu zawodowego radców prawnych w Polsce* (Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2018), 58 – 59.

nadzwyczajnego Zgromadzenia OIRP na wnioszek uprawnionych podmiotów^[31]. Znaczenie tego organu wynika w wymiarze praktycznym z zakresu i doniosłości przysługujących mu kompetencji. Natomiast w ujęciu teoretycznym jest to interesująca konstrukcja z uwagi na bliskość do demokracji bezpośredniej, a zarazem z przewidzianego w ustawie o radcach prawnych rozwiązania prawnego, zgodnie z którym w razie określonej liczebności danej izby Zgromadzenie OIRP stanowią delegaci wybrani na zebraniach zwołanych dla poszczególnych rejonów objętych działalnością danej izby^[32]. Wynikają z tego określone interesujące wątki, lecz także zagadnienia wątpliwe.

5 | Zgromadzenie OIRP – nazewnictwo

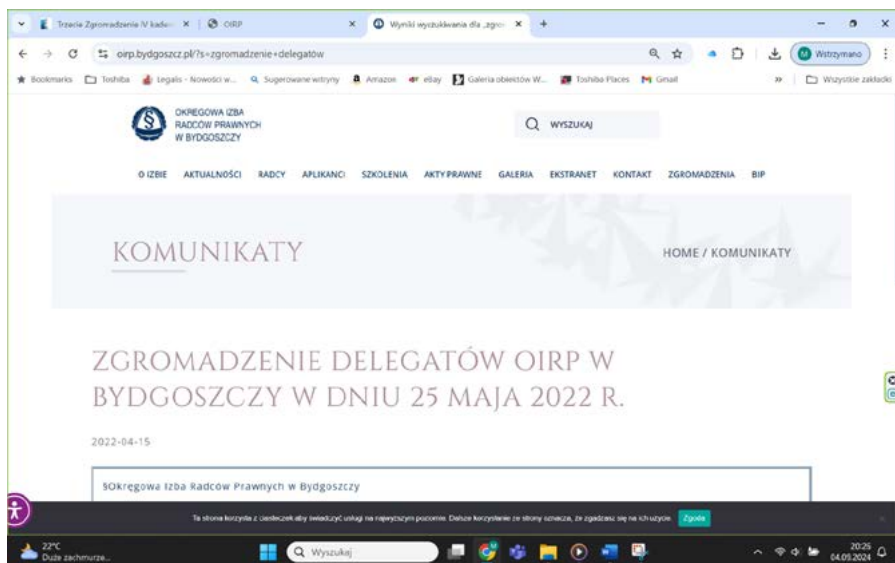
W związku z prowadzonymi rozważaniami konieczna jest uwaga terminologiczna. Zgodnie z ustawą organem samorządu radcowskiego jest Zgromadzenie Okręgowej Izby Radców Prawnych^[33], zaś w tytule opracowania pojawia się także kategoria pojęciowa Zgromadzenia Delegatów Okręgowej Izby Radców Prawnych. Nie jest to przeoczenie ani przypadek, lecz zabieg celowy. Pojęcie Zgromadzenia Delegatów OIRP nie występuje w ustawie o radcach prawnych ani uchwale KZRP z 2010 r. Jednocześnie pojawia się ono zarówno w języku potocznym, jak i praktyce samego samorządu radców prawnych. Określenie Zgromadzenie Delegatów OIRP występuje przykładowo na oficjalnych stronach internetowych OIRP w Bydgoszczy, OIRP w Kielcach, OIRP w Lublinie, OIRP w Poznaniu czy OIRP we Wrocławiu (rys. 1–5) oraz, co istotniejsze, w niektórych wskazanych w dalszej części opracowania uchwałach podejmowanych przez organy izb terenowych. Z uwagi na tę okoliczność oraz będącą konsekwencją wynikającą z przepisów ustawowych powszechności sytuacji, w których to wybrani delegaci stanowią zgromadzenia danej OIRP, tak zostało zatytułowane opracowanie. Konieczne wydaje się określanie relacji powyższych pojęć względem siebie.

³¹ Art. 51 ust. 1 ustawy o radcach prawnych – nadzwyczajne zgromadzenie OIRP zwołuje rada OIRP z własnej inicjatywy lub na wniosek: KRRP, prezydium rady, okręgowej komisji rewizyjnej lub jednej trzeciej członków OIRP.

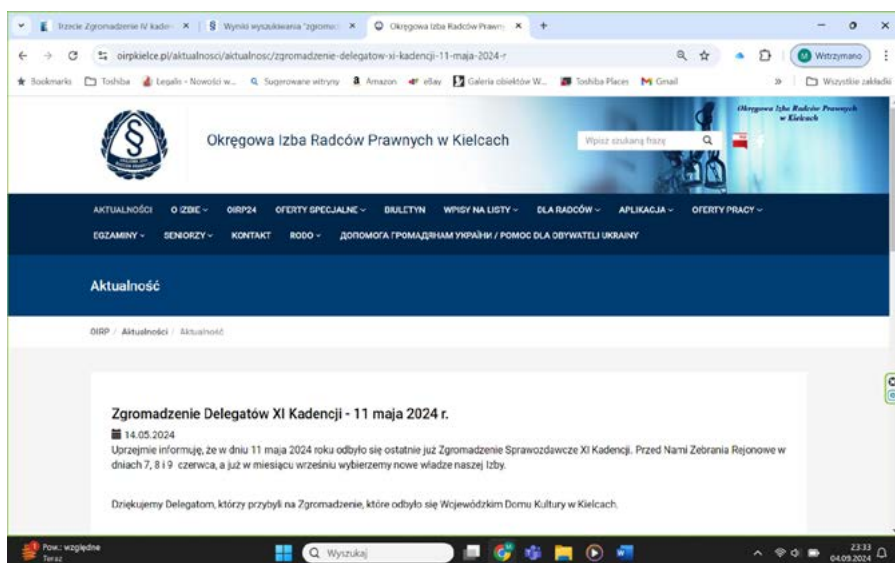
³² Art. 50 ust. 2 ustawy o radcach prawnych.

³³ Art. 42 ust. 1 ustawy o radcach prawnych.

Rys. 1. Oficjalna strona internetowa Okręgowej Izby Radców Prawnych w Bydgoszczy, <https://oirp.bydgoszcz.pl/?s=zgromadzenie+delegat%C3%B3w> [dostęp: 4.09.2024].



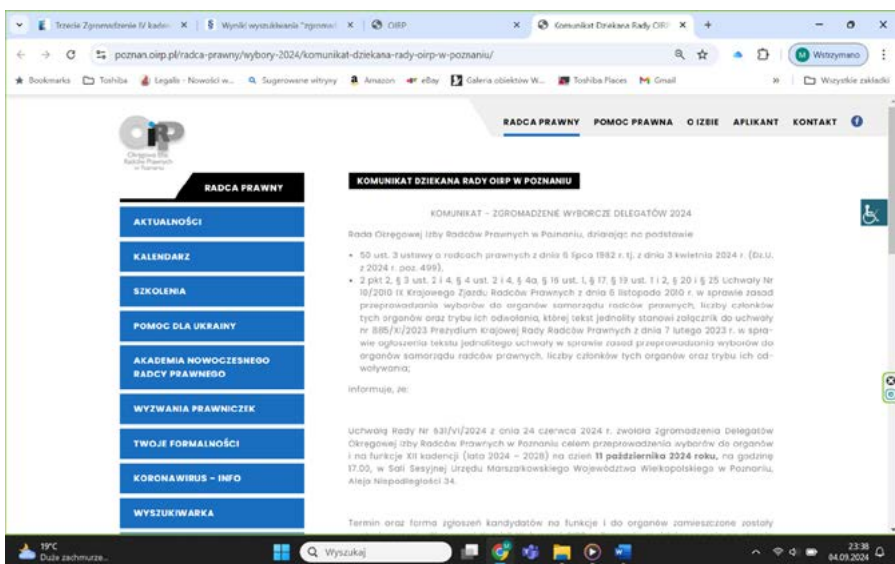
Rys. 2. Oficjalna strona internetowa Okręgowej Izby Radców Prawnych w Kielcach, <https://www.oirpkielce.pl/aktualnosci/aktualnosc/zgromadzenie-delegatow-xi-kadencji-11-maja-2024-r> [dostęp: 4.09.2024].



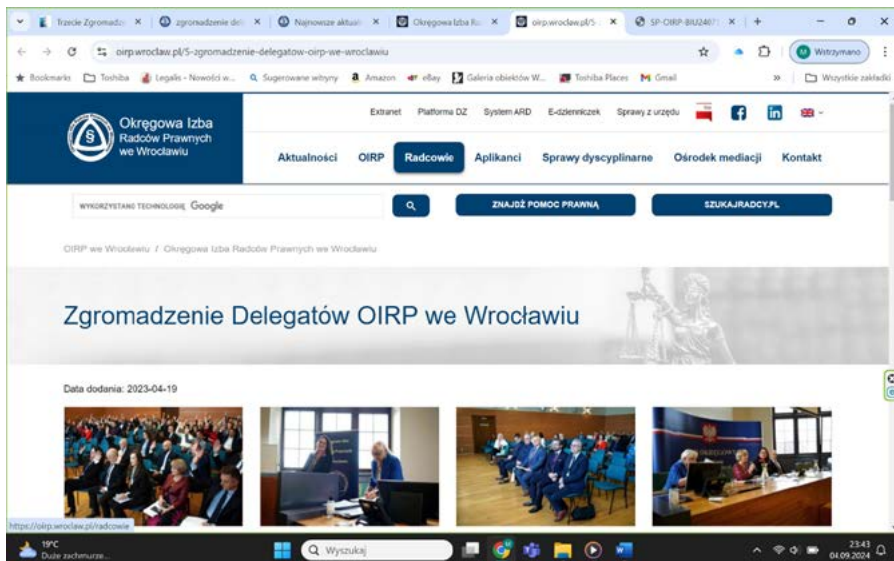
Rys. 3. Oficjalna strona internetowa Okręgowej Izby Radców Prawnych w Lublinie, <https://oirp.lublin.v-zgromadzenie-delegatow-oirp-w-lublinie-xi-kadencji/> [dostęp: 4.09.2024].



Rys. 4. Oficjalna strona internetowa Okręgowej Izby Radców Prawnych w Poznaniu, <https://www.poznan.oirp.pl/radca-prawny/wybory-2024/komunikat-dziekana-rady-oirp-w-poznaniu/> [dostęp: 4.09.2024].



Rys. 5. Oficjalna strona internetowa Okręgowej Izby Radców Prawnych we Wrocławiu, <https://oirp.wroclaw.pl/5-zgromadzenie-delegatow-oirp-we-wroclawiu> [dostęp: 4.09.2024].



Przywołane przykłady ukazują, iż termin Zgromadzenie Delegatów OIRP przewija się w praktyce jednostek samorządu radców prawnych. W większości przypadków mają one dodatkowo walor aktualności i ilustrują posługiwanie się tym terminem w roku 2024.

6 | Zgromadzenie OIRP – kompetencje

Kompetencje Zgromadzeń OIRP określone są ustawowo i mogą być klasyfikowane w zróżnicowany sposób. Wyróżnić wśród nich można w szczególności:

- A. uchwalanie budżetu OIRP;
- B. akty nadzorcze, do których zalicza się zatwierdzanie sprawozdań rady OIRP z wykonania uchwały budżetowej oraz rocznych lub okresowych planów pracy rady OIRP, a także działania o charakterze kontrolnym dotyczące oceny działalności organów OIRP;

- C. uchwały podejmowane w ramach wnętrza organizacyjnego samorządu, które dodatkowo podzielić można na:
 - C.1. uchwały wyborcze: wybór dziekana rady OIRP oraz pozostałych członków rady, wybór rzecznika dyscyplinarnego, wybór członków okręgowej komisji rewizyjnej i okręgowego sądu dyscyplinarnego, wybór delegatów na KZRP i wybór członka KRRP oraz odwoływanie organów OIRP lub poszczególnych członków tych organów,
 - C.2. pozostałe uchwały: ustalanie liczby członków rady OIRP w granicach liczby wynikającej z uchwały KZRP, ustalanie liczby członków okręgowej komisji rewizyjnej i okręgowego sądu dyscyplinarnego w granicach określonych uchwałą KZRP oraz dokonywanie podziału terenu działania OIRP na rejony i ustalenie liczby delegatów na Zgromadzenie OIRP z poszczególnych rejonów^[34].

Kompetencje te zostały określone w ustawie o radcach prawnych w sposób wyczerpujący^[35]. Są to istotne uprawnienia o charakterze personalnym, w tym m.in. wybór lub odwołanie osób wchodzących w skład pozostałych organów na poziomie terenowym, odwołanie całych organów danej OIRP, a także określanie w granicach wynikających z uchwały KZRP liczebności organów. Organ ten posiada uprawnienia normodawcze stanowiące doniosłe rozstrzygnięcia związane z funkcjonowaniem izby, w tym w zakresie budżetu będącego podstawą gospodarki finansowej OIRP w danym roku, zatwierdzania sprawozdania rady OIRP z jego wykonania czy ocena działalności organów OIRP. W związku z prowadzonymi rozważaniami na podkreślenie zasługuje kompetencja dotycząca dokonania podziału terenu działania OIRP na rejony i ustalenia liczby delegatów na Zgromadzenie OIRP z poszczególnych rejonów; rozważania dotyczące tego wątku zostaną przedstawione poniżej.

³⁴ Art. 50 ust. 4 ustawy o radcach prawnych oraz szerzej na ten temat Świstak, *Charakter prawny uchwał organów*, 373 – 377 i Scheffler, *Ustawa o radcach prawnych*, 779 – 782.

³⁵ Świstak, *Charakter prawny uchwał organów*, 57.

7 | Zgromadzenie OIRP – skład i uczestnictwo

Ustawa o radcach prawnych różnicuje dwie kategorie odnoszące się do ujmowanej ogólnie partycypacji w Zgromadzeniu OIRP. Zgodnie z literalnym brzmieniem członkami Zgromadzenia OIRP mogą być tylko radcowie prawni, gdyż Zgromadzenie OIRP jest organem samorządu radcowskiego^[36]. Jednocześnie na podstawie ustawy o radcach prawnych w Zgromadzeniu OIRP uczestniczą wszyscy radcowie prawni należący do danej izby oraz, bez prawa głosu, aplikanci radcowscy tej izby^[37]. W doktrynie przyjmuje się, że uczestnictwo w Zgromadzeniu OIRP nie jest prawnym obowiązkiem, lecz uprawnieniem poszczególnych osób. Potwierdza to także obecne brzmienie Kodeksu Etyki Radcy Prawnego (dalej: KERP), zgodnie z którym korzystanie z czynnego prawa wyborczego oraz sprawowanie obowiązków w organach samorządu jest prawem członka tego samorządu^[38].

Jednocześnie ustawa o radcach prawnych stanowi, że jeżeli liczba członków OIRP przekracza 300 osób, Zgromadzenie OIRP stanowią delegaci wybrani na zebraniach zwołanych dla poszczególnych rejonów, objętych działalnością danej izby^[39]. Graniczna liczba 300 dotyczy członków poszczególnych OIRP, uznać więc należy, że ujmowanych łącznie: radców prawnych i aplikantów radcowskich, lecz także prawników zagranicznych z UE wpisanych na listę przez radę danej OIRP. Jak wskazano na podstawie ustawy o radcach prawnych, radcowie prawni i aplikanci radcowscy zamieszkali na terenie danego okręgu tworzą OIRP^[40]. Zgodnie zaś z ustawą o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej z chwilą wpisu na listę prowadzoną przez radę OIRP prawnik z UE jest uprawniony do wykonywania stałej praktyki w zakresie odpowiadającym zawodowi radcy prawnego i staje się członkiem właściwej

³⁶ Art. 42 ust. 2 w zw. z art. 42 ust. 1 ustawy o radcach prawnych.

³⁷ Art. 50 ust. 1 ustawy o radcach prawnych.

³⁸ Art. 60 KERP stanowiącego załącznik do uchwały Nr 3/2014 Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z dnia 22 listopada 2014 r. w sprawie Kodeksu Etyki Radcy Prawnego (t.j. uchwała Nr 884/XI/2023 Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 7 lutego 2023 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Kodeksu Etyki Radcy Prawnego, <https://kirp.pl/wp-content/uploads/2023/02/kodeks-etyki-radcy-prawnego-i-regulamin-wykonywania-zawodu.pdf> [dostęp: 9.09.2024]). We wcześniej wersji art. 60 KERP, obowiązującej do 31 grudnia 2022 r., korzystanie z czynnego prawa wyborczego oraz pełnienie funkcji w organach samorządu radców prawnych było prawem i obowiązkiem członka tego samorządu.

³⁹ Art. 50 ust. 2 ustawy o radcach prawnych.

⁴⁰ Art. 49 ust. 1 ustawy o radcach prawnych.

izby radców prawnych^[41]. Regulacje odnoszące się do zbieżnego zakresu merytorycznego – składu osobowego izb samorządu radcowskiego – ujęte są w dwóch aktach prawnych o tej samej randze, co uznać należy za mankament legislacyjny, który budzić może wątpliwości interpretacyjne.

Zwraca przy tym uwagę, że powyższa regulacja dotycząca składu osobowego Zgromadzenia OIRP z delegatów jest istotna praktycznie, gdyż odnosi się wszystkich 19 OIRP (tab. 1).

Tab.1. Liczba radców prawnych, aplikantów radcowskich, prawników zagranicznych i łączna liczba członków OIRP we wszystkich 19 OIRP w Polsce

Lp.	Siedziba OIRP	Liczba radców prawnych	Liczba aplikantów radcowskich	Liczba prawników zagranicznych	Liczba członków OIRP
1.	Białystok	1414	131	2	1547
2.	Bydgoszcz	1273	112	0	1385
3.	Gdańsk	3090	320	1	3411
4.	Katowice	3803	498	0	4301
5.	Kielce	1494	128	0	1622
6.	Koszalin	790	40	0	830
7.	Kraków	4659	883	7	5549
8.	Lublin	2539	245	0	2784
9.	Łódź	2476	164	1	2641
10.	Olsztyn	1409	122	0	1531
11.	Opole	1646	167	0	1813
12.	Poznań	4753	633	1	5387
13.	Rzeszów	1533	175	0	1708
14	Szczecin	1293	132	1	1426
15.	Toruń	1330	151	0	1481
16.	Wałbrzych	1069	82	0	1151
17.	Warszawa	15 421	1540	50	17 011
18.	Wrocław	3503	352	9	3864
19.	Zielona Góra	801	83	0	884
	Suma	54 296	5958	72	60 326

Opracowanie własne na podstawie danych ze strony KIRP wg stanu na dzień 1 września 2024 r.

⁴¹ Art. 16 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 ustawy o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej.

W związku z powyższym we wszystkich OIRP analizowany organ konstituuje się z delegatów wybranych na zebraniach zwołanych dla poszczególnych rejonów objętych działalnością danej OIRP^[42]. Z ustawy o radcach prawnych wynika, że podziału terenu działania OIRP na rejonory dokonuje właśnie Zgromadzenie OIRP^[43]. W uchwale KZRP z 2010 r. zawarte zostały kryteria kształtowania rejonów przez Zgromadzenia OIRP – rejonory ustala się poprzez podział terenu działania OIRP, w szczególności w oparciu o jego podział terytorialny, podział na jednostki administracyjne, jednostki pomocnicze gminy lub podział na okręgi pocztowe^[44]. Zgodnie z tą uchwałą zebrania rejonowe, podczas których odbywają się wybory, zwoływane są dla poszczególnych rejonów OIRP przez radę OIRP^[45]. Z ustawy o radcach prawnych wynika, że Zgromadzenie OIRP ustala liczbę delegatów na to Zgromadzenie z poszczególnych rejonów, zaś uchwała KZRP z 2010 r. określa, że sposób obliczania liczby delegatów z poszczególnych rejonów ustala Zgromadzenie OIRP oraz że liczba delegatów z poszczególnych rejonów jest proporcjonalna do liczby radców prawnych w rejonie na dzień 1 stycznia roku, w którym przeprowadza się wybory^[46].

Na tej podstawie poszczególne Zgromadzenia OIRP podejmują uchwały określające „przeliczniki” proporcji liczby delegatów do liczby radców prawnych. Przykładowe przeliczniki ustalania proporcji delegatów do członków OIRP wynikające z uchwał Zgromadzeń OIRP wynoszą: w Koszalinie 1 delegat na 9 radców prawnych, w Zielonej Górze 1 delegat na 10 radców prawnych, w Poznaniu 1 delegat na 16 radców prawnych, w Lublinie 1 delegat na 20 radców prawnych, w Gdańsku 1 delegat na 30 radców prawnych, w Warszawie 1 delegat na 40 radców prawnych^[47]. Liczba delegatów

⁴² Art. 50 ust. 2 ustawy o radcach prawnych.

⁴³ Art. 50 ust. 4 pkt 6 ustawy o radcach prawnych.

⁴⁴ § 15 ust. 1 zd. 2 uchwały KZRP z 2010 r.

⁴⁵ § 15 ust. 2 uchwały KZRP z 2010 r.

⁴⁶ Art. 50 ust. 4 pkt 6 ustawy o radcach prawnych oraz § 15 ust. 1 uchwały KZRP z 2010 r.

⁴⁷ <https://oirpkoszalin.pl/wp/elementor-2844/> [dostęp: 30.09.2024]; <https://zielonagora.oirp.pl/wp-content/uploads/2024/04/7.pdf> [dostęp: 30.09.2024]; https://www.poznan.oirp.pl/wp-content/uploads/2024/03/uchwa%C5%82a-6_2024-Zgromadzenia-OIRP-w-Poznaniu.pdf [dostęp: 30.09.2024]; uchwała Nr 12/2023 IV Zgromadzenia Delegatów XI kadencji Okręgowej Izby Radców Prawnych w Lublinie z dnia 24 kwietnia 2023 r. zmieniająca uchwałę Nr 6/2012 Zgromadzenia Delegatów VIII kadencji Okręgowej Izby Radców Prawnych w Lublinie z dnia 15 czerwca 2012 r. zmienioną uchwałą Nr 6/2015 Zgromadzenia Delegatów IX kadencji Okręgowej Izby Radców Prawnych w Lublinie z dnia 15 czerwca 2015 r. w sprawie

na Zgromadzenie OIRP z poszczególnych rejonów jest pochodną przyjętych przeliczników. Dostrzegalne jest znaczne zróżnicowanie proporcji liczby delegatów do liczby radców w poszczególnych izbach, co wynika przede wszystkim z liczebności członków – radców prawnych.

Jak wskazano, ustawa o radcach prawnych różnicuje dwa pojęcia – składu Zgromadzenia OIRP jako organu oraz uczestnictwa w nim. Z ustawy wynika, że aplikanci radcowscy uczestniczą w Zgromadzeniu OIRP, lecz bez prawa głosu. Natomiast ani ustawa, ani uchwała „wyborcza” KZRP z 2010 r. (w obecnym stanie prawnym) nie odnosi się do wyborów przedstawicieli aplikantów do udziału w Zgromadzeniu OIRP. Z powyższego wynika, że wszyscy aplikanci radcowscy danej izby są uprawnieni do uczestnictwa w jej Zgromadzeniu OIRP. Zarazem uznać należy, że skoro radcowie prawni wybierają swoich przedstawicieli – delegatów na Zgromadzenie OIRP, to tym bardziej powinni wyłaniać swoich reprezentantów aplikacji. Możliwa jest sytuacja, w której w Zgromadzeniu OIRP braliby udział jedynie wybrani radcowie prawni – delegaci oraz uczestniczyliby w nim wszyscy aplikanci z danej OIRP, do czego uprawnieni są na podstawie ustawy o radcach prawnych. Uznać należy, że nie taka była intencja ustawodawcy. Regulacje w przedmiocie wyboru aplikantów na Zgromadzenie OIRP zawierała uchylona jednostka redakcyjna uchwały KZRP z 2010 r., na podstawie której aplikanci radcowscy wybierali spośród siebie po jednym przedstawicielu z każdego roku aplikacji na Zgromadzenie OIRP^[48].

Powyższe regulacje, choć budzą wątpliwości, nie wpływają na skład osobowy organu – Zgromadzenia OIRP i czynne prawo wyborcze, gdyż to bez wątpienia nie przysługuje aplikantom radcowskim. Natomiast zgodnie

dokonania podziału terenu działania Okręgowej Izby Radców Prawnych w Lublinie na rejony wyborcze i ustalenia liczby delegatów na zgromadzenie z poszczególnych rejonów – niepubl.; <https://oirp.gda.pl/media/2024/04/20240410142036187.pdf> [dostęp: 30.09.2024]; https://wybory.oirp.warszawa.pl/wp-content/uploads/2019/12/Uchwa%C5%82a-Nr-9_2019-Zgromadzenia-OIRP-w-Warszawie-sprawie-podzia%C5%82u-terenu-dzia%C5%82ania-OIRP-w-Warszawie-na-rejony-oraz-ustalenia-liczby-delegat%C3%B3w-na-Zgromadzenie-OIRP-w.pdf [dostęp: 30.09.2024].

⁴⁸ Uchylony § 26 ust. 1 uchwały KZRP z 2010 r., <https://bsrp.kirp.pl/d/6391/5/> [dostęp: 30.09.2024]; paragraf ten został uchylony z dniem 31 grudnia 2022 r. na podstawie § 1 pkt 18 uchwały Nr 2/2022 Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z dnia 8 lipca 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zasad przeprowadzania wyborów do organów samorządu radców prawnych, liczby członków tych organów oraz trybu ich odwoływania, a także podejmowania uchwał przez organy samorządu, <https://bsrp.kirp.pl/d/6393/5/> [dostęp: 30.09.2024].

z ustawą o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej z chwilą wpisu przez radę OIRP na listę prawnik z UE staje się członkiem właściwej izby radców prawnych i wykonuje wszystkie obowiązki i prawa przysługujące członkom samorządu zawodowego, z wyjątkiem biernego prawa wyborczego do organów samorządu^[49]. Prawnicy z UE są określani w literaturze jako członkowie samorządu o ograniczonym zakresie uprawnień^[50]. Z regulacji tych wynika, że prawnicy z UE nie wchodzi w skład Zgromadzenia OIRP i nie mogą realizować czynnego prawa wyborczego, głosując np. na dziekana czy rzecznika dyscyplinarnego, gdyż Zgromadzenie OIRP jest organem, a członkami organów są tylko radcowie prawni, jak również nie przysługuje im bierne prawo wyborcze. Nie są natomiast organami zebrania rejonowe, więc prawnicy z UE mogą brać w nich udział i głosować, realizując czynne prawo wyborcze na delegatów na Zgromadzenie OIRP.

8 | Wnioski

Dokonując oceny regulacji dotyczących Zgromadzenia OIRP, należy mieć na uwadze, że stanowi ono organ jednostki samorządu zawodowego radców prawnych będącego samorządem funkcjonalnym, o których stanowi Konstytucja RP. Regulacje dotyczące samorządów zawodów zaufania publicznego zostały zawarte w Rozdziale I Konstytucji RP wśród unormowań określających fundamentalne zasady kształtujące ustrojowe podstawy

⁴⁹ Art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej. Bierne prawo wyborcze definiowane jest jako prawo do bycia wybieranym, Paweł Sarnecki, red. *Prawo konstytucyjne RP* (Warszawa: C.H. Beck, 2014), 176. Wskazuje się, że powyższa regulacja w istocie nie stanowi nowej wartości, gdyż nabycie przez prawników z UE praw i obowiązków przysługujących członkom samorządu zawodowego wynika z samej istoty członkostwa we właściwej izbie radców prawnych – Katarzyna Kłaczyńska i Michał Kłaczyński, *Świadczenie przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Polsce. Komentarz* (Warszawa: LexisNexis, 2003), art. 16; <https://sip-ilex-1pl-192w3lhe300oe.han.bg.umcs.edu.pl/#/commentary/587517660/315100/klaczynska-katarzyna-klaczynski-michal-swiadczenie-przez-prawnikow-zagranicznych-pomocy-prawnej-w...?cm=URELATIONS> [dostęp: 26.08.2024].

⁵⁰ Małgorzata Kożuch, "Komentarz do ustawy o świadczeniu usług prawnych przez prawników zagranicznych," *Kwartalnik Prawa Publicznego*, nr 3 (2002): 251.

funkcjonowania państwa – Rzeczypospolitej Polskiej^[51]. Wskazuje to na znaczenie instytucji samorządności w postaci samorządów zawodów zaufania publicznego. Właściwe określenie struktury wewnętrznej samorządu radcowskiego, w tym składu osobowego jego organów, odgrywa znaczenie dla oceny prawidłowości jego działalności. Powyższe powiązane jest z wykonywaniem przez samorząd zadań o znaczeniu publicznym, a w konsekwencji wypełniania konstytucyjnie określonych funkcji. Jest to więc zagadnienie istotne zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i praktycznym.

Dokonując oceny regulacji normujących Zgromadzenie OIRP, wskazać należy, że:

1. konstituowanie tego organu z delegatów jest rozwiązaniem co do zasady trafnym i odgrywać będzie nadal znaczenie, gdyż liczba członków poszczególnych OIRP, w tym radców prawnych, rośnie;
2. zgodnie z literalnym brzmieniem ustawy o radcach prawnych, jeśli członków OIRP jest więcej niż 300, to prawnik z UE może brać w udział w zebraniach rejonowych i realizować czynne prawo wyborcze, wybierając delegatów, ale nie może brać udziału w Zgromadzeniu OIRP i wybierać, bo nie przysługuje mu bierne prawo wyborcze, zaś członkami organów mogą być jedynie radcowie prawni, a Zgromadzenie OIRP jest organem;
3. w sytuacji gdy w danej izbie liczebność jej członków wynosiłaby mniej niż 300 osób, prawnik z UE byłby pozbawiony przysługującego mu ustawowo czynnego prawa wyborczego. Wątpliwości budzić może, czy w takiej sytuacji prawnik z UE prowadzący stałą praktykę w Rzeczypospolitej Polskiej dysponowałby w istocie przedstawicielstwem obejmującym co najmniej prawo głosu w wyborach organów organizacji zawodowych – samorządu, czego wymagają przepisy unijne^[52];
4. w literaturze prezentowany jest pogląd, że pomiędzy ustawą o radcach prawnych i ustawą o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej zachodzi

⁵¹ Leszek Garlicki, w *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz I*, red. Leszek Garlicki i Marek Zubik (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016), 43 i n.; Marek Safjan i Leszek Bosek, w *Konstytucja RP. Tom 1. Komentarz do art. 1–86*, red. Marek Safjan i Leszek Bosek (Warszawa: C.H. Beck, 2016), 1 i n.

⁵² Art. 6 ust. 2 dyrektywy 98/5/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. mającej na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w Państwie Członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych (Dz.Urz. UE L 1998.77.360).

sprzeczność co do składu osobowego Zgromadzenia OIRP i członkostwa w nim prawników z UE. Sprzeczność ta może zostać usunięta dzięki zastosowaniu reguł kolizyjnych i prowadzi do uznania, że prawnik z UE wchodzi w skład Zgromadzenia OIRP^[53]. Powyższa interpretacja nie rozstrzyga wątpliwości dotyczącej sytuacji, gdy Zgromadzenie OIRP tworzą wybrani delegaci;

5. ustawa stanowi, że w Zgromadzeniu OIRP uczestniczą bez prawa głosu aplikanci, zaś w razie przekroczenia progu ustawowego Zgromadzenie OIRP tworzą delegaci wyłonieni na zebraniach rejonowych, lecz uchwała KZRP z 2010 r. w obecnym kształcie nie odnosi się do wyborów w tej grupie członków samorządu. Nie jest więc jasne, czy stosować odpowiednio przepisy o wyborach wśród radców, czy też wszyscy aplikanci mogą uczestniczyć w Zgromadzeniu Delegatów OIRP;
6. w pełni uzasadnione jest określenie w uchwale KZRP z 2010 r. przesłanek „terytorialnych” do podziału obszaru OIRP na rejony wyborcze; uznać należy, iż odpowiada to intencji ustawodawcy co do charakteru tych zebrań.

W oparciu o przeprowadzoną analizę można sformułować następujące postulaty:

1. niezależnie od występującej w języku potocznym praktyki rozpatrywany organ powinien być określany w języku prawniczym jako Zgromadzenie Okręgowej Izby Radców Prawnych – gdyż tak stanowi o nim język prawny – nie zaś jako Zgromadzenie Delegatów Okręgowej Izby Radców Prawnych;
2. regulacje zawarte w ustawie o radcach prawnych i w ustawie o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej odnoszące się do prawników z UE nie są w pełni zbieżne i budzą wątpliwości; zasadne jest przyznanie prawnikom z UE zarówno czynnego, jak i biernego prawa wyborczego – w pozostałych zakresach praw i obowiązków są zrównani z radcami prawnymi, są oni członkami OIRP i KIRP, zaś pobocznie zauważyć należy, że wśród ustawowych warunków pozostania radcą prawnym brak

⁵³ Kłaczyńska i Kłaczyński, *Świadczenie przez prawników zagranicznych*, art. 16.

jest kryterium obywatelstwa polskiego, które występuje przykładowo dla sędziego, prokuratora czy komornika^[54];

3. zasadne jest określenie w uchwale KZRP z 2010 r. zasad wyłaniania przedstawicieli aplikantów do uczestniczenia w Zgromadzeniu OIRP, gdyż są oni także członkami samorządu radcowskiego i przysługuje im ustawowe prawo do uczestnictwa w nim;
4. zasadne jest także określenie w uchwale KZRP z 2010 r. „widełek” proporcji przy ustalaniu liczby delegatów z poszczególnych rejonów przez Zgromadzenia OIRP, np. pomiędzy 10 a 25, zapewni to związaną swobodę poszczególnym Zgromadzeniom OIRP i pozwoli na uwzględnienie specyfiki danej OIRP, w tym jej liczebności, a zarazem porównywalność siły głosu, co może odgrywać znaczenie przy dokonywaniu dalszych wyborów do organów krajowych. Dodatkowo w związku z wcześniejszymi uwagami w razie ich uwzględnienia proporcja delegatów powinna odnosić się do ujmowanej łącznie liczebności radców prawnych i prawników zagranicznych z UE.

Bibliografia

- Boć, Wiesława. *Status prawny notariusza*. Wrocław: Kolonia Limited, 2010.
- Dąbrowski, Kamil. *Zawody zaufania publicznego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa: C.H. Beck, 2022.
- Garlicki, Leszek. W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz I*, red. Leszek Garlicki i Marek Zubik. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016.
- Izdebski, Hubert i Michał Kulesza. *Administracja publiczna, Zagadnienia ogólne*. Warszawa: Liber, 2000.
- Granat, Mirosław. „Uwagi o statusie samorządów zawodowych – reprezentantów osób wykonujących zawody zaufania publicznego.” *Gdańskie Studia Prawnicze*, t. 12 (2004): 95 – 102.

⁵⁴ Art. 24 ust. 1 ustawy o radcach prawnych. Podnoszony w literaturze – tak Zenon Klatka, „Prawnicy zagraniczni,” w *Zawód radcy prawnego. Historia zawodu i zasady jego wykonywania*, red. Arkadiusz Bereza (Warszawa: Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, 2017), 565 – argument, iż brak biernego prawa wyborczego prawników z UE wynika z okoliczności, że organy samorządu sprawują władztwo przekazane przez Państwo, budzi wątpliwość.

- Karcz-Kaczmarek, Maria. *Wykonywanie funkcji administracji publicznej przez samorząd radców prawnych*. Warszawa: Wydawnictwo Praktyka Prawnicza, 2017.
- Kępa, Monika. "Essence of Self-Governance Illustrated with an Example of the Professional Self-Government Body of Legal Counsels (in Poland)." *Lex localis – Journal of Local Self-Government*, vol. 19, nr 4 (2021): 893 – 919. [https://doi.org/10.4335/19.3.893-919\(2021\)](https://doi.org/10.4335/19.3.893-919(2021)).
- Klatka, Zenon. "Prawnicy zagraniczni." W *Zawód radcy prawnego. Historia zawodu i zasady jego wykonywania*, red. Arkadiusz Bereza, 555 – 565. Warszawa: Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, 2017.
- Kłaczyńska, Katarzyna i Michał Kłaczyński. *Świadczenie przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Polsce. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis, 2003.
- Kmieciak, Robert. "Samorząd zawodowy w strukturze administracyjnej państwa." W *Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*, red. Robert Kmiecik, 23 –31. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, 2010.
- Kmieciak, Robert. "Samorząd zawodowy w systemie ustrojowym Polski." *Polityka i Społeczeństwo*, nr 1/18 (2020): 63 – 84. <https://doi.org/10.15584/polispol.2020.1.4>.
- Koźuch, Małgorzata. "Komentarz do ustawy o świadczeniu usług prawnych przez prawników zagranicznych." *Kwartalnik Prawa Publicznego*, nr 3 (2002): 219 – 289.
- Mrozek, Jakub. "Samorząd zawodowy a pojęcie administracji publicznej." *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 2 (2019): 127 – 140. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2019.81.2.10>.
- Pawłowski, Sławomir. *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*. Poznań: Wydawnictwo Forum Naukowe, 2009.
- Safjan, Marek i Leszek Bosek. W *Konstytucja RP. Tom 1. Komentarz do art. 1–86*, red. Marek Safjan i Leszek Bosek. Warszawa: C.H. Beck, 2016.
- Sarnecki, Paweł, red. *Prawo konstytucyjne RP*. Warszawa: C.H. Beck, 2014.
- Sarnecki, Paweł. "Radca prawny jako zawód zaufania publicznego." *Radca Prawny*, nr 4–5 (2002): 22 – 29.
- Sarnecki, Paweł. "W sprawie znaczenia konstytucyjnego określenia „zawodów zaufania publicznego” (art. 17 ust. 1 Konstytucji)." *Ekspertyzy i Opinie Prawne, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, nr 5 (2000): 28 – 33.
- Scheffler, Tomasz, red. *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, 2022.
- Starościak, Jerzy. *Decentralizacja administracji*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1960.
- Sypniewski, Dominik. "Wykonywanie zadań publicznych przez samorząd zawodowy a przemiany cywilizacyjne." W *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo*

- administracyjne i administrację publiczną*, red. Jan Zimmermann i Patrycja Joanna Suwaj, 732 – 749. Warszawa: Wolters Kluwer, 2013.
- Szydło, Marek. “Kompetencje publicznoprawne samorządów zawodowych.” *Samorząd Terytorialny*, nr 3/135 (2002): 46 – 54.
- Świstak, Marzena. *Charakter prawny uchwał organów samorządu zawodowego radów prawnych w Polsce*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2018.
- Tabernacka, Magdalena. *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*. Wrocław: Kolonia Limited, 2007.
- Tkaczyk, Edyta. “Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.” *Przegląd Sejmowy*, z. 6 (2011): 61 – 78.
- Ura, Elżbieta. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Waligórski, Michał Andrzej. “Izby samorządu zawodowego.” W *Prawo administracyjne ustrojowe, podmioty administracji publicznej*, red. Jerzy Stelmasiak i Jan Szreniawski, 91 – 125. Bydgoszcz–Lublin: Oficyna Wydawnicza Branta, 2002.



Ustrój i prawo starożytnego Rzymu w świetle krakowskich wydań *De magistratibus et sacerdotiis, praeterea de diversis legibus Romanorum* Giulia Pomponia Leto

The Political and Legal System of Ancient Rome in the Light
of the Krakow Editions of *De magistratibus et sacerdotiis,
praeterea de diversis legibus Romanorum* by Giulio Pomponio Leto

Abstract

The article is devoted to the political and legal system of ancient Rome, especially during the Republic, in the light of the treatise written by the Renaissance scholar Pomponio Leto. The treatise was well-received in sixteenth-century Poland, as evidenced by the four Krakow editions. The author of the treaty (1428–1497) was an Italian humanist, professor of eloquence in Rome, and founder of the Academia Romana, where members discussed various questions of ancient history and literature. His treatise *De Romanorum magistratibus, sacerdotiis, iurisperitis et legibus* is considered by many scholars to be a “by-product” of work related to the publication of texts by Roman historians, commenting on the works of Virgil, and especially work on the texts of Varro. The author of the paper aims also to demonstrate the influence of sources of Roman law, particularly fragments of Justinian’s *Digests*, on the content of the treatise, often overlooked by most researchers.

KEYWORDS: Giulio Pomponio Leto, political reforms in Poland in XVI century, Roman political system, Roman law

SŁOWA KLUCZOWE: Giulio Pomponio Leto, reformy polityczne w Polsce w XVI wieku, ustrój Rzymu, prawo rzymskie

MARZENA DYJAKOWSKA – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Pomorskiego w Słupsku, ORCID – 0000-0001-5040-6058, e-mail: marzena.dyjakowska@upsl.edu.pl

1 | Wprowadzenie – reformy ustrojowe w Polsce w początkach XVI wieku

Krótkie panowanie Aleksandra Jagiellończyka, a następnie władanie Zygmunta I przyniosły ożywioną dyskusję nad kształtem instytucji ustrojowych Polski i Litwy oraz nad wzajemnym stosunkiem poszczególnych władz, zwłaszcza pozycją króla, senatu oraz izby poselskiej. Już Aleksander Jagiellończyk, chcąc wynagrodzić starej małopolskiej magnaterii swoje wyniesienie na tron polski, w 1501 r. wydał w Mielniku przywilej zwiększający rolę senatu. Wskutek sprzeciwu opozycji – nowej magnaterii, niedopuszczonej do godności i urzędów – przywilej mielnicki nie wszedł w życie, a sejm w Piotrkowie zaowocował w 1504 r. uchwaleniem dwóch ustaw osłabiających pozycję magnatów: ograniczono rozdawnictwo dóbr królewskich, wprowadzając zakaz ich nadawania lub obciążania bez zgody sejmu^[1], a także zabroniono łączenia w jednym ręku niektórych urzędów (*incompatibilitas*)^[2]. Podstawowe formy ustrojowe Polski i Litwy ustalił ostatecznie w 1505 r. sejm radomski. Za jego najważniejszą zdobycz uchodzi konstytucja zwana *Nihil novi*, zgodnie z którą żadne nowe postanowienie nie może zapaść bez zgody zarówno senatu, jak i izby poselskiej^[3]. Utrwalony został tym samym podział sejmu na dwie izby o szerokiej inicjatywie ustawodawczej. Szlachta zagwarantowała sobie ponadto prawo wybierania na sejmikach kandydatów na urząd sędziego ziemskiego^[4] i potwierdziła obowiązek króla mianowania na urzędy ziemskie tylko szlachty – posesjonatów osiadłych w ziemi, gdzie urząd zawakował^[5]. Szlachcie udało się także zapobiec próbom dworu zmierzającym do ograniczenia pełnej elekcyjności tronu. Choć w 1529 r. doszło do wyboru – jeszcze za życia ojca – dziewięcioletniego Zygmunta Augusta na tron polski i litewski, a sejm krakowski w 1530 r. zatwierdził jego koronację, Zygmunt I na tym samym sejmie musiał zagwarantować przestrzeganie w przyszłości zasady wolnej

¹ “De modo bonorum Regalium inscribendorum,” w *Volumina Legum*, t. 1 (Petersburg: nakładem i drukiem Jozafata Ohryzki, 1859), 136.

² “De officiis Regis et Curiae et praesertim Mareschalcorum,” w *ibidem*, 135.

³ “De non faciendis constitutionibus sine consensu consiliariorum et Nuntiorum Terrestrium,” w *ibidem*, 137.

⁴ “De officialibus iudiciorum,” w *ibidem*, 139.

⁵ “De dignitatibus et officiis hominibus possessionatis dandis,” w *ibidem*.

elekcji dokonywanej na specjalnie w tym celu zwołanym sejmie walnym^[6]. Do innych zdobyczy stanu szlacheckiego należało zaostrezenie poddaństwa. I tak w 1518 r. Zygmunt I stwierdził – poprzez oddalenie skargi przeciw Piotrowi Brzeskiemu z 1518 r. – że włościanie nie mogą pozywać swoich panów przed sąd królewski^[7]; oznaczało to, że w dobrach prywatnych sądownictwo dominialne było wyłącznie właściwe dla włościan. Statuty i konstytucje sejmowe zwiększały wymiar pańszczyzny^[8], ograniczały możliwość wychodu^[9] i ułatwiały właścicielom ziemskim starania o zwrot zbiegów^[10].

Wśród sporów nad ostatecznym kształtem instytucji ustrojowych od początku XVI wieku na podatny grunt trafiały opracowania z zakresu rzymskiego prawa publicznego. W centrum zainteresowania humanistów znajdowali się autorzy starożytni, a lektura ich dzieł miała przynieść odpowiedź, jaka winna być droga prawego i uczciwego życia oraz jakimi regułami należy się kierować we współżyciu obywatelskim i w rządzeniu państwem. Ideałem osobowości był dla humanistów nie obojętny politycznie człowiek prywatny, ale obywatel skierowany ku społeczeństwu i państwu; człowiek wychowany na wzorach antycznych powinien być użyteczny dla drugiego tak w relacjach międzyludzkich, jak i w aktywnej służbie państwowej^[11]. Idee humanistyczne pojawiły się najpierw we Włoszech, w kraju przodującym wówczas w rozwoju społecznym (gospodarczym, politycznym, kulturalnym), a wielość systemów politycznych

⁶ “Cavet autem idem Rex ut Regis electio sit libera, conventu ad hoc idem edicto,” w *ibidem*, 245.

⁷ “Skarga poddanego na pana,” w *Starodawne Prawa Polskiego Pomniki*, t. 6, *Decreta in iudiciis regalibus tempore Sigismundi I Regis Poloniae a. 1507–1531 Cracoviae celebratis lata ex actis originalibus in archivo regni Galiciae Cracoviensi asservatis*, red. Michał Bobrzyński (Cracoviae: Sumptibus Academiae Litterarum, 1880), 131 – 132.

⁸ “De laboribus kmethonum,” w *Volumina Legum*, t. 1, 178; “Kmethones unum diem, plus minusve septimanatim laborent,” w *ibidem*, 179.

⁹ “De filiis kmethonum,” w *ibidem*, 119; “Kmethones quot annuatim de villa mittendi,” w *ibidem*, 122; “De filiis kmethonum,” w *ibidem*, 134.

¹⁰ “De fugitivis kmethonibus,” w *ibidem*, 119; “De kmethone fugitivo repetendo tam de Regalibus, quam non regalibus bonis,” w *ibidem*, 126; “De rusticis extra Regnum laboratum non mittendis,” w *ibidem*, 134; “De salvis conductibus per Capitaneos non dandis kmethonibus terrigenarum,” w *ibidem*, 137; “De colonis fugitivis restituendis,” w *ibidem*, 167; “Poena contra rusticos vagos,” w *ibidem*, 177; “De kmethonibus fugitivis,” w *ibidem*, 178; incip. “Consulentes fugis kmetonibus,” w *ibidem*, 258.

¹¹ Por. Marek Kuryłowicz i Wojciech Witkowski, *Rozprawa Jana Zamoyskiego o senacie rzymskim. Tekst łaciński, przekład oraz komentarz historyczno-prawny* (Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 1997), 231.

istniejących w poszczególnych republikach miejskich^[12] skłaniała do rozważań nad rozwiązaniami ustrojowymi starożytności grecko-rzymskiej. We Włoszech ukształtował się bowiem – jako wynik m.in. dawnych walk cesarstwa Hohenstaufów z papieżstwem, ułatwiających emancypację poszczególnych komun miejskich – specyficzny typ państw, które można nazwać państwami miejskimi, gdyż tworzyły się wokół ośrodków miejskich, przy czym ośrodki silniejsze podporządkowywały sobie ośrodki słabsze. Oprócz republik, takich jak Florencja i Wenecja, istniały monarchie, takie jak Mediolan, Werona i Turyn. Jednak w większości tych państw – na co zwraca uwagę W. Rolbiecki – w przeciwieństwie do dawnych państw funkcjonujących na zasadzie klasycznie feudalnych do głosu dochodziły stosunkowo szerokie kręgi osób, które czuły się odpowiedzialne za ich losy^[13]. Zaangażowanie w sprawy publiczne wymagało niekiedy zdobycia stopnia naukowego: etatowi urzędnicy stanowili zwłaszcza w Rzymie stosunkowo liczną grupę, a uzyskanie doktoratu z prawa było dla nich czymś w rodzaju zawodowego wykształcenia^[14]. Z drugiej strony idee humanistyczne, w tym recepcja dorobku kulturalnego starożytności, nie zawsze w największym stopniu rozwijane były na uniwersytetach. Nową platformą ich kształtowania i propagowania jawią się towarzystwa naukowe – akademie, a założycielem jednej z nich był autor tytułowego dzieła.

2 | Giulio Pomponio Leto – działalność i publikacje

O wielu szczegółach życia Giulia Pomponia Leto (1428–1497) nie mamy dostatecznych wiadomości; nie jest nawet znane jego włoskie imię. Urodził się w Teggiano w Kalabrii, prawdopodobnie jako nieślubny syn Giovanniego hrabiego Sanseverino^[15]. Pierwszy okres swego życia – do ok. 1450 r. – spędził

¹² Zob. szerzej: Peter Burke, *Kultura i społeczeństwo w renesansowych Włoszech*, tłum. Wojciech Kwiryn Siewierski (Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy, 1991), 178 i n.

¹³ Waldemar Rolbiecki, *Akademie włoskie w latach 1454–1667* (Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1977), 45.

¹⁴ Burke, *Kultura i społeczeństwo w renesansowych Włoszech*, 182.

¹⁵ Ludwig Pastor, *History of the Popes from the Close of the Middle Ages: Drawn from the Secret Archives of the Vatican and Other Original Sources*, vol. 4, second edition (London: K. Paul, Trench, Trubner, 1899), 41 – 42.

w Salerno u swego naturalnego brata, księcia Roberta di Sanseverino. Następnie wyjechał na studia na uniwersytet rzymski, który od głównej siedziby, Palazzo della Sapienza, zaczął być z czasem zwany Sapienzą. Pozostawał tam pod opieką naukową Lorenza Valli (którego z czasem zastąpił na stanowisku profesora retoryki), a po jego śmierci (1457 r.) Pietra Oddo de Montopoli. Około 1464 r., już jako profesor gramatyki, założył stowarzyszenie, zwane dziś najczęściej Accademia Pomponiana (dalej: Akademia), określane wówczas kilkoma nazwami: Sodalitas Quirinalis (nazwa pochodzi od domu założyciela na Kwirynale), Religiosa et litteraria sodalitas Quirinalis, Accademia Quirinalis, Accademia Romana^[16], potem także Sodalitas Esquilinalis (zwana tak od drugiego domu Leto, otrzymanego od przyjaciół po zburzeniu domu na Kwirynale) i Religiosa sodalitas Sancti Victoris et Sociorum in Viminalis. Główną treścią działalności Akademii były próby wskrzeszenia kultury starożytnego Rzymu, zwłaszcza jego języka, literatury, teatru, form życia publicznego i obrzędów religijnych, a pod względem intensywności tych prób wyróżniała się na tle innych powstających w tym czasie akademii^[17]. Założyciel Akademii był bowiem wielkim znawcą i miłośnikiem starożytnej literatury rzymskiej i rzymskiego teatru: Plauta i Terencjusza. Badał także materialne pomniki kultury rzymskiej – ruiny, zwłaszcza napisy na nich, a także katakumby^[18]. Według sformułowania W. Rolbieckiego na wyobraźnię Pomponia Leto i jego towarzyszy działały przy tym nie tyle wizje pierwszych chrześcijan ukrywających się w tych katakumbach, co wizje kultów pogańskich, którym katakumby także służyły^[19]. Członkowie Akademii tworzyli zresztą – jako formę zabawy – rodzaj pogańskiego kolegium kapłańskiego. Sam Pomponio Leto przybrał tytuł *pontifex maximus*, zaś jego towarzysze nazywali siebie *sacerdotes Romanae Accademiae* i przyjmowali starożytne – rzymskie lub greckie – pseudonimy, np. Filippo Buonaccorsi nazwał się Kallimachem^[20]; pseudonimem było więc także zapewne trójczłonowe rzymskie nazwisko bohatera niniejszego studium, w wersji łacińskiej Iulius Pomponius Laetus. Owe praktyki posłużyły

¹⁶ Richard J. Palermino, "The Roman Academy, the Catacombs and the Conspiracy of 1468," *Archivum Historiae Pontificiae*, vol. 18 (1980): 120.

¹⁷ Palermino, "The Roman Academy, the Catacombs and the Conspiracy of 1468," 121.

¹⁸ Rolbiecki, *Akademie włoskie w latach 1454–1667*, 130 i n.

¹⁹ Rolbiecki, *Akademie włoskie w latach 1454–1667*, 135.

²⁰ Rolbiecki, *Akademie włoskie w latach 1454–1667*. Członkowie Akademii datowali wszelkie zdarzenia *ab Urbe condita, regnante Pomponio pontifice maximo*. Obchodzili uroczyscie saturnalia, świętowali rocznicę śmierci Romulusa i założenia Rzymu (21 kwietnia).

jako argument na rzecz zarzutu propagowania kultury pogańskiej, który pojawił się w procesie wytoczonym w 1468 r. domniemanym spiskowcom przeciwko papieżowi Pawłowi II, wśród których znalazło się kilku członków Akademii^[21]. Proces pociągnął za sobą zawieszenie działalności Akademii, ale już wkrótce, po rozpoczęciu w 1471 r. pontyfikatu kolejnego papieża, Sykstusa IV, Akademia została ponownie otwarta, zyskując zresztą dzięki niedawnym prześladowaniom znaczny rozgłos. Po wznowieniu działalności Akademii Pomponio Leto powrócił do pracy uniwersyteckiej. W latach 1472–1473 udał się w poselstwie do Moskwy w sprawie ślubu Zofii z dynastii Paleologów z księciem moskiewskim Iwanem III, a w latach 1479–1483 w poselstwie do Niemiec.

W 1483 r. cesarz Fryderyk III wydał Pomponiowi Leto specjalny przywilej na założenie – wszakże już istniejącej – Akademii Rzymskiej, nadający jej prawo przyznawania młodym uczonym wieńców laurowych (jak czynił to dawniej senat rzymski).

Zainteresowania Pomponia Leto kulturą antyczną zaowocowały wydaniem dzieł poetów łacińskich: Marcjalisa i Lukana, historyków: Salustiusza, Scriptores Historiae Augustae, Aureliusza Wiktora, Siliusza Italika, Frontinusa (*De auae ductu Urbis Romae*), a także gramatyków: Warrona (*De lingua Latina*) oraz Festusa (*De verborum significatione*). Wydał ponadto komentarze do dzieł Wergiliusza oraz *De cultu hortorum* Kolumelli. On sam był autorem pracy z zakresu historii starożytnej *Romanae historiae compendium ab interitu Gordiani iunioris usque ad Iustinum tertium*, przedstawiającej dzieje Rzymu od śmierci Gordiana III do czasów synów Herakliusza^[22], jednak jego najbardziej znanym dziełem jest krótki traktat *De Romanorum magistratibus, sacerdotiis, iurisperitis et legibus*. Jako najwcześniejsza praca podająca w syntetycznej formie podstawowe informacje dotyczące rzymskiego prawa publicznego i historii ustroju traktat cieszył się ogromną

²¹ Oprócz Pomponia Leto i Filippa Buonaccorsi (domniemanego przywódcy) oskarżeni zostali: Mariano Veneto zwany Glaukosem i Pietro zwany Petreiušem. Leto trafił w 1468 r. do więzienia w rzymskim zamku św. Anioła; zarzut wyznawania religii pogańskiej starał się zbić, przypisując sobie autorstwo mów na cześć Matki Boskiej oraz traktatu o nieśmiertelności duszy, ale oskarżony o pederastię z pewnym wenecjaninem, swym uczniem, usprawiedliwiał się przykładem Sokratesa (Rolbiecki, *Akademie włoskie w latach 1454–1667*, 122).

²² Leto był też autorem podręcznika *Grammaticae compendium* oraz pracy *De romanae Urbis vetustate*, rodzaju przewodnika po rzymskich zabytkach (Palermينو, "The Roman Academy, the Catacombs and the Conspiracy of 1468," 122).

popularnością i doczekał się licznych wydań^[23]. Jako druk samoistny ukazał się w Wenecji w 1493 r., publikowany był ponadto – poza zbiorami zawierającymi inne dzieła Pomponia Leto – wraz z podobną pracą pióra Andrei Domanica Fiocco (piszącego pod pseudonimem Lucius Fenestella) *De magistratibus sacerdotisque Romanorum* (Basileae: Apud Thomam Volsum, 1532) oraz w zbiorach różnych rozpraw z zakresu prawa rzymskiego. O popularności dzieła także w Polsce świadczą cztery wydania w Krakowie: w 1507, 1512, 1518 i 1544 r.:

1. *Pomponij Leti de romanorum Magistratibus, Sacerdotijs, Iurisperitis: et legibus*, kart 13 nlb., in 4° [Cracoviae, Haller 1507];
2. *Pomponij Leti de Romanoru[m] magistratib[us] Sacerdotijs, Iurisperitis: et legib[us] libellus. Cum no[n]nullis additio[n]ib[us] ex Henrici Bebelij Justingensis Poetae laureati commentarijs que facil[em] ad excellentes quosq[ue] hystoriographos aditum prebent*, kart 17, in 4° [Cracoviae 1512, drukarnia Unglera];
3. *Pomponii Laeti de Romanorum Magistratibus, Sacerdotiis, Iurisperitis et legibus libellus*, kart 16, in 4°. Na końcu pracy znajduje się adnotacja o miejscu i roku wydania: *Impraessum Graccoviae per Hieronymum Vietorem Anno Christi 1518, Mense Iunio*. Edycja ta posłużyła do powoływania fragmentów dzieła w niniejszym opracowaniu; w tym celu wprowadzono numerację stron – nieuwzględnioną w oryginale – poczynając od pierwszej strony po karcie tytułowej.

Czwarte wydanie traktatu z 1544 r. nie zachowało się w żadnej z polskich bibliotek, nie jest notowane w centralnym katalogu starodruków i – według ustaleń J. Kolendo – również w publikowanych katalogach wielkich bibliotek znajdujących się poza granicami Polski ani też w katalogach poloników, które tam są; o jego istnieniu wiadomo wyłącznie z życiorysu krakowskiego prawnika Stanisława Aichlera (ok. 1520–1585) zamieszczonego w pracy Jana Daniela Andrzej Janockiego z 1776 r.^[24] Swą bibliografię literatury polskiej Janocki opracował, wykorzystując zbiory Biblioteki Załuskich, która po upadku państwa polskiego została wywieziona do Sankt Petersburga

²³ Jerzy Kolendo, „Pierwsza wydana w Polsce książka o historii Rzymu. Traktat *De Romanorum magistratibus* Pomponiusa Laetusa i komentarz do niego pióra Stanisława Aichlera,” *Meander* 41, z. 3–4 (2006): 221.

²⁴ Jan Daniel Andrzej Janocki, *Ianociana sive clarorum atque illustrium auctorum maecenatumque memoriae miscellae*, t. 1 (Varsaviae et Lipsiae: apud Michaellem Groellium, 1776), 15

i włączona do Biblioteki Cesarskiej w Sankt Petersburgu. Poważna część książek z Biblioteki Załuskich uległa przy tym zniszczeniu lub rozproszeniu; Teodor Wierzbowski, profesor Cesarskiego Uniwersytetu w Warszawie, w swym opracowaniu katalogu poloników z XV i XVI wieku wydanym w 1891 r. odnotował w Bibliotece Cesarskiej w Sankt Petersburgu obecność wydania Pomponia Leto tylko z 1518 r. Tymczasem właśnie edycja z 1544 r. zasługiwałaby na szczególną uwagę badaczy jako zawierająca komentarz Aichlera: wedle informacji Janockiego Aichler opatrzył pracę Pomponia Leto swoimi uczonymi uwagami (*eruditis annotatiunculis suis conspersum*). Ów komentarz, jak podkreśla J. Kolendo, stanowiłby pierwszą pracę napisaną w Polsce dotyczącą rzymskiego prawa publicznego, a nawet pierwszą pracę poświęconą historii świata starożytnego^[25].

Skoro jednak pozytywnych rezultatów nie przyniosła kwerenda zarówno J. Kolendo, jak i autorki niniejszego opracowania, warto skupić się na pozostałych, dostępnych krakowskich edycjach pracy Pomponia Leto. Cztery wydania tytułowego traktatu muszą bowiem świadczyć o jego dużej popularności, zapewne nie tylko w środowisku krakowskim. Wprawdzie rzymskie prawo publiczne nie było podstawową materią zajęć uniwersyteckich z zakresu prawa rzymskiego (które zresztą do przybycia na Uniwersytet Krakowski w 1542 r. Pedra Ruiz de Moros – Piotra Rojzjusza – odbywały się niezbyt regularnie), skoncentrowanych na prawie prywatnym, to jednak wiadomo, że w 1509 r. traktat był czytany i komentowany przez Grzegorza ze Stawiszyna (na Wydziale Nauk Wyzwolonych Uniwersytetu Krakowskiego)^[26].

Dzieło Pomponia Leto należy do bardzo popularnej wówczas kategorii *antiquitates*. Do jego powstania przyczyniły się z pewnością prace autora związane z wydawaniem tekstów historyków łacińskich, a także z komentowaniem dzieł Wergiliusza, a zwłaszcza z pracami nad tekstami Warrona *De lingua Latina* oraz Festusa *De verborum significatione*. Zdaniem J. Kolendo te dwa ostatnie utwory leksykalne zbierające ogromną ilość materiału dotyczącego *antiquitates* mogły wpłynąć na ukształtowanie się warsztatu

²⁵ Kolendo, "Pierwsza wydana w Polsce książka o historii Rzymu. Traktat *De Romanorum magistratibus* Pomponiusa Laetusa i komentarz do niego pióra Stanisława Aichlera," 225.

²⁶ "Liber diligentiarum Facultatis Artisticae Universitatis Cracoviensis, cz. 1 (1487–1563)," wyd. Władysław Wisłocki, Kraków: Polska Akademia Umiejętności, 1886 (*Archiwum do dziejów literatury i oświaty w Polsce*, seria I, t. IV), 88.

badawczego Pomponia Leto^[27]. Poczynając bowiem już od XV, a zwłaszcza od XVI wieku, bardzo rozbudowane były studia nad tzw. starożytnościami – *antiquitates*, zajmujące się badaniem różnych przejawów życia ludzi starożytnych. Do *antiquitates* należały zagadnienia z zakresu historii ustroju, wojskowości, życia religijnego, szeroko pojmowanej kultury materialnej i duchowej oraz życia codziennego, a wreszcie z zakresu geografii historycznej. Studia te rozwinęły się z badań filologicznych zasadzających się na poszukiwaniach rękopisów autorów antycznych, wydawaniu ich tekstów oraz pracy egzegetycznej, a podsumowaniem tych badań były przede wszystkim bogate komentarze, zamieszczane w wydaniach poszczególnych autorów greckich i łacińskich^[28]. Oprócz komentarzy powstawały jednak „samoistne” prace, których cechą jest układ systematyczny, obecny także w traktacie Pomponia Leto.

Swoje dzieło Pomponio Leto zadedykował niejakiemu M. Pantagathusowi – jednemu z członków swej Akademii; pod tym pseudonimem kryje się prawdopodobnie Giovanni Baptista Capranica, siostrzeniec kardynała Domenica Capranica^[29].

Traktat podzielony został na cztery części; podział ten wynika przede wszystkim z tytułu, w treści bowiem nie zawsze występuje wyraźne wydzielenie poszczególnych części. Ma to miejsce w przypadku dwóch ostatnich części, rozpoczynających się wskazaniem autora i tematyki: *Pomponius Laetus de sacerdotiis* [...] oraz *Pomponii Laeti de legibus libellus*. Poszczególne części różnią się objętością: po obszernej części pierwszej dotyczącej urzędów następuje znacznie krótsza część poświęcona rzymskim prawnikom. Trzecia pod względem zarówno kolejności, jak i objętości jest część dotycząca kapłanów, z uwzględnieniem problematyki religii Rzymu archaicznego. Ostatnia część pracy posłużyła przybliżeniu wybranych źródeł prawa rzymskiego – *leges*, a ich leksykon poprzedzony został wyjaśnieniem podstawowych pojęć z zakresu prawa. Na całość składają się krótkie, opatrzone tytułami rozdziały.

²⁷ Kolendo, “Pierwsza wydana w Polsce książka o historii Rzymu. Traktat *De Romanorum magistratibus* Pomponiusa Laetusa i komentarz do niego pióra Stanisława Aichlera,” 221.

²⁸ Jerzy Kolendo, “Badania nad *antiquitates* w Polsce. Od Jana Zamoyskiego do Stefana Cybulskiego,” *Łacina w Polsce*, nr 5–6 (1997): 11 – 12.

²⁹ Palermino, “The Roman Academy, the Catacombs and the Conspiracy of 1468,” 141.

3 | Urzędy rzymskie w świetle traktatu Pomponia Leto

W części dotyczącej urzędów mają one następujący układ: *De regibus* (królowie), *De maiestate regis* (majestat królewski), *De senatoribus* (senatorowie), *De potestate senatus et plebis* (władza senatu i plebsu), *De interrege* (interreks), *De duumviris* (duumwirowie), *De praefecto urbis* (prefekt miasta), *De praefecto praetorio* (prefekt pretorianów), *De praefecto annonae* (prefekt annony, tj. urzędnik odpowiedzialny za dostawy zboża do Rzymu), *De praefecto vigilum* (prefekt straży miejskiej), *De praefecto in militia* (dowódca w wojsku), *De praefecto legionis* (dowódca legionu), *De praefecto castrorum* (komendant obozu wojskowego), *De praefecto fabrorum* (nadzorca rzemieślników towarzyszących oddziałom wojska), *De consulibus* (konsulowie), *De dictatore et magistro equitum* (dyktator i dowódca jazdy), *De quaestoribus* (kwestorzy), *De tribuno plebis* (trybun ludowy), *De tribunis militum* (trybunowie wojskowi), *De aedilibus* (edyłowie), *De censoribus* (cenzorzy), *De decemviris* (decemwirowie), *De proconsulibus* (prokonsulowie), *De praetoribus et decemviris et curatoribus viarum, et triumviris, et quinqueviris, et centumviris* (pretorzy, decemwirowie, nadzorcy dróg publicznych, treswirowie, pięcioosobowe kolegia, centumwirowie), *De procuratore Caesaris* (pełnomocnik cesarza).

W wywodzie na temat rzymskich urzędów autor wyszedł zatem od omówienia godności królewskiej i atrybutów majestatu królewskiego (m.in. purpurowa szata, asysta 12 liktorów – s. 1–2), a następnie zwrócił uwagę na powstanie i kompetencje senatu. Po rozdziale dotyczącym interreksa (pełniącego obowiązki króla podczas bezkrólewia) znalazło się miejsce na wzmiankę o utworzeniu przez króla Tulliusza Hostiliusza duumwirów dla orzekania w sprawach zagrożonych karą śmierci i o procesie Horacjusza (s. 2–3). Z zapowiedzi w tytule nie zawsze od razu wiadomo, o który urząd chodzi. I tak dopiero z lektury rozdziału zatytułowanego *De decemviris* czytelnik dowiaduje się, że traktuje on o decemwirach powołanych w celu spisania prawa (owocem ich prac była Ustawa XII tablic), a nie o decemwirów *stlitibus iudicandis*, tj. kolegium 10 sędziów; ci ostatni są wzmiankowani w rozdziale poświęconym m.in. pretorom. W tytule tegoż rozdziału pojawili się ponadto *tresviri* (oryginalna pisownia: *triumviri*) bez bliższego sprecyzowania, o które trzyosobowe kolegium chodzi. Z treści rozdziału wynika, iż autor uwzględnił dwa urzędy o wspólnej nazwie *tresviri*: *monetales* (zajmujący się nadzorem nad mennicą) i *capitales*

(zajmujący się nadzorem nad więzieniami, nadzorujący wykonywanie wyroków śmierci), sugerując się, być może, podobnym – jak twierdzi – czasem ich powstania. W tym samym rozdziale omówieni zostali również inni urzędnicy z wyrazem *vir* w nazwie: poza wspomnianymi wyżej decemwirami *stlitibus* (w tekście: *litibus*) *iudicandis* znaleźli się *quatuorviri* (*curatores viarum*) i *quinqueviri*. Przykładów dość pobieżnych zestawień różnych urzędów i ich funkcji można zresztą znaleźć więcej. Oto w kilku sąsiednich rozdziałach autor uwzględnił bardzo różne urzędy i funkcje wojskowe o odmiennych kompetencjach i różnego pochodzenia (także pod względem chronologii), połączone tylko nazwą prefekta: *urbis, praetorio, annonae, vigilum, militum, legionis, castrorum, fabrorum*. Zapewne tego rodzaju ujęcie to owoc stosowania metody filologicznej, czy jednak słuszne jest stwierdzenie J. Kolendo, że „Traktat Pomponiusa Laetusa stanowi niejako produkt uboczny prac związanych z wydawaniem tekstów historyków łacińskich [...], komentowaniem dzieł Wergliusza, a zwłaszcza pracami nad tekstami Warrona *De lingua latina* oraz Festusa *De verborum significatu*”^[30]? Sformułowanie „produkt uboczny” sugeruje, iż Pomponio Leto opracował swe dziełko na podstawie informacji zaczerpniętych z wydawanych bądź komentowanych dzieł autorów starożytnych, samodzielnie zestawionych. Powołuje się on zresztą kilkakrotnie na innych jeszcze autorów (z reguły bez precyzyjnego wskazania fragmentu), takich jak G. Valgius, Waleriusz Antias, Dionizjusz z Halikarnasu, Askoniusz Pedianus czy Diodor (*notabene* nie posiłkuje się ani razu wydanymi przez siebie tekstami Salustiusza czy *Scriptores Historiae Augustae*). Kilkakrotnie natomiast sięga do rzymskiego prawnika Sekstusa Pomponiusza; obszerny fragment pracy tego autora zatytułowanej *Enchiridion* został włączony do drugiego tytułu I księgi *Digestów* Justyniańskich *De origine iuris et omnium magistratuum et successione prudentium* (D. 1,2,2). Ten właśnie fragment stanowi źródło znacznej części rozważań Pomponia Leto poświęconych rzymskim urządóm. Autor powtarza za nim informację o ich kompetencjach i czasie powstania, dodając pomijane zwykle w tekstach prawniczych rozważania o etymologii ich nazw, co zawdzięczać należy znajomości dzieł rzymskich gramatyków. Przykładowo tytuł „*rex*” pochodzi, według niego, od czasownika „*regere*” („*Vocabulum a regundo deductum est*” – s. 1); liktorzy zostali nazwani od „*ligare*” – „*wiązać*” („*Romulus [...] eos a ligandis hominibus [...] Lictores*

³⁰ Kolendo, „Pierwsza wydana w Polsce książka o historii Rzymu. Traktat *De Romanorum magistratibus* Pomponiusa Laetusa i komentarz do niego pióra Stanisława Aichlera,” 221.

appellavit” – s. 1), konsulowie – od „consulere”, tj. „mieć pieczę” („Consules dicti [...] a consulendo, id est providendo” – s. 5), zaś kwestorzy – od „inquirere”, tj. poszukiwania (pieniędzy – „Quaestores ab inquirenda et servanda publica pecunia dicti sunt” – s. 6). W części dotyczącej urzędów ujawnia się jakże częste zamiłowanie autora do metody filologicznej, jednak porównanie treści jego wywodów ze wspomnianym wyżej fragmentem *Enchiridion* Pomponiusza – prawnika – nie pozostawia wątpliwości co do obfitego czerpania informacji z tego właśnie źródła.

4 | Pomponio Leto o rzymskich prawnikach

Inspiracja wywodami Sekstusa Pomponiusza – czy raczej dosłowne zapożyczenie, bez powołania się tym razem na źródło – widoczna jest jeszcze dobitniej w drugiej części traktatu poświęconej prawnikom rzymskim. Cały bowiem rozdział *De iurisperitis* stanowi nieco skrócone powtórzenie treści zawartej w Pomp. D. 1,2,36–47. Jak widać, autor nie musiał się trudzić wyławianiem informacji o prawnikach z dzieł historycznych, skoro informacje te można znaleźć w jednym miejscu, a o skali zapożyczenia niech zaświadczy poniższe zestawienie obejmujące początek rozważań Pomponia Leto na temat najśłynniejszych prawników z dwoma paragrafami *Digestów*:

Pomponio Leto, <i>De magistratibus...</i>	Pomp. D. 1,2,36–37 ^[31]
Publius Papyrius primus apud Romanos regias leges in unum contulit. Ab hoc Appius Claudius Regilianus decemvir, cuius maximum consilium in XII tabulis conscribendis fuit. Post hiis eiusdem familiae Appius Claudius Centunanus, qui viam Appiam stravit, et aquam Claudiam induxit, et de Pyrrho in urbem non recipiendo sententiam tulit. actiones scripsit, et primum de usurpationibus, qui liber non extat. Idem, R, litteram invenit, unde Valesii Valerii et Fufii Furi dicti sunt (s. 13).	§36. Fuit autem in primis peritus Publius Papirius, qui leges regias in unum contulit. Ab hoc Appius Claudius, unus ex Decemviris, cuius maximum consilium in duodecim tabulis scribendis fuit. Post hunc Appius Claudius eiusdem generis maximam scientiam habuit; hic Centemmanus appellatus est. Appiam viam stravit, et aquam Claudiam induxit et de Pyrrho in urbe non recipiendo sententiam tulit; hunc etiam actiones scripsisse traditum est primum de usurpationibus, qui liber non exstat: Idem Appius Claudius, qui videtur ab hoc processisse, R litteram invenit; ut pro Valesii Valerii essent, et pro Fusiis Furiis.

³¹ Tekst łaciński *Digestów* został oparty na edycji: *Corpus Iuris Civilis*, vol. 1, *Institutiones. Digesta*, red. Theodor Mommsen i Paul Krüger (Berolini: Weidmann, 1954).

Fuit post his maximae scientiae Symphronius cognomento Cata, Deinde C. Scipio Nasica Optimus a senatu iudicatus cui publice domus in sacra via data est, quo facilius consuli posset. Deinde Q. Mutius, qui ad Carthaginienses missus est legatus, cum essent duae tesserae positae, una pacis, altera belli, arbitrio sibi dato utrum vellet referret Romam, utramque sustulit, et ait, Carthaginienses petere debere utrum mallet accipere (s. 13).	§37. Fuit post eos maximae scientiae Sempronius, quem populus Romanus <i>sofon</i> appellavit; nec quisquam ante hunc, aut post hunc hoc nomine cognominatus est. Gaius Scipio Nasica, qui Optimus a senatu appellatus est; cui etiam publice domus in sacra via data est, quo facilius consuli posset. Deinde Quintus Mucius, qui ad Carthaginienses missus legatus, quum essent duae tesserae positae, una pacis, altera belli, arbitrio sibi dato, utram vellet, referret Romam, utramque sustulit et ait, Carthaginienses petere debere, utram mallerent accipere ^[32] .

5 | Podstawowe pojęcia prawa rzymskiego oraz ustawodawstwo

Zapóżyczeń z *Digestów* nie zabrakło także w ostatniej części traktatu, zwłaszcza w partii zawierającej objaśnienie podstawowych pojęć z zakresu prawa. Pomocny okazał się zwłaszcza pierwszy tytuł I księgi *Digestów* *De iustitia et iure* oraz tytuł trzeci tejże księgi *De legibus senatusque consultis*

³² „36. Natomiast pierwszym wśród biegłych <w prawie> był Publius Papirius, który zebrał ustawy królewskie w jedną całość. Po nim wymienia się Appiusa Claudiusa, jednego z dziesięciu mężów, któremu przypisuje się największy udział w spisaniu prawa XII tablic. Po nim największą wiedzę <prawniczą> posiadał pochodzący z tego samego rodu Appius Claudius <Caecus>, zwany Sturękim. Zbudował on drogę łączącą Rzym z Kapuą, akwedukt Claudiusa oraz wydał rozporządzenie, by nie wpuszczać do miasta Pyrrusa. Mówią, że jako pierwszy napisał monografię o przerwie terminu zasiedzenia, lecz księga ta nie dochowała się do naszych czasów. Ten sam Appius Claudius wynalazł literę «R» i przypuszcza się, że od tego czasu pisze się Valeriusze zamiast Valesiusze oraz Furiusze zamiast Fusiusze. 37. Po nich <mężem posiadającym> największą wiedzę był Sempronius, którego lud rzymski nazwał Mądrym. Takiego przydomka nikt przed nim ani po nim nie nosił. <Następnym> był Quintus Mucius, który przebywając jako poseł w Kartaginie otrzymał dwie tabliczki, jedną oznaczającą pokój i drugą oznaczającą wojnę, wraz z zapytaniem, którą z nich chciałby zanieść do Rzymu. Wówczas zabrał on obydwie i powiedział, że to Kartagińczycy powinni poprosić o tę, którą z nich woleliby otrzymać” (przekład według: *Digesta Iustiniani. Digesta justyniańskie. Tekst i przekład*, t. 1, Księgi 1–4, red. Tomasz Palmirski (Kraków: Poligrafia Salezjańska, 2013)). Przekład ten wykorzystano także w przypadku pozostałych powołanych w niniejszej publikacji fragmentów *Digestów* Justyniańskich.

et longa consuetudine. I tak, wskazując na różne podziały prawa, autor wyróżnił *ius naturale*, *ius gentium* i *ius civile* (s. 25), a objaśnienie tych pojęć zaczerpnął z fragmentu *Instytucji* Ulpiana, zamieszczonego w D. 1,1,3–4 oraz z *Definitiones* Papiniana powołanych w D. 1,1,7 pr. Na wspomnianym wyżej fragmencie autorstwa Ulpiana oparł także podział prawa na publiczne i prywatne (Ulp. D. 1,1,2), zaś znaczenie wyrazu *ius* jako miejsca wykonywania prawa i wymierzania sprawiedliwości („*locus in quo ius redditur*” – s. 26) zostało powtórzone – co tym razem autor zdawkowo zaznaczył – za komentarzem Paulusa do dzieł Sabinusa (D. 1,1,11)^[33]. Definicja pojęcia „ustawa” (*lex*) inspirowana jest – co również zostało zaznaczone – dziełem Chryzypa, a ściślej: słowami Marcjana przywołującego w D. 1,3,2 wypowiedzi Chryzypa („*Lex [...] est divinarum et humanarum rerum notitia*” – s. 26^[34]) oraz Demostenesa („*Lex donum est Dei, dogma hominum sapientium, coercitio voluntatis*” – s. 26^[35]), zaś wyjaśnienie celów ustawy to niemal dosłowne powtórzenie fragmentu Modestyna:

Pomponio Leto, *De magistratibus...*, „*Legis virtus haec est imperare, vetare, punire, permittere*” (s. 26).

Modest. D. 1,3,7: „*Legis virtus haec est imperare vetare permittere punire*”^[36].

Pomponio Leto sięgnął również do innego źródła traktującego o prawie, tj. do *De legibus* Cyncerona. I w tym wypadku nie powołał tytułu tego dzieła ani też – tym bardziej – jego fragmentów, wzmiankując jedynie – tylko raz – jego autora, przyznając mu rację w określeniu urzędnika jako mówiącego prawa („*Optime putat Cincero magistratum esse legem loquentem*” – s. 26; por. *De legibus* 3,1,2). Posłużył się ponadto sformułowaniami Cyncerona, że prawo jest czymś odwiecznym, co rządzi całym światem przy pomocy mądrych nakazów i zakazów („*Lex est aeternum quoddam, quod uniuersum mundum regit, imperandi, prohibendique sapientia*” – s. 26; por. *De*

³³ Paul. D. 1,1,11: „*alia significatione ius dicitur locus in quo ius redditur [...]*” („W nieco innym znaczeniu termin prawo używany jest również na określenie miejsca, w którym wymierzana jest sprawiedliwość”).

³⁴ Marc. 1,3,2: „prawo jest królem wszystkich rzeczy boskich i ludzkich” (por. Ulp. D. 1,1,10,2: „*Iuris prudentia est divinarum et humanarum rerum notitia*” – „Biegłość w prawie to znajomość rzeczy boskich i ludzkich”).

³⁵ Marcian. D. 1,3,2: „Ustawa jest [...] wynalazkiem i darem Boga, znajdującym swe odbicie w uchwale doświadczonych mężów”.

³⁶ „Mocą ustawy jest: nakazywać, zakazywać, zezwalać i karać”.

legibus 2,4), a także rozumem i myślą mądrej istoty („[...] *lex nostra est ratio mensque sapientis*” – s. 26; por. *De legibus* 2,4).

Po powyższych uwagach wprowadzających Pomponio Leto wymienił w porządku alfabetycznym i krótko omówił szereg ustaw rzymskich, zapewne – w jego mniemaniu – najważniejszych źródeł prawa zarówno publicznego, jak i prywatnego. Autor ograniczył się do tytułów ustaw pochodzących od imion wnioskodawców lub od przedmiotu regulacji, nie podając daty uchwalenia. Na potrzeby niniejszego opracowania zostanie omówionych kilkanaście początkowych ustaw, wyliczonych pod literami A–C, spośród wszystkich *leges*, których autor powołał 35.

Wyliczenie rozpoczyna *lex Aelia et Fufia*, dzięki której – jak twierdzi dość enigmatycznie Pomponio Leto – można było sprzeciwić się szkodliwym ustawom i która z tego powodu zasługuje na miano murów obronnych dla spokoju w państwie^[37]. To ostatnie sformułowanie zaczerpnięte zostało z mowy Cycerona przeciwko Pizonowi (4,9). Autor informuje, iż omawiana ustawa została zmieniona przez dwie z czterech ustaw uchwalonych za sprawą Klodiusza^[38]. Jedna z nich zabraniała obserwacji nieba (w celu uzyskania wróżby) w dni, kiedy mogły zbierać się komicja^[39], druga natomiast zakazywała cenzorom pominięcia przy sporządzaniu listy senatorów lub udzieleniu nagany (*ignominia*) obywatela, który nie został wobec nich oskarżony, a następnie jednomyślnie uznany za winnego^[40]. W ten sposób,

³⁷ „*Allia et Fufia lege resistebatur perniciosius legibus in civitate, quae ideo erant propugnacula et muri oculi et tranquillitatis*” (s. 26–27). Ustawa ta – a raczej dwie odrębne ustawy – pochodzi z 158 r. p.n.e.; zakazywała wnoszenia na zgromadzenie ludowe projektów ustaw przed dokonaniem wyboru urzędników, umożliwiając w ten sposób sprzeciw ze strony urzędników i trybunów ludowych. Zdaniem T. Mommsena ustawa miała na celu umożliwienie uchylecia plebiscytów przez sprawujących urzędy patrycjuszy (*Römisches Staatsrecht*, Bd 1 (Leipzig: Verlag von S. Hirzel, 1876, Nachdr. Basel: Venno Schwabe Verlag, 1952), 127). Zob. szerzej: Giovanni Rotondi, *Leges publicae populi Romani* (Darmstadt: Georg Olms Verlagsbuchhandlung Hildesheim, 1962), 288 – 289; Graham Vincent Sumner, „*Lex Aelia, Lex Fufia*,” *The American Journal of Philology* 84, nr 4 (1963): 337 – 358.

³⁸ W rzeczywistości Klodiusz był w 58 r. p.n.e. – Leto określił ten rok według nazwisk konsulów, Lucjusza Pizona i Aulusa Gabiniusza – wnioskodawcą aż 12 ustaw (Rotondi, *Leges publicae populi Romani*, 393 – 398).

³⁹ S. 27. Chodzi o *lex Clodia de iure et tempore legum rogandarum*, której celem było zapobieżenie przerwaniu komicjów pod pozorem niepomyślnych wróżb (Rotondi, *Leges publicae populi Romani*, 397).

⁴⁰ *Lex Clodia de censoria notione*. Zob. szerzej: Rotondi, *Leges publicae populi Romani*, 98; W. Jeffrey Tatum, „*Lex Clodia de censoria notione*,” *Classical Philology*, vol. 85 (1990): 34 – 43.

jak zauważa Pomponio Leto, ograniczona została cenzura, owa nauczycielka życia i umiarkowania (*magistra vitae et modestiae* – s. 27). Lex Aurelia, której wnioskodawcą był pretor Aureliusz Kotta, dokonywała podziału stanowisk sędziowskich pomiędzy senatorów, ekwitów i *tribuni aerarii*^[41]. Wnioskodawcą kolejno omawianej ustawy był Marek Aciliusz Glabrio; lex Acilia nie zezwalała oskarżonemu o przestępstwo nadużycia władzy urzędniczej, zwłaszcza w postaci przywłaszczenia publicznych pieniędzy *repetundae*, na przerywanie procesu i jego wznowianie po trzech dniach (*comperendinatio* – s. 27)^[42], zaś wnioskodawcą pierwszej ustawy dotyczącej tego przestępstwa był L. Pizon^[43]. Jako kolejna alfabetycznie wymieniona jest lex annoniana (s. 27), a właściwie – jak należy przypuszczać – lex Clodia frumentaria z 58 r. p.n.e., zgodnie z którą zboże, sprzedawane wcześniej za opłatą 6 1/3 asa za korzec, miało być rozdawane za darmo^[44]. Tematyka następnej ustawy zadecydowała o jej usytuowaniu w części na literę A – lex Annaria, choć jej rzeczywisty tytuł to lex Villia annalis; jak zaznacza Pomponio Leto, określiła ona wiek uprawniający do ubiegania się o urzędy (s. 27)^[45]. Wymieniona kolejno lex Aeterma, a raczej lex Aeternia Tarpeia z 454 r. p.n.e., związana była z dawnym zwyczajem orzekania grzywien w postaci wołów lub owiec: wartość owcy została w tej ustawie określona na 10 asów, zaś wartość wołu na 100 asów (s. 27)^[46]. Ostatnia z ustaw na literę A to lex Aquilia, której przedmiotem – jak nazbyt ogólnie ujął to autor – były: podstęp (*dolus malus*), sprzeniewierzenie (*fraus*), oszustwo (*deceptio*) i zawiść (*simultas* – s. 27)^[47]. Kolejnym wnioskodawcą ustawy jest Cincjusz, a zatytułowana od jego imienia ustawa (a raczej plebiscyt)

⁴¹ Lex Aurelia iudiciaria z 70 r. p.n.e. dotyczyła podziału miejsc na liście sędziów w procesach cywilnych i przed trybunałami karnymi – *quaestiones perpetuae* (Rotondi, *Leges publicae populi Romani*, 369).

⁴² Chodzi o lex Acilia repetundarum z 123/122 r. p.n.e. Zob. Rotondi, *Leges publicae populi Romani*, 312 – 313.

⁴³ Chodzi o lex Calpurnia de repetundis z 149 r. p.n.e. uchwaloną z inicjatywy trybuna ludowego Lucjusza Kalpurniosza Pizona, wprowadzającą dla rozpatrywania spraw o *repetundae* pierwszy stały trybunał karny – *quaestio de repetundis* i regulującą postępowanie przed tym trybunałem (Rotondi, *Leges publicae populi Romani*, 312 – 313).

⁴⁴ Rotondi, *Leges publicae populi Romani*, 398.

⁴⁵ Wymieniony plebiscyt z 180 r. p.n.e. określał ponadto kolejność sprawowania urzędów (*certus ordo magistratuum*). Zob. Rotondi, *Leges publicae populi Romani*, 278.

⁴⁶ Rotondi, *Leges publicae populi Romani*, 200.

⁴⁷ Pomponio Leto, s. D 2v. Zastanawia fakt, iż autor nie wskazał najważniejszego zagadnienia regulowanego przez lex Aquilia, tj. wyrządzenia szkody. Zob. szerzej: Rotondi, *Leges publicae populi Romani*, 241.

zakazywała przyjmowania darowizn przez obrońcę za prowadzenie sprawy („ne quis ob causam orandam donum pecuniamve acciperet” – s. 27)^[48]. Pod nazwą *lex Calpurnia pecuniaria*, której wnioskodawcą – jak zaznacza autor – jest Lucjusz Kalpurniusz Pizon, kryje się plebiscyt ze 149 r. p.n.e., bardziej znany jako *lex Calpurnia de repetundis*. Pominięcie przez Pomponia Leto tego bardziej znanego tytułu, a także ogólnie stwierdzenie, iż ustawa ta wprowadzała obok innych kar karę pieniężną (s. 27), nie pozwala czytelnikowi na poznanie jej istoty, tymczasem jest ona tożsama z wymienioną już wcześniej *lex Calpurnia de repetundis*, która poza ustanowieniem trybunału karnego dla przestępstwa *repetundae* wprowadzała sankcję finansową^[49]. Wnioskodawcą kilku kolejnych omawianych ustaw jest Korneliusz (trybun Gajusz Korneliusz, choć Pomponio Leto określa go jako konsula, w dodatku zmieniając jego imię na Aulus – s. 27). Jedna z nich miała zakazać udzielania pożyczek posłom zagranicznym („ne quis legatis exterarum nationum pecuniam expensam ferret”)^[50], druga ograniczała uprawnienia senatu do dyspensowania od mocy obowiązującej ustaw^[51], trzecia nakazywała pretorom wykonywanie wymiaru sprawiedliwości w oparciu o ich edykty^[52]. Opisana przez Pomponia Leto treść czwartej *lex Cornelia*, przypisywanej przezeń już innemu wnioskodawcy z tego rodzaju („a Cornelio quodam lata”), odpowiada natomiast postanowieniom *lex*

⁴⁸ Por. Cicero, *De oratore* 2,71; Cicero, *Ad Atticum* 1,20; Livius, *Ab Urbe condita* 34, 4. *Lex Cincia de donis et muneribus* z 204 r. p.n.e. zakazywała ponadto ogólnie przyjmowania darowizn powyżej pewnej, nie znanej bliżej kwoty. Rotondi, *Leges publicae populi Romani*, 261 – 262.

⁴⁹ Rotondi, *Leges publicae populi Romani*, 292.

⁵⁰ Celem ustawy, a właściwie *rogatio*, było położenie kresu praktyce zaciągania przez zagranicznych posłów pożyczek – często na wygórowany procent – w celu pozyskania pieniędzy na łapówki za możliwość uzyskania dostępu do senatu lub pozyskania senatorskiego poparcia dla swoich wniosków. Posłowie ci niekiedy pożyczali pieniądze od tych samych senatorów, których mieli przekupić (Rotondi, *Leges publicae populi Romani*, 371; Koen Verboven, “Caritas nummorum. Deflation in the Late Roman Republic?,” *Münstersche Beiträge zum Antiken Handelsgeschichte* 16, z. 2 (1997): 55.

⁵¹ „Ne quis in Senatu legibus solveretur, nisi ducenti affuissent, ne quis cum solutus esset intercederet, cum de ea re ad populum ferret”, 27 – 28). Intencją wnioskodawcy było nawet odebranie senatowi możliwości dyspensowania i przywrócenie tego uprawnienia ludowi. Rotondi, *Leges publicae populi Romani*, 370.

⁵² „Ut praetores edictis suis ius dicerent”, 28. Chodzi o plebiscyt z 67 r. p.n.e. mający na celu ograniczenie nadużyć i arbitralności magistratury w wykonywaniu władzy sądowej. Rotondi, *Leges publicae populi Romani*, 371.

Cornelia de sicariis et veneficis Lucjusza Korneliusza Sulli z 81 r. p.n.e.^[53] Wśród ustaw na literę C znalazła się jeszcze lex Cassia, przypisywana przez Pomponia Leto Aulusowi Kasjuszowi Longinowi, w myśl której głosowanie na zgromadzeniu ludowym winno odbywać się za pomocą tabliczek^[54].

Po wyliczeniu i krótkim omówieniu rzymskiego ustawodawstwa autor skierował pożegnalne słowa do adresata dzieła, wyrażając nadzieję, że – mimo że jest skromne pod względem objętości, to jednak przyniesie pożytek czytelnikom:

Haec habui, M. Panthagathe, quae de magistratibus, et sacerdotiis, et legibus compendiose scriberem, ut ex eo compendio aliqua ad nostros utilitas perveniat, et ita depinxisse opinor, ut ante oculos velut in tabella posuerim. Scribant alii diffusius. Pomponio satis est placere suis (s. 30)^[55].

6 | Wnioski

Ograniczona objętość traktatu, którego autor w przystępny sposób objaśnił najważniejsze instytucje prawno-ustrojowe starożytnego Rzymu, była niewątpliwie jednym z czynników, które przesądziły o jego popularności, przejawiającej się w aż czterokrotnej edycji tego dzieła w Polsce. Innym czynnikiem musiała być także, na co zwrócono już uwagę, aktualność

⁵³ Powołana ustawa ustanawiała, jak wskazuje Pomponio Leto, karę śmierci dla sprawców, którzy w celu popełnienia krewnobójstwa zaopatrzyli się w broń („qui parricidi causa telo accincti sint”, 28). O słusznym spostrzeżeniu Pomponia Leto co do sankcji świadczy sformułowanie, iż w procesie przed *quaestio* orzekano co do „głowy” oskarżonego, tj. co do jego życia – „de capite quaerere”. Zob. szerzej np. Krzysztof Amielańczyk, *Lex Cornelia de sicariis et veneficis. Ustawa Korneliusza Sulli przeciwko nożownikom i trucicielom 81 r. p.n.e.* (Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2011).

⁵⁴ „Qua populus per tabellam suffragia ferret”, 28. Plebiscyt z 137 r. p.n.e. stanowił o tajności głosowania nad wyrokami karnymi wydawanymi przez zgromadzenie ludowe (oprócz spraw o *perduellio*).

⁵⁵ „Oto, co miałem do napisania, M. Pantagatusie, o urzędnikach, godnościach kapłańskich i ustawach w sposób skrótowy, aby z tego zbioru wynikała dla naszych <czytelników> jakaś korzyść, i – jak miemam – przedstawiłem to tak, jakbym przed oczyma umieścił w tabeli. Inni niech piszą obszerniej. Pomponiowi wystarczy, że zadowolili swoich” (przekład własny).

tematyki prawno-ustrojowej w Polsce u progu kształtowania się parlamentaryzmu. Brak jest wprawdzie w traktacie jakichkolwiek odniesień do współczesności – nie było z pewnością intencją autora dawanie pouczeń co do rozwiązań ustrojowych ani władcom włoskim, ani tym bardziej zagranicznym – należy jednak zgodzić się z konkluzją J. Kolendo, że tekst humanisty włoskiego, który dotyczył kompetencji poszczególnych urzędów i eksponował rolę władzy królewskiej oraz senatu, mógł być odczytywany jako aluzja do stosunków polskich^[56]. Aktualny program reform politycznych pojawił się zresztą w pracy Stanisława Zaborowskiego, wydanej w Krakowie w tym samym roku, co pierwsza edycja pracy Pomponia Leto (w tej samej drukarni Hallera), zatytułowanej *Tractatus de natura iurium et bonorum regis et de reformatione Regni ac eius reipublicae regimine*. Jako warunek powodzenia reform autor wskazał egzekucję dóbr koronnych i określenie zasad ich alienacji; zwrócił także uwagę na zakres władzy i obowiązki króla, piętnował upadek obyczajów, przyznając Kościołowi podstawową rolę w ich naprawie, poruszył wreszcie zagadnienie wojny przeciwko niewiernym jako czynnik naprawy Rzeczypospolitej^[57]. W wydanej znacznie później rozprawie *De senatu Romano libri II* (Venetiis 1563) Jan Zamoyski wyraził nadzieję, że podjęty przez niego temat nie tylko przyczyni się do zrozumienia dzieł pisarzy antycznych, ale będzie też użyteczny dla kierujących Rzeczpospolitą^[58]. Sukces wydawniczy zapewniło dziełu Pomponia Leto podjęcie problematyki rzymskiego prawa i ustroju przede wszystkim w okresie republiki – szlachta polska postrzegała prawo rzymskie znane z kodyfikacji justyniańskiej jako prawo cesarskie oraz jako czynnik wzmacniający władzę królewską, za to widziała siebie jako spadkobiercę i kontynuatora rzymskiej tradycji republikańskiej; dzieła poświęcone temu okresowi w dziejach Rzymu spotykały się zatem z życzliwym przyjęciem. Samo określenie państwa jako rzeczypospolitej – *res publica* – nawiązywało do rzymskiej tradycji ustrojowej, znanej choćby z dzieł Cyncerona.

⁵⁶ Kolendo, "Pierwsza wydana w Polsce książka o historii Rzymu. Traktat *De Romanorum magistratibus* Pomponiusa Laetusa i komentarz do niego pióra Stanisława Aichlera," 231.

⁵⁷ Praca S. Zaborowskiego została wydana przez Michała Bobrzyńskiego, *Starodawne Prawa Polskiego Pomniki*, t. 5 (Cracoviae: Sumptibus Academiae Litterarum, 1877). Zob. szerzej: Antoni Klinger, *Stanisława Zaborowskiego program naprawy Rzeczypospolitej* (Zielona Góra: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, 1987).

⁵⁸ K. 1b. Tekst łaciński wraz z przekładem na język polski został opublikowany przez Kuryłowicza i Witkowskiego, *Rozprawa Jana Zamoyskiego o senacie rzymskim. Tekst łaciński, przekład oraz komentarz historyczno-prawny*.

Pisząc o popularności tytułowego traktatu, trudno nie zauważyć, że zdecydował o niej przede wszystkim przystępny sposób przedstawienia instytucji prawno-ustrojowych starożytnego Rzymu, a na ową przystępność wpłynęło z kolei posłużenie się fragmentami *Digestów* Justyniańskich, zwłaszcza tych adresowanych do początkujących adeptów wiedzy prawniczej, pochodzących z księgi I. Z jednej strony można bowiem mówić o przydatności tekstów historycznych dla zrozumienia praktyki prawnej, z drugiej – o przydatności tekstów prawniczych dla pragnących w pełni zrozumieć prace starożytnych historyków i gramatyków. Nie bez powodu – o czym była już mowa – traktat Pomponia Leto był prezentowany słuchaczom nie Wydziału Prawa, ale Wydziału Nauk Wyzwolonych Uniwersytetu Krakowskiego.

Bibliografia

- Amielańczyk, Krzysztof. *Lex Cornelia de sicariis et veneficis. Ustawa Korneliusza Sulli przeciwko nożownikom i trucicielom 81 r. p.n.e.* Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2011.
- Burke, Peter. *Kultura i społeczeństwo w renesansowych Włoszech.* Tłumaczenie Wojciech Kwiryn Siewierski. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy, 1991.
- Janocki, Jan Daniel Andrzej. *Ianociana sive clarorum atque illustrium auctorum maecenatumque memoriae miscellae*, t. 1, Varsaviae et Lipsiae: apud Michaellem Groellium, 1776.
- Klinger, Antoni. *Stanisława Zaborowskiego program naprawy Rzeczypospolitej.* Zielona Góra: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, 1987.
- Kolendo, Jerzy. “Badania nad *antiquitates* w Polsce. Od Jana Zamoyskiego do Stefana Cybulskiego.” *Łacina w Polsce*, nr 5–6 (1997): 11 – 86.
- Kolendo, Jerzy, “Pierwsza wydana w Polsce książka o historii Rzymu. Traktat *De Romanorum magistratibus* Pomponiusa Laetusa i komentarz do niego pióra Stanisława Aichlera.” *Meander* 41, z. 3–4 (2006): 220 – 232.
- Kuryłowcz, Marek i Wojciech Witkowski. *Rozprawa Jana Zamoyskiego o senacie rzymskim. Tekst łaciński, przekład oraz komentarz historyczno-prawny.* Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 1997.
- “*Liber diligentiarum Facultatis Artisticae Universitatis Cracoviensis*, cz. 1 (1487–1563),” wyd. Władysław Wisłocki. Kraków: Polska Akademia Umiejętności, 1886.
- Archiwum do dziejów literatury i oświaty w Polsce*, seria I, t. IV.

- Mommsen, Theodor. *Römisches Staatsrecht*, Bd 1, Leipzig: Verlag von S. Hirzel, 1876, Nachdr. Basel: Venno Schwabe Verlag, 1952.
- Palermينو, Richard J. "The Roman Academy, the Catacombs and the Conspiracy of 1468." *Archivum Historiae Pontificiae*, vol. 18 (1980): 117 – 155.
- Pastor, Ludwig. *History of the Popes from the Close of the Middle Ages: Drawn from the Secret Archives of the Vatican and Other Original Sources*, vol. 4, second edition. London: K. Paul, Trench, Trubner, 1899.
- Rolbiecki, Waldemar. *Akademie włoskie w latach 1454–1667*. Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1977.
- Rotondi, Giovanni. *Leges publicae populi Romani*. Darmstadt: Georg Olms Verlagsbuchhandlung Hildesheim, 1962.
- Sumner, Graham Vincent. "Lex Aelia, Lex Fufia." *The American Journal of Philology* 84, nr 4 (1963): 337 – 358.
- Tatum, W. Jeffrey. "Lex Clodia de censoria notione." *Classical Philology*, vol. 85 (1990): 34 – 43.
- Verboven, Koen. "Caritas nummorum. Deflation in the Late Roman Republic?" *Münstersche Beiträge zum Antiken Handelsgeschichte* 16, z. 2 (1997): 40 – 78.



ADAM CŹWIKŁA

Poglądy Aleksandra Wielopolskiego i jego kręgu politycznego na sprawę reform chłopskich w XIX wieku w Królestwie Polskim (do 1862 r.)

The Views of Aleksander Wielopolski and His Political Circle on Peasant Reforms in the 19th Century in the Kingdom of Poland (Until 1862)

Abstract

Aleksander Wielopolski (1803–1877) was one of the key political activists in the Kingdom of Poland in the 1860s. His ideological platform was based on the concept of loyalty to the Russian Empire and the pursuit of a conciliatory policy towards the partitioning powers. Serving as head of the Civil Government in 1862–1863, he attempted to implement modernizing reforms in the Kingdom, believing that only cooperation with the tsar offered a real opportunity to improve the situation of Polish society. Aleksander Wielopolski saw resolving the peasant question as one of the key conditions for stabilizing social relations and the sustainable development of the Kingdom of Poland. He advocated the enfranchisement of peasants, but in an evolutionary and moderate form, respecting the interests of the landed gentry. He advocated granting peasants land ownership while providing compensation to landowners, opposing radical revolutionary solutions. In 1861–1862, he initiated partial reforms, including the abolition of personal serfdom, the reduction of serfdom payments, and the possibility of converting them into rent. Although his program assumed a gradual transformation of the agrarian structure, it was not fully implemented due to the outbreak of the January Uprising in 1863. The final enfranchisement reform in the Kingdom was carried out by the Russian authorities in 1864, using it as a tool to weaken the social base of the national movement.

ADAM CŹWIKŁA – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Pomorski w Słupsku,
ORCID – 0009-0004-9845-3987, e-mail: adam.cwikla@upsl.edu.pl

KEYWORDS: Aleksander Wielopolski,
reform of peasant relations

SŁOWA KLUCZOWE: Aleksander
Wielopolski, reforma stosunków
włościańskich

Kwestia reformy stosunków włościańskich w XIX wieku na ziemiach byłej Rzeczypospolitej Obojga Narodów była istotnym problemem, w tym także na terenach pod zaborem Cesarstwa Rosyjskiego. Tam znalazła się w sferze zainteresowań hrabiego Aleksandra Wielopolskiego margrabiego Gonzagi-Myszkowskiego^[1]. Prezentował on pogląd, iż uwolnienie chłopów nie wywierało skutków wyłącznie w ramach tego stanu, ale pochodną tego procesu stawało się również pozbawienie właścicieli ziemskich licznych, obciążających ich „kłopotów administracyjnych”. Potencjalnie mogło to powodować większe zaangażowanie tej warstwy społecznej w działalność na niwie publicznej. Sam Aleksander Wielopolski, z wykształcenia prawnik, dysponował dobrą znajomością prawa cywilnego obowiązującego w Królestwie Polskim, stąd wywodził, iż funkcjonujący na jego terytorium system pańszczyźniany opierał się na dość wątpliwej podstawie prawnej. Stał też na stanowisku, że problem chłopski powinien zostać rozwiązany w Królestwie Polskim przez właścicieli dóbr położonych na jego obszarze, uznając zarazem, iż przerzucenie aktywności w tej sferze na władze rosyjskie w Sankt-Petersburgu niesie za sobą potencjalne ryzyko i zagrożenia^[2].

¹ Aleksander Wielopolski (1803–1877), hrabia, margrabia Gonzaga-Myszkowski, XIII ordynat pińczowski, naczelnik Rządu Cywilnego, wiceprezes Rady Stanu Królestwa Kongresowego, szambelan dworu królewskiego Mikołaja I w 1830 r.; zob. *Obraz polityczny i statystyczny Królestwa Polskiego jaki był w roku 1830 przed dniem 29 listopada* (Warszawa: Drukarnia Zawadzkiego i Węckiego, 1830), 6; zob. też: Zbigniew Stankiewicz, *Dzieje wielkości i upadku Aleksandra Wielopolskiego* (Warszawa: Wiedza Powszechna, 1967), 14 – 16, 42 – 43.

² Aleksander Wielopolski, pozostając w sporze sądowym ze stroną rządową o prawa do dóbr pińczowskich, dla zbudowania obrazu dobrego dziedzica przeprowadził proces oczynszowania na gruntach włościańskich oraz części folwarcznych; zob. Stefan Kieniewicz, *Sprawa włościańska w powstaniu styczniowym* (Wrocław: Zakład im. Ossolińskich, 1953), 30; szerzej na ten temat: Adam Skałkowski, *Aleksander Wielopolski w świetle archiwów rodzinnych (29.XI.1830–1860). Trzydzieści lat z życia margrabiego, od wybuchu listopadowego do zapowiedzi styczniowego powstania*, t. 2 (Poznań: PTPN, 1947), 97 – 101; zob. też: Stankiewicz, *Dzieje wielkości i upadku Aleksandra Wielopolskiego*, 54 – 56.

Ustrój gospodarstwa rolnego w perspektywie ogólnokrajowej Aleksander Wielopolski postrzegał przez pryzmat dokonanych zmian w należącej do niego ordynacji. Problem chłopów i wsi nie pozostawał zatem mu obcy. Hrabia Aleksander Wielopolski w czasach swej młodości był naocznym świadkiem faktycznego i jednocześnie niekorzystnego położenia chłopów pańszczyźnianych. Otrzymywał informacje od swojej matki o podjętych przez nią próbach zmiany położenia włościan, które ostatecznie i tak zakończyły się fiaskiem^[3]. Aleksander Wielopolski bezpośrednio po jej śmierci, w wieku zaledwie 21 lat, musiał zmierzyć się z ciężarem samodzielnego prowadzenia spraw rodzinnych, w tym także z trudnościami przy zarządzaniu rodzinną ordynacją ziemską^[4]. Zmiana sposobu prowadzenia przypadłego mu majątku nie należała do najłatwiejszych zadań. Problemem stawała się znikoma efektywność pracy włościan pańszczyźnianych, którzy wykonywali swoje obowiązki tak niestaranie, jak niechętnie. Kolejną przeszkodą był brak właściwego nadzoru ze strony właściciela ziemskiego pochłoniętego służbą publiczną, co niewątpliwie również nie sprzyjało dokonywaniu reform agrarnych, nawet w mikro-skali. Liczne wyjazdy zagraniczne margrabiego były odczuwalne w całej ordynacji. Zabudowania gospodarskie, młyny, gorzelnie oraz browary pozostawały zaniedbane, wymagały sporych nakładów pracy, a także znaczących środków finansowych, aby móc przywrócić im pełną sprawność funkcjonowania. Niskie plony i nierentowna hodowla uzupełniały obraz ordynacji Wielopolskich. Majątek ziemski wymagał zatem pilnych inwestycji, budowy spichlerzy, owczarni, stajni i uzupełnień inwentarza żywego.

Taki obraz dóbr ziemskich spowodował podjęcie przez Aleksandra Wielopolskiego decyzji o konieczności zmiany sposobu zarządzania ordynacją

³ Leona Wielopolska, matka Aleksandra Wielopolskiego, podejmowała próbę zamiany pańszczyzny na opłatę czynszową oraz wydzierżawienia części ziem folwarków na gruntach stanowiących ich własność ziemską. Jednakże czas, kiedy się tego podjęła, przypadał bezpośrednio na okres niesprzyjający dla tego typu transformacji. Zakończenie wojen napoleońskich, których efektem stała się znacząca destrukcja gospodarki, zahamowanie produkcji rolnej i zubożenie kraju, skutkowało pogorszeniem położenia warstwy bezpośrednich producentów rolnych; Stankiewicz, *Dzieje wielkości i upadku Aleksandra Wielopolskiego*, 53; Skałkowski, *Aleksander Wielopolski w świetle archiwów rodzinnych* (29.XI.1830–1860). Trzydzieści lat z życia margrabiego, od wybuchu listopadowego do zapowiedzi styczniowego powstania, t. 2, 96.

⁴ Skałkowski, *Aleksander Wielopolski w świetle archiwów rodzinnych* (1803–1877). *Dzieje ordynacji myszkowskiej i margrabiego lata przedhistoryczne*, t. 1 (Poznań: PTPN, 1947), 79.

oraz jej funkcjonowania^[5]. Rozwiązaniem kwestii włościańskiej mogło stać się oczynszowanie chłopów. Przygotowanie do tego procesu Aleksander Wielopolski rozpoczął od zapoznania się z doświadczeniami osób, które zdążyły wdrożyć ten system w swoich dobrach ziemskich. Korespondował w tym celu ze znajomymi mu zarządcami majątków oraz właścicielami tychże: Adamem Potockim, Janem Zamoyskim, swoją kuzynką z Morawicy Marią Oraczewską, a także Ludwikiem Górskim. W styczniu 1845 r. Aleksander Wielopolski przedsięwziął podróż na Lubelszczyznę i Podlasie oraz zapoznał się ze stanem majątków na Kielecczyźnie. Odwiedził wówczas Jana Zamoyskiego w Kozłówce, a także Andrzeja Zamoyskiego w Klemensowie. To ostatnie spotkanie relacjonował Aleksander Wielopolski słowami: „Pobyty w Klemensowie był dla mnie bardzo ciekawy i pouczający. Wiele dowiedziałem się szczegółów, tak o ordynacji zamojskiej, jak i o sposobie oczynszowania w dobrach własnych p.[ana] Andrzeja w Mazowieckiem. Bez mozolnego rachowania cenę morga oznaczają przez dobrowolne układy”^[6]. Dokonane obserwacje ugruntowały margrabiego w przekonaniu, iż zmiany w położeniu włościan nie należy dokonywać poprzez ich uwłaszczenie, a jedynie poprzez oczynszowanie^[7].

Planowane reformy agrarne Aleksander Wielopolski rozpoczął od rozpowszechnienia informacji o wydzierżawieniu folwarków bez: pańszczyzny, browarów, propinacji, młynów i osad kolonialnych. Następnie wezwał włościan chrobierskich oraz wojsławickich i zakomunikował im, że biorąc przykład sprzed 29 lat, z działalności swojej matki, zamierza ich oczynszować, a także umożliwić im nabywanie budynków na własność. W tych nowych realiach zamierzał pominąć pośredników i nieznanym mu dzierżawców. Jednocześnie margrabia określił ostateczną datę podjęcia przez

⁵ Rozstał się z radcą generalnym ordynacji Piotrem Zielińskim, a w jego miejsce powołał radę ekonomiczną, w skład której wchodził: nadleśniczy, generalny ekonom Chrobrza i Kozubowa oraz generalny kontroler; zob. Skałkowski, *Aleksander Wielopolski w świetle archiwów rodzinnych* (29.XI.1830–1860). *Trzydzieści lat z życia margrabiego, od wybuchu listopadowego do zapowiedzi styczniowego powstania*, t. 2, 70 – 72, 96; Stankiewicz, *Dzieje wielkości i upadku Aleksandra Wielopolskiego*, 53 – 54.

⁶ Cytat za: Stankiewicz, *Dzieje wielkości i upadku Aleksandra Wielopolskiego*, 57; zob. też: Skałkowski, *Aleksander Wielopolski w świetle archiwów rodzinnych* (29. I.1830–1860). *Trzydzieści lat z życia margrabiego, od wybuchu listopadowego do zapowiedzi styczniowego powstania*, t. 2, 96 – 99.

⁷ Skałkowski, *Aleksander Wielopolski w świetle archiwów rodzinnych* (29.XI.1830–1860). *Trzydzieści lat z życia margrabiego, od wybuchu listopadowego do zapowiedzi styczniowego powstania*, t. 2, 98 – 100; Stankiewicz, *Dzieje wielkości i upadku Aleksandra Wielopolskiego*, 57 – 58.

włościan decyzji o przyjęciu bądź odrzuceniu zaproponowanych warunków, wskazując ją na dzień 13 marca 1846 r. Ponadto ustalił, że za dochowanie terminowości w spłacie czynszu oraz innych opłat dominalnych i podatków rządowych odpowiedzialność ponosić miały solidarnie gromady. Likwidował przy tym nieodpłatne współkorzystanie z serwitutów łąk i lasów. Aby umożliwić przeprowadzenie operacji oczynszowania, zaczęto dokonywać separacji gruntów włościańskich od folwarków. Jeszcze przed wdrożeniem swojej reformy Aleksander Wielopolski polecił wprowadzić, posiłkując się rozwiązaniami przyjętymi w ordynacji zamojskiej, do czasu zakończenia pomiarów działek gruntu, tymczasowy okup za świadczenie obowiązków pańszczyźnianych^[8]. Zapowiedziane oczynszowanie chłopów w ordynacji Wielopolskich, z docierających do margrabiego informacji na początku 1846 r., cieszyło się dużym zainteresowaniem wśród bezpośrednich producentów rolnych, co zapowiadało rychłe pełne wprowadzenie systemu czynszowego. Jednakże wieść o rabacji galicyjskiej w lutym 1846 r. wpłynęła także na włościan użytkujących grunty w jego majątku ziemskim. Efektem działań władz rosyjskich zmierzających do zapobieżenia wystąpieniom chłopskim w Królestwie Polskim stało się wprowadzenie stanu wojennego, a następnie wydanie ukazu z dnia 26 maja (7 czerwca) 1846 r., który miał uspokoić panujące wśród społeczności wiejskiej burzliwe nastroje. Aleksander Wielopolski, celem osiągnięcia sukcesu przy wdrażaniu swoich koncepcji reform agrarnych, próbował różnego rodzaju zabiegów, jak chociażby niewypełniania wszystkich rubryk tabel prestacyjnych, opatrując je jedynie adnotacją o ogólnych zasadach przyjętych w regulacji ziemskiej. Miało to na celu obejście niektórych obowiązków wynikających z treści ukazu z dnia 26 maja (7 czerwca) 1846 r.^[9]

Reforma czynszowa w ordynacji Aleksandra Wielopolskiego wdrażana była etapami. W pierwszej kolejności objęto nią ziemie wsi wchodzących w skład klucza Chroberz: Stradów, Wole, Zagaje Stradowskie, Zawarżę oraz

⁸ Różnica pomiędzy okupem pańszczyzny a opłatą czynszową polegała na tym, że tę pierwszą opłatę wyliczono na podstawie dotychczasowych zobowiązań pańszczyźnianych, a wysokość czynszu oszacowano według odpowiedniej klasyfikacji gruntów oraz przeciętnych cen zboża. Ostatecznie przyjęcie takiego rozwiązania spowodowało to, że okup pańszczyzny przewyższał wysokość opłat za czynsz; zob. Stankiewicz, *Dzieje wielkości i upadku Aleksandra Wielopolskiego*, 58 – 59; zob. też: Skałkowski, *Aleksander Wielopolski w świetle archiwów rodzinnych (29.XI.1830–1860). Trzydzieści lat z życia margrabiego, od wybuchu listopadowego do zapowiedzi styczniowego powstania*, t. 2, 100 – 101.

⁹ Stankiewicz, *Dzieje wielkości i upadku Aleksandra Wielopolskiego*, 60 – 61; *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. 38, nr 118 (Warszawa, [1847]), 4 – 17.

Zagórzycy, które przeszły na opłatę czynszową od 1 lipca 1846 r. W następnym roku objęto nimi: sam Chroberz, Wojsławice i Mozgawę, zaś w latach 1847–1848 także: Młodzowe Małe i Duże, Bugaj, Kozubów i Sadek. Po wdrożeniu systemu opłat czynszowych zaczęły się pojawiać problemy wynikające z trudności dochowania terminów uiszczania opłat czynszowych, jak też wpływały skargi chłopów na jakość ziemi na otrzymanych działkach gruntów rolnych. Administratorzy dóbr Aleksandra Wielopolskiego, których dotknęły takie problemy, wzywali na pomoc oddziały wojska w celu przynaglenia chłopów i wyegzekwowania należności wynikających z przyjętych warunków czynszowych. Aleksander Wielopolski, podsumowując efekt oczynszowania w swoim majątku ziemskim, zauważył, iż reforma ta nie przynosiła mu dochodu, a wpływy z opłat czynszowych zmniejszyły się^[10]. Sytuacja w majątku ziemskim margrabiego nie była korzystna. Dopiero z końcem 1849 r. położenie ordynacji zaczęło się stabilizować. Po uporaniu się z przypadkami nieposłuszeństwa i buntu wśród chłopów Aleksander Wielopolski przyjął radykalniejsze stanowisko, stwierdzając, iż: „Od czasu jak widzą włościanie, że gdzie się użalali na wysokość czynszów i podatki z gruntów przybranych, te się wciela do folwarków” i wówczas ci „[...] daleko są potulniejsi i dbają o to, żeby nie wracać ich do pańszczyzny i przy czynszach pozostawić”^[11]. Przyjęte rozwiązanie w walce z niesubordynacją chłopską przynosiło zatem zamierzony efekt. Reformy margrabiego były świadectwem ewolucji w poglądach konserwatywnych ziemian i wdrażały ustępstwa na rzecz bezpośrednich producentów rolnych, co przyczyniało się do deeskalacji panujących wśród chłopów napięć będących następstwem obowiązku odpracowywania dni pańszczyźnianych^[12].

Właściciele ziemscy z Królestwa Polskiego stanęli przed perspektywą wzięcia czynnego udziału w rozwiązaniu kwestii włościańskiej. Czas sprawowania urzędu namiestnika Królestwa Polskiego księcia Iwana Paskiewicza nie sprzyjał jakimkolwiek formom działalności szlachty na płaszczyźnie samorządowej, chociażby w formie sejmików szlacheckich, które nie zostały powołane do życia. W dniu 27 listopada 1857 r. cesarz Aleksander II podpisał akt powołania do życia Towarzystwa Rolniczego^[13],

¹⁰ Stankiewicz, *Dzieje wielkości i upadku Aleksandra Wielopolskiego*, 62 – 63.

¹¹ Cytat za: Skalkowski, *Aleksander Wielopolski w świetle archiwów rodzinnych* (29.XI.1830–1860). *Trzydzieści lat z życia margrabiego, od wybuchu listopadowego do zapowiedzi styczniowego powstania*, t. 2, 141.

¹² Stankiewicz, *Dzieje wielkości i upadku Aleksandra Wielopolskiego*, 66.

¹³ Szerzej o utworzeniu Towarzystwa Rolniczego zob. Władysław Grabski, *Historia Towarzystwa Rolniczego 1858–1861 r., Historia rozwoju rolnictwa i sprawy*

które koncentrować miało swoją działalność na niwie gospodarki wiejskiej, z uwzględnieniem stanu jakości gleb, sposobów przeprowadzania melioracji i racjonalnej hodowli zwierząt. W dalszej kolejności członkowie tej instytucji zamierzali usprawnić gospodarkę folwarczną i przeprowadzić radykalniejsze zmiany w jej funkcjonowaniu. Propagowali przechodzenie do pracy w dobrach ziemskich w oparciu o wolnonajemnego robotnika i jego własne narzędzia, bez gwałtownych zmian, w tym zmieniających strukturę gruntową. Prezesem Towarzystwa Rolniczego został hrabia Andrzej Zamoyski, a w skład komitetu weszli dawni klemensowczycy. Lider tej instytucji był wówczas niekwestionowanym przywódcą konserwatywno-liberalnych kręgów ziemiaństwa^[14]. Aleksander Wielopolski, angażując się w służbę publiczną, był przekonany o możliwości stworzenia organów rad miejskich, gubernialnych i powiatowych pochodzących z wyboru, a mieszkańcy Królestwa Polskiego uzyskaliby wówczas możliwość czynnego udziału w życiu publicznym. Margrabia proponował w swym uzasadnieniu do projektu ukazu o radach miejskich, gubernialnych i powiatowych, aby samorządy te zajęły się sprawami z zakresu rozwoju rolnictwa, handlu i przemysłu, szkolnictwem elementarnym, służbą wojskową, więziennictwem, podziałem podatków, a także kwestią utrzymania kościołów. Uzyskując aprobatę cesarza Aleksandra II dla utworzenia rad gubernialnych i powiatowych, zastrzeżono jednocześnie, iż organy te będą zwoływane dwa razy w roku, a termin ten miał być przekazywany w specjalnym komunikacie w drodze aktu normatywnego. Namiestnik Królestwa Polskiego został zobowiązany do przygotowania stosownych projektów aktów normatywnych uszczegóławiających proponowane reformy^[15].

Jeszcze zanim prace nad tymi aktami prawnymi zostały ukończone, Aleksander Wielopolski rozpoczął dążenia do rozwiązania warszawskiego Towarzystwa Rolniczego. Obserwator tamtych wydarzeń Antoni Wrotnowski^[16] uznał, że instytucja ta skupiała najbardziej wpływowe postacie

włościańskiej w pierwszej połowie XIX wieku, t. 1, *Historia Towarzystwa Rolniczego 1858–1861 r.*, t. 2 (Warszawa: Gebethner i Wolff, 1904), 1–3, 8–9.

¹⁴ Stankiewicz, *Dzieje wielkości i upadku Aleksandra Wielopolskiego*, 103–105.

¹⁵ Dariusz Szpoper, "Reforma samorządowa w Królestwie Polskim w latach 1861–1862," *Czasopismo Prawno-Historyczne*, t. 66, z. 1 (2014): 150–151; Dariusz Szpoper, "Aleksander Wielopolski i próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego w latach 1861–1862," w *Aleksander Wielopolski. Próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego w latach 1861–1862*, red. Lech Mażewski (Radzymin: Wydawnictwo von Borowiecky, 2014), 18–19.

¹⁶ Antoni Wrotnowski (1823–1900), prawnik, właściciel dóbr, poseł na Sejm; zob. <https://www.sejm-wielki.pl/b/2.291.46> [dostęp: 19.08.2025].

ówczesnych lat, lecz bez udziału margrabiego, który to upatrywał w tym środowisku silnej opozycji wobec projektowanych reform ustrojowych. Aleksander Wielopolski jeszcze przed przygotowaniem aktu prawnego o rozwiązaniu Towarzystwa Rolniczego silnie agitował w celu uzyskania poparcia dla swojego programu politycznego^[17]. Margrabia, przygotowując projekt aktu prawnego o likwidacji Towarzystwa Rolniczego, obawiając się gwałtownych wystąpień społecznych w Królestwie Polskim, zabiegał o przychyłność części członków tego gremium, czym próbował osłabić ewentualne burzliwe nastroje po jego likwidacji. W tym celu stworzył Komitet Obywatelski (włościański), który miał funkcjonować przy Komisji Spraw Wewnętrznych. W gronie jego członków znaleźli się: hrabia Tomasz Potocki, Tytus Wojciechowski, Aleksander Jackowski, Antoni Wrotnowski, Franciszek Węgleński, Aleksander Kurtz, Klemens Krzysztoporski, a także Leopold Kronenberg i Zygmunt Wielopolski. Jedynie dwaj ostatni nie byli członkami Towarzystwa Rolniczego^[18]. Członkowie Rady Administracyjnej zostali wezwani do Zamku Królewskiego w celu podpisania dekretu o likwidacji Towarzystwa Rolniczego. Tylko Antoni Drzewiecki pełniący funkcję dyrektora Rządowej Komisji Sprawiedliwości odmówił złożenia swojego podpisu pod tym aktem prawnym, za co niebawem stracił stanowisko. W dniu 6 kwietnia 1861 r. został ogłoszony dekret o likwidacji Towarzystwa Rolniczego i jednocześnie w tym samym dokumencie znalazło się zapewnienie o rychłym utworzeniu Zebrań (*Komicjów*) rolniczych zlokalizowanych w różnych miejscowościach Królestwa Polskiego. Aleksander Wielopolski, uzasadniając takie postępowanie, dowodził, że instytucja ta odeszła od swojego zasadniczego celu, jakim było propagowanie rozwoju rolnictwa, a zaczęła dążyć w kierunku własnego kształtowania polityki Królestwa Polskiego w sprawie włościańskiej. Mieszając te kompetencje, Towarzystwo Rolnicze nie mogło w ocenie margrabiego dalej funkcjonować w takim kształcie. Aleksander Wielopolski konkludował, że struktura ta byłaby: „[...] tamą i przeszkodą do wprowadzenia nowych instytucji; byłoby nią przez to, co w sobie wyrobiło najlepszego, przez ową silną subordynację członków pod zwierzchni kierunek komitetu, co Towarzystwu zaraz na sam zawiązek i tworzenie się nowych instytucji zbyteczny wpływ

¹⁷ Szpoper, „Aleksander Wielopolski i próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego w latach 1861–1862,” 20; Stankiewicz, *Dzieje wielkości i upadku Aleksandra Wielopolskiego*, 144.

¹⁸ Szpoper, „Aleksander Wielopolski i próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego w latach 1861–1862,” 20 – 21.

nadawało”. Efektem takiego postępowania było pokojowe wystąpienie mieszkańców Warszawy, które miało miejsce następnego dnia, 7 kwietnia 1861 r., w proteście przeciwko decyzji o rozwiązaniu Towarzystwa Rolniczego. W odpowiedzi na to wydarzenie Aleksander Wielopolski przygotował w nocy z 7 na 8 kwietnia 1861 r. ustawę o zbiegowiskach zakazującą w swej treści nielegalnych zgromadzeń i demonstracji na drogach o statusie publicznym. Rano 8 kwietnia 1861 r. rozwieszono plakaty z informacją o treści nowej regulacji, lecz to nie wystarczyło i znów na ulicach miasta pojawili się demonstranci, co zakończyło się stłumieniem zamieszek przez oddziały wojska^[19].

Ukaz o okupie pańszczyzny podpisany został przez cesarza Aleksandra II w dniu 4 (16) maja 1861 r. Akt ten zakładał likwidację relacji wykraczających poza obszar obowiązującego prawa cywilnego. Dotyczył obowiązku pańszczyźnianego, który, jak stwierdzano w jego treści: „[...] w duchu obowiązującego prawodawstwa cywilnego za słusznym wynagrodzeniem zniesieniu ulega”^[20]. Aleksander Wielopolski podkreślał w swym wystąpieniu poprzedzającym wydanie tego ukazu przez cesarza Aleksandra II, że dotychczasowe relacje kształtujące stosunki pomiędzy dworem a wsią stały w sprzeczności nie tylko z przepisami obowiązującego ówczesnie na terenach Królestwa Polskiego Kodeksu cywilnego Napoleona (dalej: Kodeks Napoleona), lecz nawet z podstawowymi zasadami porządku prawnego. W tym kontekście przybliżył treść art. 1142 tego aktu normatywnego, w którym stanowiono, iż każdy rodzaj stosunku obligacyjnego polegający na działaniu bądź jego zaniechaniu w przypadku niewłaściwego wykonania zobowiązania przez dłużnika przekształcał się w obowiązek naprawienia

¹⁹ Cytat za: Szpoper, “Aleksander Wielopolski i próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego w latach 1861–1862,” 21 – 22; zob. też: Lech Mażewski, “Aleksander Wielopolski a ustawa o zbiegowiskach z 8 kwietnia 1861 r. i masakra na Placu Zamkowym,” w *Aleksander Wielopolski. Próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego w latach 1861–1862*, red. Lech Mażewski (Radzymin: Wydawnictwo von Borowiecky, 2014), 59 – 61.

²⁰ Lech Mażewski, “Nieudana próba utrzymania szlacheckiej dominacji,” w *Aleksander Wielopolski. Próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego w latach 1861–1862*, red. Lech Mażewski (Radzymin: Wydawnictwo von Borowiecky, 2014), 71; Ukaz o okupie pańszczyzny z dnia 4 (16) maja 1861 roku, w *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. 57, nr 174 (Warszawa, 1860), 379 – 395; Zbigniew Stankiewicz, “Królestwo Polskie 1815–1863,” w *Historia państwa i prawa Polski*, t. 3, *Od rozbiórów do uwłaszczenia*, red. Julian Bardach (Warszawa: PWN, 1981), 261; Krystyna Śreniowska i Stanisław Śreniowski, *Materiały do dziejów uwłaszczenia w Królestwie Polskim* (Wrocław–Warszawa–Kraków: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1961), 395 – 397.

powstałych w ten sposób szkód. W takim wypadku wierzyciel dysponował roszczeniem o odszkodowanie, które obejmowało nie tylko straty rzeczywiste (*damnum emergens*), ale również utracone korzyści (*lucrum cessans*). Aleksander Wielopolski przywoływał także rozwiązanie dotyczące instytucji przymusu osobistego funkcjonującego na gruncie norm prawa cywilnego, podkreślając zarazem incydentalność takich przypadków. Uznawał, że obowiązek pańszczyźniany, którego nie można było zamienić świadczeniem pieniężnym, powodował, że ludność wiejska podlegała prawie permanentnemu nakazowi świadczenia pracy. Ponadto jego egzekwowanie poprzez instytucje administracyjne „zasiewało” niepokój społeczny wśród włościan, a władze rządowe, nie rezygnując z wykorzystywania środków przymusu, dodatkowo pogłębiały to poczucie. Aleksander Wielopolski popierał zatem wszelkie działania na rzecz wdrażania, tak w praktyce, jak i na gruncie legislacyjnym, zasady swobody umów. Margrabia twierdził, że realizacja jego koncepcji zapewniałaby zrównoważenie interesów szlachty i chłopstwa. Stąd też postulował wprowadzenie *sui generis* terminów przejściowych, umożliwiających stopniową implementację norm ukazu o okupie pańszczyzny, co miałoby stanowić pierwszy krok na drodze ku stworzeniu systemowego rozwiązania kwestii oczynszowania włościan^[21].

We wstępie do ukazu z dnia 4 (16) maja 1861 r. podkreślono, że jego celem miało stać się usunięcie:

[...] trudności, które postęp oczynszowania tamują i ułatwić postanowienia Rady Administracyjnej z dnia 16 (28) grudnia 1858 roku zanim umowy dzierżawne o czynsz co do osad pańszczyźnianych zawarte zostaną.

Dlatego też, dodawano, by zrealizować te zamierzenia:

[...] pańszczyzna, czyli robocizna przymusowa z osad, pod ukaz z dnia 26 maja (7 czerwca) 1846 roku podpadających, odrabiana, znosi się w Królestwie Polskim, za wynagrodzeniem, poczynając od dnia 19 września (1 października) r.[oku] b.[ieżącego]. Do tego zaś terminu rolnicy roboczną tabelami prestacyjnymi wykazaną, odrabiać powinni^[22].

²¹ Szpoper, „Aleksander Wielopolski i próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego w latach 1861–1862,” 23 – 24; zob. też: Mażewski, „Nieudana próba utrzymania szlacheckiej dominacji,” 71 – 72.

²² Art. 1 ukazu z dnia 4 (16) maja 1861 roku o okupie pańszczyzny, w *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. 57, nr 174 (Warszawa, 1860), 379 – 381; Szpoper, „Aleksander Wielopolski i próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego w latach

Wartość i wysokość czynszu obliczyć mieli naczelnicy powiatowi lub podsędkowie na podstawie tych właśnie zestawień. Zakres przedmiotowy ukazu z dnia 4 (16) maja 1861 r. o okupie pańszczyzny został ograniczony do gospodarstw o wielkości działek rolnych zajmujących powierzchnię co najmniej trzech mórg, zarówno z dóbr rządowych, jak i też prywatnych właścicieli ziemskich. Chłopi, którzy spełniali warunek wielkości i ilości użytkowanych gruntów, lecz nie byłiby zainteresowani okupem pańszczyzny, mogli pozostać przy dotychczasowym zobowiązaniu pańszczyźnianym, do czasu zawarcia umowy wieczystej wprowadzającej obowiązek płacenia czynszu, pod warunkiem niezaprzestania odpracowywania obowiązkowych robót. Dodatkowo wymagano od właściciela ziemskiego udzielenia wyraźnej zgody w sprawie ponownego realizowania wcześniejszych zobowiązań włościańskich. Ustawodawstwo cesarza Aleksandra II poszerzało zakres uprawnień dziedziców przez możliwość zastosowania środków egzekucji stanowiących kompetencje organów administracji rządowej, jak również instytucji sądowych. Do katalogu instrumentów, przy użyciu których prowadzone było postępowania egzekucyjne, zaliczano: zajęcie rzeczy ruchomej dłużnika bądź też zastosowanie tak zwanego „zajęcia dzierżawnego” na podstawie norm francuskiej procedury cywilnej obowiązującej od 1808 r. na ziemiach Księstwa Warszawskiego, a następnie po 1815 r. też Królestwa Polskiego. Finalnie ukaz z dnia 4 (16) maja 1861 r. nie zaspokoił oczekiwań najliczniejszej grupy społecznej Królestwa Polskiego, która oponowała przeciwko obowiązkowi pańszczyźnianym, jak też wprowadzanej nowej regulacji o okupie pańszczyzny^[23]. W dniu 24 maja (5 czerwca) 1861 r. cesarz Aleksander II podpisał ukazy: o wyborach^[24] oraz

1861–1862,” 24; Śreniowska i Śreniowski, *Materiały do dziejów uwłaszczenia w Królestwie Polskim*, 395 – 397.

²³ Janina Leskiewiczowa, „III. Włościanie,” w *Przemiany społeczne w Królestwie Polskim 1815–1864* (Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1979), 64 – 66; zob. też: *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. 57, nr 174 (Warszawa, 1860), 385 – 393; Śreniowska i Śreniowski, *Materiały do dziejów uwłaszczenia w Królestwie Polskim*, 372 – 374; Szpoper, „Aleksander Wielopolski i próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego w latach 1861–1862,” 24.

²⁴ Ukaz z dnia 24 maja (5 czerwca) 1861 roku o wyborach do rad powiatowych, miejskich i gubernialnych, w *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. 58, nr 178 (Warszawa, 1861), 365 – 391.

o radach miejskich^[25], powiatowych^[26], gubernialnych, a także o Radzie Stanu Królestwa Polskiego^[27]. To ustawodawstwo wprowadzało na obszarze Królestwa Polskiego samorząd na szczeblu: gubernialnym, miejskim i powiatowym. Natomiast ukaz o wyborach do rad miejskich i powiatowych nadawał czynne prawo wyborcze mieszkańcom kraju płci męskiej, którzy ukończyli 25 lat oraz posiadali umiejętność czytania i pisanie. Nie miało znaczenia ich pochodzenie stanowe^[28]. Musieli oni jednak legitymować się odpowiednim majątkiem. Swój głos w wyborach do rad powiatowych oddać zatem mogli:

[...] właściciele, posiadacze wieczyści t.[o] j.[est] wieczyści dzierżawcy, wieczyści czynszownicy i emfiteuci, tudzież posiadacze w imieniu korporacji religijnych nieruchomości w powiecie położonych, z których opłaca się podatków stałych r[ubli] sr[ebnych] sześć lub wyżej^[29].

Na tym kończyło się odstępstwo od wówczas stosowanej reguły stanowości w tych aktach prawnych i pewnego rodzaju łączenia warstwy ziemian z włościanami.

Pod koniec 1861 r. w Radzie Stanu nadal trwały prace nad kontynuacją i rozwinięciem ukazu z dnia 4 (16) maja 1861 r. o okupie pańszczyzny mającym ostatecznie zakończyć proces oczynszowania włościan, jak też nad stworzeniem regulacji prawnych w sferze systemu edukacji. Pracom tym przewodniczył Aleksander Wielopolski. Jednakże projekt o oczynszowaniu chłopów wzbogacany był o kolejne poprawki wnoszone do procedowanych przepisów, a te z kolei nie były zbieżne z koncepcją reformy zakładaną

²⁵ Ukaz z dnia 24 maja (5 czerwca) 1861 roku o radach miejskich, w *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. 58, nr 178 (Warszawa, 1861), 329 – 364.

²⁶ Ukaz z dnia 24 maja (5 czerwca) 1861 roku o wyborach do rad powiatowych, miejskich i gubernialnych, w *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. 58, nr 178 (Warszawa, 1861), 365 – 391.

²⁷ Ukaz z dnia 24 maja (5 czerwca) 1861 roku o radach gubernialnych, w *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. 58, nr 178 (Warszawa, 1861), 277 – 293.

²⁸ Art. 1 ukazu z dnia 24 maja (5 czerwca) 1861 roku o wyborach do rad powiatowych, miejskich i gubernialnych, 365; zob. też: Szpoper, „Reforma samorządowa w Królestwie Polskim w latach 1861–1862,” 156.

²⁹ Art. 2 pkt 1 i 2 ukazu z dnia 24 maja (5 czerwca) 1861 roku o wyborach do rad powiatowych, miejskich i gubernialnych, 367; zob. też: Szpoper, „Reforma samorządowa w Królestwie Polskim w latach 1861–1862,” 156 – 157.

przez Aleksandra Wielopolskiego^[30]. Na kartach „Dziennika Powszechnego” Aleksander Wielopolski opublikował: *Projekt do prawa względem oczynszowania z urzędu*^[31]. W preambule tego dokumentu wskazano, że:

[...] gdy oczynszowanie wieczyste wprowadza między osadnikami a właścicielami dóbr, stosunek podzielonej własności, obowiązującemu kodeksowi cywilnemu nieznany, dopóki przeto i o ile skutkiem skupu czynszów, osady wieczyste za zupełną własność osadników nie przejdą, zachodzi potrzeba bliższego w ustawie określenia stosunku między właścicielem głównym a właścicielami użytkowymi, a także wypada wskazać niektóre prawidła co do umów dobrowolnie zawieranych.

Projekt ten szczegółowym regulacjom poddawał postulowane reformy oczynszowania chłopów z jednoczesną zapowiedzią przyszłego, lecz bliżej nieokreślonego temporalnie uwłaszczenia bezpośrednich producentów rolnych^[32].

Na przełomie listopada i grudnia 1861 r. awansowano do funkcji dyrektora Komisji Spraw Wewnętrznych Aleksandra Krusensterna (1807–1888), którego to negatywnie oceniał margrabia. Uważał go za głównego oponenta wprowadzanych reform, mających zakończyć się oczynszowaniem chłopów w Królestwie Polskim. Ponadto nominacja generała Mikołaja Kryżanowskiego na stanowisko warszawskiego generał-gubernatora wojennego oraz członka Rady Administracyjnej przyczyniła się do decyzji Aleksandra Wielopolskiego o ustąpieniu z wszystkich pełnionych funkcji. W dniu 7 grudnia 1861 r. dymisja została przyjęta przez cesarza Aleksandra II, z wyjątkiem jego członkostwa w Radzie Stanu^[33]. Aleksander Wielopolski wystąpił do imperatora w dniu 15 lutego 1862 r. z memoriałem, w którym

³⁰ Szpoper, „Aleksander Wielopolski i próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego w latach 1861–1862,” 38, 42.

³¹ „Projekt do prawa względem oczynszowania z urzędu,” *Dziennik Powszechny*, Warszawa, 29 października 1861, nr 23, 93 – 96.

³² „Projekt do prawa względem oczynszowania z urzędu,” 93

³³ Walerian Przyborowski, *Historia dwóch lat. 1861–1862*, cz. 2, *Rok 1862*, t. 4 (Styczeń–Czerwiec) (Kraków: Druk. W.L. Anczyca i Spółki, 1895), 15, 23; zob. też: Szpoper, „Aleksander Wielopolski i próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego w latach 1861–1862,” 38 – 42; Adam Skałkowski, *Aleksander Wielopolski w świetle archiwów rodzinnych (1861–1877)*. *Margrabiego i Polski tragedia 1861–1877*, t. 3 (Poznań: PTPN, 1947); Kieniewicz, *Sprawa włościańska w powstaniu styczniowym*, 205; Henryk Lisicki, *Aleksander Wielopolski 1803–1877*, t. 1 (Kraków: Drukarnia „Czasu”, 1878), 282 – 283.

to dokumencie określił obszar niezbędnych do wprowadzenia zmian w Królestwie Polskim. Podkreślał, iż utrzymanie stanu wojennego nie ma już uzasadnienia, ponieważ ludność wiejska zaprzestała przeciwstawiać się właścicielom ziemskim oraz władzy rządowej, a także powróciła do wypełniania swych zobowiązań i do płacenia okupu w zamian za obowiązki pańszczyźniane. W tym czasie sami właściciele ziemscy doszli do przekonania, że nie ma już żadnych realnych szans na przywrócenie na terytorium Królestwa Polskiego pańszczyzny. Na terenach oddalonych od Warszawy ustawały emocje wywołane gwałtownymi ruchami społecznymi. Uważano wówczas w powszechnej opinii, iż zmiana *status quo* włościan poprzez zaprowadzenie systemu czynszowego po uzyskaniu aprobaty monarchii rosyjskiej mogła dać też następnie asumpt do pracy dla ówczesnego duchowieństwa wiejskiego, jak również dla właścicieli ziemskich, celem minimalizowania bezczynności włościan^[34]. Aleksander Wielopolski był przekonany, iż w niewielkim zakresie należy utrzymywać obostrzenia stanu wojennego w Warszawie i innych większych miastach Królestwa Polskiego, lecz należało także usankcjonować je prawnie. Jednocześnie stwierdzał, że konieczne było również odseparowanie władzy wojskowej od cywilnej, gdyż skupienie jej w jednym ręku stanowiło przeszkodę w przeprowadzeniu zmian także w sferze stosunków włościańskich^[35].

Kolejnym krokiem wdrażania reform inicjowanych przez Aleksandra Wielopolskiego było doprowadzenie do podpisania przez cesarza Aleksandra II w dniu 8 (29) maja 1862 r. ukazu o wychowaniu publicznym w Królestwie Polskim^[36]. Zezwolił on

[...] duchownym, przełożonym parafii, właścicielom dóbr w swych majątkach, i urzędom małych miast otwierać szkoły początkowe, w których dzieci płci obojej pierwszą naukę odbierać mogą [...]^[37].

³⁴ Szpoper, "Aleksander Wielopolski i próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego w latach 1861–1862," 42–43; Lisicki, *Aleksander Wielopolski 1803–1877*, t. 1, 301.

³⁵ Szpoper, "Aleksander Wielopolski i próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego w latach 1861–1862," 43.

³⁶ Ustawa z dnia 8 (29) maja 1862 roku o wychowaniu publicznym w Królestwie Polskim, w *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. 60, nr 180 (Warszawa, 1862), 233–555.

³⁷ Art. 1 ustawy z dnia 8 (29) maja 1862 roku o wychowaniu publicznym w Królestwie Polskim, 233–235.

Utrzymano szkoły elementarne jedno- lub dwuklasowe rządowe i przyjęto regulę, iż w każdej gminie będzie jedna szkoła, do której będą mogli uczęszczać wszystkie dzieci bez względu na stan, z którego pochodziły^[38].

Cesarz Aleksander II, przebywając w Carskim Siole w dniu 24 maja (5 czerwca) 1862 r., podpisał dwa ukazy: o równouprawnieniu Żydów oraz o oczynszowaniu z urzędu włościan w Królestwie Polskim, w którym nawiązywał do treści ukazu swojego ojca Mikołaja I z dnia 26 maja (7 czerwca) 1846 r. zapewniającego włościanom posiadanie użytkowanej ziemi i uprawnień serwitutowych, przy jednoczesnym zakazie usuwania chłopów z użytkowanych przez nich gruntów rolnych, o ile dysponowali co najmniej trzymorgowymi gospodarstwami. Dodatkowo imperator rosyjski odwołał się do treści art. 6 i 7 ukazu z dnia 4 (16) maja 1861 r. o okupie pańszczyzny, stwierdzając:

[...] tam, gdzieby umowa wieczysto-czynszowa [...] na drodze dobrowolnego między stronami układu, nie doszła do skutku, przejście do wieczystego oczynszowania postępować może albo na żądanie właściciela, albo na żądanie rolników, bez względu, czy na okup już przeszli, czy też przy pańszczyźnie pozostali.

Regulacja przyjmowała też, że konieczne było wdrożenie do realizacji postulatów ustawowych wyspecjalizowanych organów administracji i równocześnie rozwinięcie kwestii związanej z instytucją własności podzielonej (*dominium divisum*), ponieważ nieznana ona była obowiązującemu wówczas kodeksowi cywilnemu, a przewidziana została przez prawo o oczynszowaniu włościan z urzędu^[39]. Ukaz uchylał także obowiązujące przepisy prawa sejmowego z dnia 1 (13) czerwca 1825 r.^[40] i przywracał wynikający z regulacji Kodeksu Napoleona obowiązek spłaty czynszów

³⁸ Art. 9 i art. 12 ustawy z dnia 8 (29) maja 1862 roku o wychowaniu publicznym w Królestwie Polskim, 239 – 241.

³⁹ Szpoper, „Aleksander Wielopolski i próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego w latach 1861–1862,” 52, 54; ukaz z dnia 4 (16) maja 1861 roku o okupie pańszczyzny, 385; *Prawo o oczynszowaniu z urzędu włościan* (Warszawa, 1862), 47.

⁴⁰ Zgodnie z przepisem ustawy z dnia (1) 13 czerwca 1825 roku: Prawo zmieniające przepis artykułu 530 Kodeksu cywilnego dotąd obowiązującego, względnie dzierżaw i czynszów wieczystych w Królestwie Polskim uchylono obowiązujące art. 530 Kodeksu Napoleona w zakresie prawa rzeczowego. Likwidacji uległy instytucje: własność podzielona, wykup renty z tytułu dzierżawy lub czynszów wieczystych, chyba że rozwiązania stanowiły stypulacje umowną; zob. Prawo zmieniające przepis artykułu 530 Kodeksu cywilnego dotąd obowiązującego, względnie

wieczystych. Aleksander Wielopolski stał na stanowisku, że zbędne było tworzenie specjalnych regulacji prawnych dla przeprowadzenia reform włościańskich, a w zupełności miały wystarczyć do tego normy zawarte w Kodeksie Napoleona. Zarówno bowiem ukaz z dnia 26 maja (7 czerwca) 1846 r., jak też ukazy: o okupie pańszczyzny z dnia 4 (16) maja 1861 r. oraz o oczynszowaniu z urzędu z dnia 24 maja (5 czerwca) 1862 r. wyłączały możliwość stosowania w tym zakresie odpowiednich przepisów Kodeksu Napoleona, a ponadto dzieliły one włościan dychotomicznie, na tych, których użytkowane działki gruntu nie przekraczały trzech morg, oraz powyżej tej granicy. Z kolei przywoływany już ukaz o oczynszowaniu z urzędu z 1862 r., *contra legem*, w sposób sprzeczny z Kodeksem Napoleona przywracał instytucję własności podzielonej, obejmując nią osady wieczysto-czynszowe. Powodowało to zawężenie uprawnień czynszowników. Ustawodawca przyjął zasadę, że własność bezpośrednia (*dominium directum*) przysługiwała właścicielom ziemskim, a własność użytkowa (*dominium utile*) chłopom osadnikom. Właściciel bezpośredni mógł czerpać pożytki z nieruchomości (polować, łowić ryby, produkować destylaty oraz prowadzić ich sprzedaż), chyba że przekazał te uprawnienia na osadników w drodze cesji bądź na podstawie kontraktu. Właścicielowi podległemu przysługiwało prawo własności do sadyby i budynków gospodarczych, a także rzeczy ruchomych. Nie był natomiast uprawniony do eksploataowania kopalni, poza złożami gliny oraz kamienia, pozyskiwanymi na własne potrzeby. Ponadto właściciel użytkowy pozbawiony został możliwości dokonywania jakichkolwiek przekształceń, które wpływały na obniżenie wartości użytkowanego arealu lub uzyskiwanego z niego dochodu. Jednocześnie nie mógł on również korzystać z posiadanej nieruchomości w sposób odmienny, aniżeli wynikało to z celu ukształtowanego tym prawem. Właściciel bezpośredni mógł zakazać właścicielowi podległemu przekazywania osady (sadyby) w drodze testamentowej na rzecz osoby powołanej do spadku, o ile zaistniały dowody, iż spadkobierca „źle się prowadził” lub nie posiadał niezbędnych funduszy do utrzymania i prowadzenia gospodarstwa. Jednocześnie właściciel podległy nie mógł zawierać umów: dzierżawy i darowizny, a także dokonywać zastawu nieruchomości użytkowanej ziemi bez uprzedniej zgody osoby mającej status właściciela bezpośredniego. Ponadto zachowano

rentę feudalną w formie pieniężnej^[41]. Rozwiązania przyjęte w tym akcie prawnym potwierdzały poza tym możliwość zawierania umów dobrowolnych i długookresowych, nie krótszych niż dwudziestoletnie, pod rygorem nieważności, sporządzanych w formie pisemnej, bez konieczności sprawowania nadzoru nad nimi ze strony władz rządowych. Natomiast umowy wieczyste koniecznie miały mieć charakter urzędowy. W przypadku gospodarstw nie mniejszych niż trzymorgowe każda ze stron, zarówno chłopci, jak też właściciele ziemscy, mogła domagać się przeprowadzenia czynszowania gospodarstw włościańskich z urzędu. Wówczas przy obliczaniu wysokości czynszu brano pod uwagę uzyskiwany dochód, następnie dokonywano przeliczenia na kwotę pieniężną. Jednocześnie zastrzeżono, że 1/3 wymaganej opłaty czynszowej miała być potrącana na specjalny fundusz, z którego miano opłacać osadników i przyszłe należności podatkowe nakładane na gminę. W sytuacji gdy wszczynano procedurę prowadzącą do likwidacji służebności, wówczas z urzędu podlegała ona oszacowaniu i pomniejszała sumę zobowiązania czynszowego^[42]. Ukaz z dnia 24 maja (5 czerwca) 1862 r. o czynszowaniu z urzędu tworzył również nowe struktury administracji, których zadaniem było wprowadzenie reformy w życie. Powstać miały powiatowe delegacje czynszowe wyłaniane z grona członków rad powiatowych. Natomiast ich skład uzupełniany być powinien przez mieszkańców Królestwa Polskiego figurujących w spisie osób posiadających bierne prawo wyborcze^[43]. Delegacje czynszowe miały określać wysokość czynszów, a także dokonać rozgraniczenia gruntów chłopskich od folwarcznych i przeprowadzić podział osad, w tym rozdzielenie obszarów

⁴¹ Wydanie przedmiotowego ukazu poprzedzone było pracami osób związanych z grupą wchodzącą w skład Towarzystwa Rolniczego powołanego przez namiestnika Królestwa Polskiego 1 kwietnia 1861 r., które doprowadziło do wypracowania założeń projektu prawa o czynszowaniu. Natomiast renta feudalna w formie pieniężnej przetrwała ostatecznie do 1864 r., ulegając dopiero likwidacji w przepisach reformy chłopskiej cesarza Aleksandra II w Królestwie Polskim; zob. Mażewski, "Nieudana próba utrzymania szlacheckiej dominacji," 72 – 73; *Prawo o czynszowaniu z urzędu włościan*, 6 – 60; Stankiewicz, "Królestwo Polskie 1815–1863," 261 – 262; zob. też: Leskiewiczowa, "III. Włościanie," 64 – 66; Śreniowska i Śreniowski, *Materiały do dziejów uwłaszczenia w Królestwie Polskim*, 401 – 407; Szpoper, "Aleksander Wielopolski i próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego w latach 1861–1862," 39, 52 – 54.

⁴² Szpoper, "Aleksander Wielopolski i próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego w latach 1861–1862," 52 – 54; *Prawo o czynszowaniu z urzędu włościan*, 6 – 9, 22 – 23.

⁴³ *Prawo o czynszowaniu z urzędu włościan*, 26 – 60; zob. też: Szpoper, "Aleksander Wielopolski i próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego w latach 1861–1862," 53 – 54.

wspólnie użytkowanych oraz zniesienie wymaganych służebności. W skład komisji czynszowej wchodził: członek delegacji czynszowej, zarazem będący jej przewodniczącym, członek komisji powołany przez delegację czynszową z listy mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze do rad powiatowych i urzędnik ekonomiczno-administracyjny. Decyzje komisji zapadać miały zwykłą większością głosów. Rozstrzygnięcia te miały mieć charakter ostateczny. Ukaz regulował ponadto zasady dopuszczające możliwość eksmisji chłopów^[44].

Wśród włościan panowało przekonanie, że opublikowane ukazy były początkiem procesu zmierzającego do ich uwłaszczenia, które miałyby nastąpić stosunkowo szybko. Ta ekspektatywa powodowała, że chłopci odstępowali od wypełniania pańszczyzny, zaś właściciele ziemscy występowali z roszczeniami co do opłat czynszowych, w wysokości znacznie przekraczającej możliwości chłopów. W społeczności wiejskiej rozgorzały liczne emocje, siłą inercji przenoszone także na grunt polityczny^[45]. Idea oczynszowania z urzędu włościan w Królestwie Polskim na samym początku budziła także spore kontrowersje wśród ówczesnej szlachty, która dość licznie krytykowała jej założenia. Ich ocena nowego prawa z dnia 24 maja (5 czerwca) 1862 r. o oczynszowaniu włościan z urzędu również była nieprzychylna, na co niewątpliwie wpływ miał wybuch powstania styczniowego, który zablokował osiągnięcie zamierzonych celów. W ocenie Waleriana Przyborowskiego: „[...] prawo o oczynszowaniu z urzędu samo przez się upadło [...]. Nowe więc prawo pozostało bezpłodnym dokumentem prawodawczym”^[46]. Warstwa włościańska oczekiwała uwłaszczenia, a po ukazie z dnia 4 (16) maja 1861 r. o okupie pańszczyzny nic nie kolidowało z zamiarem doprowadzenia do spełnienia oczekiwań chłopskich w tym zakresie. Jednak Aleksander Wielopolski przyczynił się do wprowadzenia ukazu o oczynszowaniu z urzędu włościan, w którym nie było mowy o późniejszym skupie czynszów. W ocenie Stefana Kieniewicza wystarczyło pójść o krok dalej i sfinalizować ostatecznie kwestię praw

⁴⁴ Art. 124-147; zob. *Prawo o oczynszowaniu z urzędu włościan*, 51 – 60; Szpopper, „Aleksander Wielopolski i próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego w latach 1861-1862,” 53 – 54; zob. też. Grabski, *Historia Towarzystwa Rolniczego 1858-1861 r., Historia rozwoju rolnictwa i sprawy włościańskiej w pierwszej połowie XIX wieku*, t. 1, *Historia Towarzystwa Rolniczego 1858-1861 r.*, t. 2, 396.

⁴⁵ Nadanie włościanom prawa własności do użytkowanych gruntów i obietnica nadziałów bezrolnych były tylko teoretyczne; zob. Leskiewiczowa, „III. Włościanie,” 67.

⁴⁶ Przyborowski, *Historia dwóch lat. 1861-1862*, 343.

własności na wzór galicyjski^[47]. Jednakże przyjęte rozwiązania prawodawcze i rychły wybuch insurekcji narodowej w 1863 r. spowodowały, że sprawa chłopska nadal oczekiwała na swoje końcowe rozstrzygnięcie. Obóz inteligencko-mieszczański na łamach prasy płomiennie piętnował pańszczyznę, a jej obrońcy nie dostrzegali konieczności zbędnego narażania się opinii publicznej, gdyż byli przekonani o potrzebie przede wszystkim zabezpieczenia własnych partykularnych interesów. Akceptacja i zarazem przychyłność dla zobowiązań pańszczyźnianych niejednokrotnie ujawniała się anonimowo. Doszło do sporu ideowego pomiędzy ludźmi dzielącymi się na zwolenników oczynszowania chłopów, jak też pełnego ich uwłaszczenia. Do pierwszej z tych grup zaliczyć można: hrabiego Andrzeja Zamoyskiego, Ludwika Górskiego, margrabiego Aleksandra Wielopolskiego i wielu innych. Średnia szlachta, zwłaszcza ta z obszarów wschodnich Królestwa Polskiego, kurczowo trzymała się obowiązku wykonywania pańszczyzny przez chłopów, często z powodu przyzwyczajenia i rutyny, ale także z lęku przed jakimikolwiek zmianami, chociaż na taką postawę wpływał też brak środków finansowych koniecznych do przeprowadzenia oczynszowania we własnych majątkach ziemskich. Strach przed uwłaszczeniem włościan dopadł bardzo zamożnych właścicieli ziemskich, którzy obawiali się zgubnych dla nich następstw takiej reformy^[48]. Niezwykłe szczery pogląd upowszechniający uwłaszczenie chłopów wyraził Hipolit Popiel, który pod pseudonimem Onufrego Sulimy pisał:

[...] my zaś jak z pierwszej podstawy naszej, wyprowadzamy pewność utrwalenia stosunków i dobrej harmonii z ludem naszym, którą oczynszowanie na szwank wiecznie naraża; tak z tej podstawy, udawadniający fikcją tylko własność, wykazujemy: że uwłaszczenie przez wypłatę kapitału za odstąpioną część własności, daje nam możność przetrwania koniecznie przewidzianego kryzysu^[49].

Natomiast hrabia Tomasz Potocki w gronie osób, które darzył zaufaniem, stwierdził, iż przeprowadzenie uwłaszczenia gospodarstw włościańskich dokonać się miało na warunkach określonych przez właścicieli ziemskich, zabezpieczających ich samych przed interwencją rządową, która mogłaby

⁴⁷ Mażewski, "Nieudana próba utrzymania szlacheckiej dominacji," 75.

⁴⁸ Kieniewicz, *Sprawa włościańska w powstaniu styczniowym*, 89 – 92.

⁴⁹ Hipolit Popiel, *Uwagi nad oczynszowaniem i uwłaszczeniem włościan w Królestwie Polskim* (Kraków: dodatek „Czasu”, 1857), 24.

nieść za sobą nieobliczalne zagrożenia. Przykład Galicji utwierdzał go w przekonaniu, iż roszczenia ludności chłopskiej, oparte na konieczności zmiany przestarzałego systemu, jednoznacznie legitymowały dokonanie przekształceń w obszarze agrarnym^[50].

Co istotne, od czasu kiedy Królestwo Polskie pozostawało w związku prawnym z Imperium Rosyjskim, ziemiaństwo polskie świetnie odnajdowało się w realiach społecznych tej samodzierżawnej monarchii^[51]. Osoby popierające ideę pracy organicznej w zakresie konieczności poszerzania wiedzy i edukowania włościan w sposób szczególnie interesowały się tym obszarem. Według nich chłopci mieli stanowić krąg dobrowolnych kontrahentów ziemian przy realizacji reformy gospodarczo-społecznej w kraju. Postawa włościan rozmijała się z oczekiwaniami organiczników. Próbowano usunąć tę przeszkodę poprzez wprowadzenie na szeroką skalę procesu edukowania włościan. Miało to zagwarantować osiągnięcie zamierzonych celów – przeprowadzenia reform agrarnych, które przyniosłyby korzyść ekonomiczną dla całego kraju, jak też indywidualną dla każdego włościanina – dotychczasowego właściciela ziemskiego^[52].

Bibliografia

Czepulis-Rastenis, Ryszarda. *Klasa umysłowa. Inteligencja Królestwa Polskiego 1832–1862*. Warszawa: Książka i Wiedza, 1973.

Grabski, Władysław. *Historia Towarzystwa Rolniczego 1858–1861 r., Historia rozwoju rolnictwa i sprawy włościańskiej w pierwszej połowie XIX wieku*, t. 1, *Historia Towarzystwa Rolniczego 1858–1861 r.*, t. 2. Warszawa: Gebethner i Wolff, 1904.

⁵⁰ Popiel, *Uwagi nad czynszowaniem i uwłaszczeniem włościan w Królestwie Polskim*, 94.

⁵¹ Popiel, *Uwagi nad czynszowaniem i uwłaszczeniem włościan w Królestwie Polskim*, 97.

⁵² Dla podkreślenia istniejącego wówczas problemu w zakresie edukacji rodzin chłopskich przywołam wynik badań R. Czepulis-Rastenis. W grupie 110 „ludzi pióra”, którzy w latach 1832–1862 w Królestwie Polskim wykazywali się zawodowo działalnością pisarską, było 58 osób, które legitymowały się pochodzeniem szlacheckim. W pozostałym gronie „ludzi pióra” nieposiadających potwierdzonego szlactwa znalazł się tylko jeden syn włościański; zob. Ryszarda Czepulis-Rastenis, *Klasa umysłowa. Inteligencja Królestwa Polskiego 1832–1862* (Warszawa: Książka i Wiedza, 1973), 187.

- Kieniewicz, Stefan. *Sprawa włościańska w powstaniu styczniowym*. Wrocław: Zakład im. Ossolińskich, 1953.
- Leskiewiczowa, Janina. "III. Włościanie." W *Przemiany społeczne w Królestwie Polskim 1815–1864*. Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1979.
- Lisicki, Henryk. *Aleksander Wielopolski 1803–1877*, t. 1. Kraków: Drukarnia „Czasu”, 1878.
- Mażewski, Lech. "Aleksander Wielopolski a ustawa o zbiegowiskach z 8 kwietnia 1861 r. i masakra na Placu Zamkowym." W *Aleksander Wielopolski. Próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego w latach 1861–1862*, red. Lech Mażewski. Radzymin: Wydawnictwo von Borowiecky, 2014.
- Mażewski, Lech. "Nieudana próba utrzymania szlacheckiej dominacji." W *Aleksander Wielopolski. Próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego w latach 1861–1862*, red. Lech Mażewski. Radzymin: Wydawnictwo von Borowiecky, 2014.
- Obraz polityczny i statystyczny Królestwa Polskiego jaki był w roku 1830 przed dniem 29 listopada*. Warszawa: Drukarnia Zawadzkiego i Węckiego, 1830.
- Popiel, Hipolit. *Uwagi nad oczyszczaniem i uwłaszczeniem włościan w Królestwie Polskim*. Kraków: dodatek „Czasu”, 1857.
- Przyborowski, Walerian. *Historia dwóch lat. 1861–1862*, cz. 2, Rok 1862, t. 4 (Styczeń–Czerwiec). Kraków: Druk. W.L. Anczyca i Spółki, 1895.
- Skałkowski, Adam. *Aleksander Wielopolski w świetle archiwów rodzinnych (1803–1877). Dzieje ordynacji myszkowskiej i margrabiego lata przedhistoryczne*, t. 1. Poznań: PTPN, 1947.
- Skałkowski, Adam. *Aleksander Wielopolski w świetle archiwów rodzinnych (29.XI.1830–1860). Trzydzieści lat z życia margrabiego, od wybuchu listopadowego do zapowiedzi styczniowego powstania*, t. 2. Poznań: PTPN, 1947.
- Skałkowski, Adam. *Aleksander Wielopolski w świetle archiwów rodzinnych (1861–1877). Margrabiego i Polski tragedia 1861–1877*, t. 3. Poznań: PTPN, 1947.
- Stankiewicz, Zbigniew. *Dzieje wielkości i upadku Aleksandra Wielopolskiego*. Warszawa: Wiedza Powszechna, 1967.
- Stankiewicz, Zbigniew. "Królestwo Polskie 1815–1863." W *Historia państwa i prawa Polski*, t. 3, *Od rozbiorów do uwłaszczenia*, red. Julian Bardach. Warszawa: PWN, 1981.
- Szpoper, Dariusz. "Aleksander Wielopolski i próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego w latach 1861–1862." W *Aleksander Wielopolski. Próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego w latach 1861–1862*, red. Lech Mażewski. Radzymin: Wydawnictwo von Borowiecky, 2014.
- Szpoper, Dariusz. "Reforma samorządowa w Królestwie Polskim w latach 1861–1862." *Czasopismo Prawno-Historyczne*, t. 66, z. 1 (2014): 149 – 181.

Śreniowska, Krystyna i Stanisław Śreniowski. *Materiały do dziejów uwłaszczenia w Królestwie Polskim*. Wrocław-Warszawa-Kraków: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1961.

Akty prawne i projekty aktów prawnych

Dziennik Praw Królestwa Polskiego, t. 38, nr 118. Warszawa, [1847].

Dziennik Praw Królestwa Polskiego, t. 57, nr 174. Warszawa, 1860.

Prawo o czynszowaniu z urzędu włościan. Warszawa, 1862.

Prawo zmieniające przepis artykułu 530 Kodeksu cywilnego dotąd obowiązującego, względnie dzierżaw i czynszów wieczystych. W *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. 9, nr 40. Warszawa, [1825].

“Projekt do prawa względem czynszowania z urzędu.” *Dziennik Powszechny*, Warszawa, 29 października 1861, nr 23.

Ukaz o okupie pańszczyzny z dnia 4 (16) maja 1861 roku. W *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. 57, nr 174. Warszawa, 1860.

Ukaz z dnia 24 maja (5 czerwca) 1861 roku o wyborach do rad powiatowych, miejskich i gubernialnych. W *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. 58, nr 178. Warszawa, 1861.

Ukaz z dnia 24 maja (5 czerwca) 1861 roku o radach miejskich. W *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. 58, nr 178. Warszawa, 1861.

Ukaz z dnia 24 maja (5 czerwca) 1861 roku o wyborach do rad powiatowych, miejskich i gubernialnych. W *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. 58, nr 178. Warszawa, 1861.

Ukaz z dnia 24 maja (5 czerwca) 1861 roku o radach gubernialnych. W *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. 58, nr 178. Warszawa, 1861.

Ustawa z dnia 8 (29) maja 1862 roku o wychowaniu publicznym w Królestwie Polskim. W *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. 60, nr 180. Warszawa, 1862.

Źródła internetowe

Antoni Wrotnowski. <https://www.sejm-wielki.pl/b/2.291.46>.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license. For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>

TOMASZ R. NOWACKI

Charakterystyka źródeł prawa energii jądrowej w PRL (do 1986 r.)

Characteristics of Sources of Nuclear Energy Law in the Polish People's Republic (Until 1986)

Abstract

This article discusses the types of formal legal sources that, until 1986, constituted the system of nuclear law in communist Poland. The time frame of this study was determined, on the one hand, by the state's commencement of legislative activity in the area in question (1952) and, on the other hand, by the adoption and entry into force of the first Polish Atomic Law (1986). It was the first legal act of this rank in Poland that comprehensively regulated the safety of nuclear energy and ionising radiation. Furthermore, the new act largely streamlined the previously opaque system of norms, which consisted of acts of varying rank and form originating from numerous state authorities.

KEYWORDS: nuclear law, Atomic Law, radiation protection, the law of the Polish People's Republic

SŁOWA KLUCZOWE: prawo energii jądrowej, Prawo atomowe, ochrona radiologiczna, prawo PRL

TOMASZ R. NOWACKI – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Pomorski w Słupsku, ORCID – 0000-0002-6684-8384, e-mail: tomasz.nowacki@upsl.edu.pl

1 | Wstęp

Na współczesne polskie prawo energii jądrowej składają się przede wszystkim (druga) ustawa – Prawo atomowe z 2000 r.^[1] wraz z aktami wykonawczymi oraz ustawa określająca szczególne zasady przygotowania i realizacji budowy elektrowni jądrowych i innych obiektów z 2011 r.^[2] Obecny system należy uznać za kompleksowo regulujący obszar wykorzystania energii jądrowej, ze szczególnym uwzględnieniem energetyki jądrowej, dostatecznie konsumujący dorobek prawnomiędzynarodowy w tym zakresie, włączając w to także prawo europejskie oraz instrumenty *soft law*. Początki kompleksowej regulacji sektora energii jądrowej sięgają jednak znacznie dalej w przeszłość, bo do roku 1986, w którym została uchwalona i weszła w życie ustawa zatytułowana „Prawo atomowe”^[3]. Był to pierwszy akt całościowo regulujący w Polsce kwestie bezpieczeństwa wykorzystywania energii jądrowej i promieniowania jonizującego. Wraz ze stopniowo rozwijanym katalogiem aktów wykonawczych stanowił on pierwszy krok w uporządkowaniu istniejącego do tej pory nieprzejrzystego i niepełnego systemu norm, na który składały się akty o różnej randze i formie pochodzące od wielu organów państwowych^[4]. Przed 1986 r. nie istniała bowiem legislacyjna próżnia. W miarę rozwoju zastosowań promieniowania jonizującego i przygotowań do wdrożenia energetyki jądrowej przez z górá 30 lat tworzone otoczenie prawne. Okresowi temu nie poświęcono do tej pory szczególnej uwagi^[5], znikoma jest też ówczesna prawnicza

¹ Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz.U. z 2001 r. Nr 3, poz. 18 ze zm.; t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1277).

² Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. Nr 135, poz. 789 ze zm.; t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1410).

³ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1986 r. – Prawo atomowe (Dz.U. Nr 12, poz. 70 ze zm.).

⁴ Krytycznie o niepełnej regulacji sektora przed wejściem w życie Prawa atomowego z 1986 r. zob. m.in. Tadeusz Gadkowski, *Odpowiedzialność międzynarodowa państwa za szkodę jądrową* (Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 1990), 163.

⁵ Zob. nieliczne publikacje: Tomasz R. Nowacki, „Ewolucja prawnego statusu organów nadzorujących bezpieczeństwo wykorzystywania energii jądrowej w Polsce,” *Zeszyty Prawnicze UKSW*, nr 3 (2018): 115 – 149; Zenon Bałtrukiewicz i Tadeusz Musiałowicz, *100 lat ochrony przed promieniowaniem jonizującym* (Warszawa: Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej, 1999), 18 – 54; Kamil Młynarkiewicz, „State Council for the Peaceful Uses of Nuclear Energy. Statutory Position, Scope of Action, Competences and Tasks,” *Annales Pomorienses. Ius*, nr 3 (2024): 136 – 148; Przemysław Dąbrowski, red. *40 lat Państwowej Agencji Atomistyki 1982–2022. Kronika*

i ekspercka literatura na ten temat, bo z uwagi na niewielką skalę rodzącego się sektora prawo energii jądrowej nie cieszyło się szczególnym zainteresowaniem doktryny^[6]. Tymczasem prawo energii jądrowej PRL jest interesującym obszarem badawczym. Przede wszystkim, mimo upływu lat i wielu przekształceń, wciąż do pewnego stopnia stanowi ono źródło aktualnego porządku prawnego^[7]. Do tej pory stosowana jest utworzona wówczas terminologia, do dziś istnieją niektóre powstałe wtedy instytucje i organy bądź ich sukcesorzy, a do stosunkowo niedawna swoją moc zachowywały niektóre akty administracyjne wydane na podstawie dawnych przepisów. Atrakcyjność badawcza tego obszaru wynika też z faktu, iż wgląd w tamtą epokę pozwala na spojrzenie na proces tworzenia prawa całkowicie od podstaw. II Rzeczpospolita nie zostawiła po sobie w spadku żadnego istotnego dorobku legislacyjnego w tej dziedzinie. Jej regulacje były szczątkowe i ograniczały się do punktowych, dosyć przypadkowych interwencji. W szczególności brak było systemu organów odpowiedzialnych bądź to za rozwój, bądź nadzór nad wykorzystywaniem promieniowania jonizującego oraz podstawowych choćby wymagań w zakresie ochrony radiologicznej^[8].

(Warszawa: Państwowa Agencja Atomistyki, 2023), 20 – 40; Przemysław Dąbrowski, "Origins, Legal Regulations and Structure of the Atomic Energy Authority (1973–1976). A Historical and Legal Overview of the Subject," *Prawo i Więź*, nr 6 (2024): 75 – 85; Tomasz R. Nowacki, "Od nacjonalizacji do regulacji. Prawodawstwo energetyczne w Polsce w latach 1945–1997," *Studia Iuridica Toruniensia*, t. 31 (2022): 235 – 238.

⁶ Wyjątkiem były zagadnienia odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową i to mimo faktu, że pierwsze regulacje w tym zakresie wprowadzało dopiero pierwsze Prawo atomowe z 1986 r. Zob. w szczególności prace z lat 60. XX wieku Stanisława Matysika, Witolda Warkały, Biruty Lewaszkiewicz-Petrykowskiej i Jacka Machowskiego. Por. analogiczne spostrzeżenia poczynione w doktrynie odnośnie do pierwszych lat funkcjonowania Prawa atomowego z 1986 r.: Ryszard Mikosz, "Przedmiot prawa atomowego," *Problemy prawne górnictwa*, t. 16–17 (1995): 121. W odniesieniu do pozostałych obszarów prawa energii jądrowej pojawiały się nieliczne, skoncentrowane na aspektach praktycznych artykuły branżowe, z których większość została wykorzystana w niniejszym opracowaniu i jest przywołana w dalszej części tekstu.

⁷ O wartości poszukiwań historycznych w odniesieniu do poznania współczesnych źródeł prawa administracyjnego zob. m.in. Franciszek Longchamps, "O źródłach prawa administracyjnego," w *Studia z zakresu prawa administracyjnego. Ku czci prof. dra Mariana Zimmermanna*, red. Wiktor Jaśkiewicz (Warszawa–Poznań: Państwowe Wydawnictwo Naukowe – Oddział w Poznaniu, 1973), 99.

⁸ Zob. w tym zakresie Tomasz R. Nowacki, "Prapoczątki prawa energii jądrowej w Polsce. Ustawodawstwo II Rzeczypospolitej," *Prawo i Więź*, nr 6 (2024): 29 – 54; Tomasz R. Nowacki, "Przepisy dotyczące ochrony radiologicznej w II Rzeczypospolitej," w *Sapientia ars vivendi putanda est. Księga jubileuszowa z okazji 60. urodzin*

Niszę tę wypełniała samoregulacja środowiska lekarzy radiologów, której dorobek pobrzmiewa w pierwszych powojennych publikacjach i państwowych aktach prawnych, stanowiących swoistą kontynuację międzywojennych wysiłków na rzecz unormowania przedmiotowych zagadnień. W tym czasie na całym świecie, poczynając od wczesnych lat 50. XX wieku, następował też rozwój cywilnego sektora energii jądrowej, co sprawiało, że zarówno regulacje międzynarodowe, jak i krajowe powstawały stopniowo, równolegle do rozwijania i upowszechniania zastosowań technologii jądrowych. Jednak każdy, kto chce zbadać ówczesny polski system prawa energii jądrowej, z miejsca napotyka na przeszkodę w postaci różnorodności aktów prawnych na każdym możliwym poziomie: formy, treści, rangi, nazwy, miejsca w systemie, publikacji. Problem ten dotyczy także wielości organów prowadzących działalność prawotwórczą, w tym ich sukcesji i zmienności na przestrzeni ponad 30 lat. Ponadto znaczna część, jeśli nie większość istotnych aktów prawnych nie podlegała ogłoszeniu, nie tylko w organach promulgacyjnych o zasięgu państwowym, jak Dziennik Ustaw lub Monitor Polski, ale nawet w resortowych dziennikach urzędowych. Wiąże się z tym konieczność poszukiwań archiwalnych dodatkowo utrudniająca i wydłużająca prowadzenie badań. Tymczasem współczesny badacz i praktyk prawa przyzwyczajony jest do w miarę przejrzystego konstytucyjnie określonego systemu źródeł prawa, ograniczonych tak rodzajowo, jak i liczbowo, z jasną hierarchią, w którym każdy akt, czy to obowiązujący powszechnie, czy też o charakterze wewnętrznym, jest dostępny na jedno kliknięcie. Nie da się w pełni zdekodować norm ani zrozumieć i opisać ówczesnego systemu prawa energii jądrowej bez uprzedniego usystematyzowania wiedzy o formalnych źródłach prawa, ich rodzajach, wzajemnych zależnościach i miejscu w hierarchii. Taki jest też cel niniejszego artykułu, który w zamierzeniu autora stanowić ma krok w kierunku zbadania polskiego prawa energii jądrowej z okresu PRL. Ramy czasowe niniejszego opracowania ograniczone są z jednej strony rozpoczęciem przez państwo aktywności legislacyjnej w omawianym obszarze (1952 r.)^[9], a z drugiej uchwaleniem

profesora Dariusza Szpopera, red. Przemysław Dąbrowski et al. (Sopot: Arche, 2024), 691 – 713; Nowacki, „Ewolucja”.

⁹ Dla porównania w Rosji Sowieckiej rozporządzenie dotyczące ochrony radiologicznej (nr 233/389) wydano w 1925 r. Szwecja uregulowała kwestie ochrony radiologicznej ustawowo już w 1941 r. (ustawa o ochronie przed promieniowaniem), a pierwszy projekt ustawy autorstwa Szwedzkiej Izby Lekarskiej gotowy był już w 1932 r. Zob. Edward Blomstrand, *Svensk kärnenergi. En exposé över lagstiftningen*

i wejściem w życie pierwszego Prawa atomowego (1986 r.), które stworzyło nową jakość w jądrowej legislacji w Polsce.

2 | Rozwój nowego sektora nauki i gospodarki oraz aparatu administracyjnego w obszarze energii i energetyki jądrowej w Polsce

Podążając za trendami rozwoju energii i energetyki jądrowej w latach 50. XX wieku, także w Polsce tworzone były zaplecza naukowego i administracyjnego nowej dziedziny nauki i gospodarki. W 1953 r. powstał Instytut Fizyki PAN, w skład którego wchodziły dwa zakłady „jądrowe”: Zakład Izotopów Promieniotwórczych w Warszawie i Zakład Fizyki Jądra Atomowego w Krakowie. W 1954 r. utworzono Zakład Fizyki Cząstek Elementarnych, w którym rozpoczęto prace nad reaktorem jądrowym polskiej produkcji, w wyniku których powstał „szkicowy projekt reaktora”^[10]. W 1955 r. powołano Instytut Badań Jądrowych PAN (dalej: IBJ)^[11]. W tym samym roku w strukturach Głównego Urzędu Miar utworzono Laboratorium Pomiarów Promieniowania Jonizującego^[12]. W 1957 r. powstało Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej (dalej: CLOR)^[13], instytucja naukowa pełniąca przez szereg lat istotną rolę w systemie nadzoru nad bezpiecznym

på kärnenergiområdet från andra världskriget till millennieskiftet (Sztokholm: Statens kärnkraftinspektion, 2005), 7 – 8.

¹⁰ Zob. Henryka Plucińska, *Andrzej Sołtan 1897–1959. Monografia bio-bibliograficzna* (Otwock–Świerk: Instytut Problemów Jądrowych im. Andrzeja Sołtana, 1991), 12.

¹¹ Pierwotnie IBJ został powołany uchwałą Prezydium PAN z dnia 5 maja 1955 r.; zob. Plucińska, *Andrzej Sołtan*, 13. Stan ten usankcjonowała uchwała nr 419/55 Prezydium Rządu z dnia 4 czerwca 1955 r. (zob. przypis 15). Również pierwszy statut IBJ został nadany przez ten sam organ na mocy uchwały nr 530/55 Prezydium Rządu z dnia 2 lipca 1955 r. w sprawie nadania tymczasowego statutu Instytutowi Badań Jądrowych (niepubl.). „Docelowy” statut nadawał już organ nadzorujący – zob. zarządzenie nr 3/58 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 19 marca 1958 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Badań Jądrowych (niepubl.).

¹² Zob. Bałtrukiewicz, Musiałowicz, *100 lat ochrony*, 20.

¹³ Zob. § 1 zarządzenia nr 164 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1957 r. w sprawie utworzenia Centralnego Laboratorium Ochrony Radiologicznej (niepubl.).

wykorzystywaniem substancji promieniotwórczych oraz tworząca naukowe podwaliny ochrony radiologicznej w Polsce.

W ślad za rozwojem nauki postępował rozwój otoczenia instytucjonalnego. Impuls tym działaniom nadało podpisanie w kwietniu 1955 r. stosownej umowy ze Związkiem Sowieckim^[14]. Z uwagi na fakt pozostawiania Polski, jako państwa tzw. bloku socjalistycznego, w zależności politycznej od Związku Sowieckiego oraz konfrontacyjny charakter relacji pomiędzy Związkiem Sowieckim i jego satelitami a demokracjami zachodnimi ówczesna Polska Rzeczpospolita Ludowa mogła rozwijać nowy sektor nauki i gospodarki tylko za pośrednictwem i pod nadzorem komunistycznego mocarstwa. W 1955 r. uchwałą Prezydium Rządu nr 419/55^[15] powołano trzy podmioty istotne dla rozwoju wykorzystania energii i energetyki jądrowej w Polsce: Komitet dla Spraw Pokojowego Wykorzystania Energii Jądrowej działający przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk (§ 1 ust. 1 pkt 1)^[16], ww. IBJ (§ 1 ust. 1 pkt 2)^[17] oraz Komisję Rządową dla Spraw Pokojowego Wykorzystania Energii Jądrowej (§ 2). Rolą komitetu było planowanie i koordynowanie prac naukowo-badawczych w zakresie wykorzystania energii jądrowej; instytut miał być głównym ramieniem wykonawczym w tym zakresie, a komisja rządowa, odpowiedzialna za „nadzór nad przebiegiem prac związanych z wykorzystaniem energii jądrowej dla postępu technicznego” (§ 2 pkt 2), była *de iure* i *de facto* pierwszym organem państwowym odpowiedzialnym za rozwój energii, w tym energetyki, jądrowej w Polsce^[18]. Stosunkowo szybko nastąpiły ważne przeobrażenia instytucjonalne.

¹⁴ Umowa między Rządem PRL i Rządem ZSRR w sprawie udzielenia Polsce pomocy przez ZSRR w rozwoju badań w zakresie fizyki jądra atomowego i zastosowania energii atomowej w gospodarce narodowej podpisana w Moskwie w dniu 23 kwietnia 1955 r. (niepubl.). Tekst umowy w *Dokumenty i materiały do historii stosunków polsko-radzieckich*, t. 10 (Warszawa: Książka i Wiedza, 1982), 444.

¹⁵ Uchwała nr 419/55 Prezydium Rządu z dnia 4 czerwca 1955 r. w sprawie rozwoju badań w dziedzinie fizyki jądra atomowego i wykorzystania energii jądrowej dla celów gospodarki narodowej (niepubl.).

¹⁶ Bezpośrednim aktem powołującym komitet, niejako w wykonaniu uchwały nr 419/55 Prezydium Rządu, była uchwała Sekretariatu Naukowego Prezydium PAN z dnia 15 czerwca 1955 r. Zob. *Postępy Fizyki*, nr 6 (1955): 683.

¹⁷ Co sankcjonowało stan faktyczny – zob. przypis 11.

¹⁸ Odnotować należy także inne organy, np. Komisję Izotopową, wewnętrzny organ doradczy Ministra Zdrowia – zob. Jerzy Roman, „Organizacja ochrony radiologicznej w Polsce,” *Biuletyn Informacyjny. Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej*, nr 2 (1958): 3. O zakresach działania, kompetencjach i zadaniach kolejnych organów i urzędów odpowiedzialnych za rozwój energetyki jądrowej i nadzór nad bezpieczeństwem jej wykorzystywania zob. Nowacki,

Już w 1956 r. na mocy uchwały Prezydium Rządu nr 444/56^[19] (§ 1 ust. 1) utworzono urząd Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej (dalej: Pełnomocnik), a mocą uchwały Prezydium Rządu nr 525/56^[20] utworzono Państwową Radę do Spraw Pokojowego Wykorzystania Energii Jądrowej (§ 1), znosząc jednocześnie Komisję Rządową dla Spraw Pokojowego Wykorzystania Energii Jądrowej (§ 11). Pełnomocnik przejął od komisji zadania w zakresie nadzoru nad pracami rozwojowymi w zakresie energii i energetyki jądrowej, podczas gdy kwestie koordynacji badań i ich wykorzystania przeszły do kompetencji rady.

W 1957 r. sporządzono dokument programowy wytyczający kierunki dalszego rozwoju energii i energetyki jądrowej – *Perspektywiczny plan w zakresie energii jądrowej w Polsce*^[21]. Jeszcze przed jego stworzeniem, w 1956 r., rozpoczęto budowę pierwszego polskiego reaktora jądrowego EWA, który uruchomiono w 1958 r. Zdecydowano się na konstrukcję sowiecką, co argumentowano niższymi kosztami, niż miałyoby to miejsce w przypadku reaktora tworzonego od podstaw przez polskich inżynierów^[22]. Konstruowano także akceleratory i cyklotrony. W 1961 r. rozpoczęto eksploatację składowiska odpadów promieniotwórczych w Różanie, a w latach 1961–1972 skonstruowano cztery zestawy krytyczne (reaktory bardzo małej mocy) i jeden zestaw podkrytyczny. Budowano także inne obiekty jądrowe – przechowalniki wypalonego paliwa jądrowego. Pierwszy z nich eksploatowany

“Ewolucja”. O ówczesnych przemianach instytucjonalnych zob. także Dąbrowski, *40 lat Państwowej Agencji Atomistyki*, 23 – 40.

¹⁹ Uchwała nr 444/56 Prezydium Rządu z 11 lipca 1956 r. w sprawie usprawnienia zarządzania problemami związanymi z pokojowym wykorzystaniem energii jądrowej (niepubl.). Uchwałę zmieniono uchwałą nr 169/61 Rady Ministrów z 9 maja 1961 r. o zmianie uchwały nr 444 Prezydium Rządu z 11 lipca 1956 r. w sprawie usprawnienia zarządzania problemami związanymi z pokojowym wykorzystaniem energii jądrowej (niepubl.). Uchwała zmieniająca nadała też Pełnomocnikowi statut.

²⁰ Uchwała nr 525/56 Prezydium Rządu z dnia 18 sierpnia 1956 r. w sprawie nadania statutu Państwowej Radzie do Spraw Pokojowego Wykorzystania Energii Jądrowej (niepubl.). O zakresie działania, kompetencjach, zadaniach i funkcjonowaniu Rady zob. Olgierd Biskupski, “Działalność Państwowej Rady do Spraw Pokojowego Wykorzystania Energii Jądrowej,” w *Energia jądrowa w Polsce w latach 1961–1963*, red. Józef Hurwic et al. (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1966), 7 – 11; Młynarkiewicz, “State Council”.

²¹ Zob. “Perspektywiczny plan w zakresie energii jądrowej w Polsce,” w *Bibliografia zawartości PTJ i Biblioteki PTJ za lata 1957–1981*, dodatek do PTJ, *Postępy Techniki Jądrowej*, nr 1 – 2 (1982): V – XXI.

²² Zob. Plucińska, *Andrzej Sołtan*, 13.

jest od 1959 r., drugi uruchomiono w 1971 r. W 1974 r. rozpoczęto eksploatację drugiego reaktora badawczego dużej mocy (reaktor Maria).

Równolegle do prac planistycznych i rozwojowych stopniowym przeobrażeniom podlegał aparat instytucjonalny. Na mocy uchwały nr 170/61 Rady Ministrów z dnia 9 maja 1961 r. w sprawie ochrony przed promieniowaniem jonizującym^[23] Pełnomocnikowi przyznano daleko idące uprawnienia także w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem wykorzystywania energii jądrowej i promieniowania jonizującego (ochrona przed promieniowaniem)^[24]. W szczególności Pełnomocnik nadzorował prawidłowe przechowywanie, transport, użytkowanie i ewidencję substancji promieniotwórczych oraz prawidłowość użytkowania tzw. specjalnych urządzeń techniki jądrowej, czyli reaktorów jądrowych, akceleratorów, generatorów neutronów i innych. Ponadto ustalał on zasady dystrybucji i transportu substancji promieniotwórczych, usuwania skażeń promieniotwórczych, unieszkodliwiania odpadów promieniotwórczych oraz atestacji przyrządów dozymetrycznych i sprzętu ochronnego. Pełnomocnik wyznaczał także osoby, których zadaniem była kontrola przestrzegania przepisów prawa w ww. zakresie. Kompetencje Pełnomocnika w zakresie bezpieczeństwa zostały rozszerzone kolejną uchwałą nr 266/64 Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 1964 r. w sprawie użytkowania substancji promieniotwórczych^[25]. Na jej mocy zyskał on uprawnienia w zakresie wydawania zezwoleń na nabywanie i stosowanie substancji promieniotwórczych oraz wydawania wytycznych i instrukcji w tym zakresie. W ten sposób stanowiąc przepisów bezpieczeństwa, reglamentację działalności i nadzór nad bezpiecznym wykorzystywaniem energii jądrowej i promieniowania jonizującego powierzono temu samemu organowi, który z definicji odpowiedzialny był za całokształt kwestii związanych z rozwojem energii jądrowej w Polsce^[26].

Lata 70. i 80. XX wieku to także okres dalszych i częstych przeobrażeń ustrojowych w zakresie organu odpowiedzialnego za rozwój i bezpieczeństwo energii i energetyki jądrowej. W ciągu zaledwie 13 lat pięciokrotnie

²³ Niepubl.

²⁴ Wcześniej pewne kompetencje w zakresie nadzoru nad użytkowaniem substancji promieniotwórczych przyznawało Pełnomocnikowi zarządzenie nr 23 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 1957 r. Zob. Julian Rotnicki, "Ochrona przed promieniowaniem jądrowym," w *Energia jądrowa w Polsce w latach 1955–1960*, red. Józef Hurwic et al. (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1966), 190.

²⁵ Niepubl.

²⁶ Zob. Nowacki, "Ewolucja," 123.

doszło do zmiany jego nazwy i usytuowania w strukturach administracji. Odzwierciedlało to istniejący wówczas trend w postaci licznych reorganizacji organów gospodarczych. Działania takie stały się celem samym w sobie, traktowanym jako automatyczny mechanizm zwiększający produktywność i innowacyjność^[27], choć niekoniecznie przynosiło to spodziewane efekty. W 1973 r. Pełnomocnik został zastąpiony przez Urząd Energii Atomowej, którego sukcesorem w 1976 r. został z kolei Minister Energetyki i Energii Atomowej, którego urząd zniesiono w 1981 r. W 1982 r. zastąpiła go Państwowa Agencja Atomistyki (dalej: PAA), przy której, w miejsce dawnej Rady do Spraw Pokojowego Wykorzystania Energii Jądrowej, jako nowy organ opiniodawczy i doradczy, utworzono Radę do Spraw Atomistyki. W 1986 r. mocą ustawy – Prawo atomowe^[28] organem pełniącym funkcję „centralnego organu administracji państwowej do spraw wykorzystywania energii atomowej” został Prezes Państwowej Agencji Atomistyki (dalej: Prezes PAA). Organ ten, mimo szeregu zmian, istnieje do dziś, choć jego działalność ogranicza się obecnie do kwestii bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej^[29].

3 | Regulacja energii jądrowej a system prawny PRL

W odniesieniu do treści prawna regulacja sektora energii jądrowej, włączając w to tworzenie odpowiedniej siatki pojęciowej, stymulowana była przez rozwój jądrowej infrastruktury badawczej, wzrost wykorzystania radioizotopów i aparatury rentgenowskiej w gospodarce i medycynie oraz plany i prace przygotowawcze w zakresie rozwoju energetyki jądrowej. Co do zasady odpowiadała ona aktualnemu stopniowi wykorzystywania energii jądrowej i promieniowania jonizującego w Polsce.

²⁷ Zob. Anna Machnikowska, “O funkcjonowaniu administracji w PRL uwag kilka,” *Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem*, nr 3 (2012): 80 – 81.

²⁸ Zob. przypis 3.

²⁹ Szerzej na temat tych przeobrażeń zob. Nowacki, “Ewolucja,” 125 – 143; Dąbrowski, *40 lat Państwowej Agencji Atomistyki*, 36 – 40. O aktualnym statusie Prezesa PAA zob. Tomasz R. Nowacki, “Organy dozoru jądrowego w strukturze administracji rządowej w Polsce,” *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych*, nr 1 (2021): 9 – 38.

W zakresie formy prawo energii jądrowej musiało funkcjonować w rzeczywistości systemu prawnego PRL, którego immanentną cechą była duża niepewność w zakresie reguł rządzących stanowieniem prawa. Lakończość unormowań konstytucyjnych sprawiała, że kompetencje prawotwórcze organów państwa określone były nieprecyzyjnie, podobnie jak wzajemne relacje między tymi organami. Usankcjonowane praktyką było funkcjonowanie aktów normatywnych spoza katalogu konstytucyjnego^[30]. Zwłaszcza w zakresie tworzenia przepisów rangi podustawowej przez administrację rządową uwidaczniały się wątpliwości wynikające zarówno z założeń systemowych, jak i niejednorodnej i niekonsekwentnej praktyki prawotwórczej. Z uwagi m.in. na brak systemowego rozróżnienia aktów normatywnych i innych istniała ich duża różnorodność zarówno co do formy, jak i nazewnictwa. Próby ich systematyzacji lub choćby opisanie^[31] w starciu z praktyką skazane były na porażkę. Niejednokrotnie akty rangi podustawowej zawierały delegacje do wydawania aktów niższego stopnia^[32]. Potęgowało to nieład w zakresie źródeł prawa, których zbiór w poszczególnych jego obszarach, tylko bardzo na wyrost, można było określić mianem „systemu”.

W takich warunkach brzegowych powstawały, od początku lat 50. XX wieku, regulacje tworzące obszar prawa energii jądrowej. Cechowały go brak jednoznacznej struktury i hierarchii aktów normatywnych, nieprzejrzystość, współistnienie różnych kategorii aktów pochodzących od różnych podmiotów, niekonsekwencje w zakresie techniki prawodawczej, w tym stosowanej terminologii, oraz, co do zasady, całkowita dominacja aktów rangi podustawowej, które dodatkowo, w zdecydowanej większości, nie podlegały ogłoszeniu. Szczególną rolę odgrywały wśród nich regulacje resortowe przyjmowane głównie przez Pełnomocnika, stanowiące przykład tzw. „prawa powielaczowego”^[33]. Określenie to dotyczy norm tworzonych w ramach poszczególnych resortów przez organy administracji

³⁰ Zob. Sławomira Wronkowska, „Źródła prawa w projekcie konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego,” *Przegląd Legislacyjny*, nr 4 (1996): 32.

³¹ Zob. np. Ludwik Bar, „Resortowe akty normatywne – temat ciągle aktualny,” *Państwo i Prawo*, nr 8–9 (1962): 300 – 304.

³² Zob. Maciej Aleksandrowicz, „Normatywne akty rządowe PRL w ujęciu ówczesnej doktryny. Kilka uwag,” w *Ustrój państwa, myśl polityczno-prawna, współczesne systemy rządów. Prace ofiarowane profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji Jego Jubileuszu*, red. Stanisław Bożyk i Artur Olechno (Białystok: Temida 2, 2018), 545.

³³ Zob. klasyczną pozycję na ten temat: Joanna Jabłońska-Bonca, *Prawo powielaczowe. Studium z teorii państwa i prawa* (Gdańsk: Uniwersytet Gdański, 1987).

o zasięgu centralnym, z reguły niepublikowanych i pozostających jedynie w wewnętrznym obiegu administracji. Wątpliwości budziły kwestie ich podstawy prawnej, miejsca w hierarchii aktów prawnych i ich wzajemnych relacji, wewnętrznego lub powszechnie wiążącego charakteru, a nawet pytanie o ich prawotwórczy charakter^[34]. Zjawisko „prawa powielaczowego” było jedną z patologii PRL powodującą rozchwianie i zacieranie granic systemu prawnego, co znacząco przyczyniało się do jego degradacji^[35].

4 | Charakterystyka formalnych źródeł prawa energii jądrowej w latach 1952–1986

4.1. Ustawy

Akty rangi ustawowej były nieliczne i pojawiły się stosunkowo późno. Pierwszy z nich uchwalono dopiero w 1973 r., a więc 28 lat po II wojnie światowej, 21 lat po wydaniu pierwszego rozporządzenia BHP dotyczącego promieniowania jonizującego i 17 lat po powołaniu Pełnomocnika. Ustawy ograniczały się do podstawowych kwestii ustrojowych w zakresie organizacji aparatu państwa właściwego w sprawach rozwoju i bezpieczeństwa energii i energetyki jądrowej^[36]. Ustawy nie zawierały w zasadzie żadnych innych norm materialnych i proceduralnych określających funkcjonowanie

³⁴ Zob. Maciej Pichlak, *Zamknięty system źródeł prawa. Studium instytucjonalizacji dyskursu prawniczego* (Wrocław: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, 2013), 106.

³⁵ Zob. krytykę tego zjawiska w ówczesnej doktrynie: Leon Łustacz, „O właściwe rozmiary działalności prawotwórczej,” *Państwo i Prawo*, nr 2 (1956): 294 – 308; Witold Zakrzewski, „Zagadnienie podstawy prawnej aktów normatywnych administracji w PRL,” *Państwo i Prawo*, nr 10 (1961): 476 – 491; Bar, „Resortowe akty normatywne – temat ciągle aktualny”, 295 – 312; Zygmunt Ziemiński, „O normowaniu procesu prawotwórstwa w PRL,” *Państwo i Prawo*, nr 10 (1975): 21; Jabłońska-Bonca, *Prawo powielaczowe. Studium z teorii państwa i prawa*, 3 i n.

³⁶ Zob. kolejno: ustawa z dnia 12 kwietnia 1973 r. o utworzeniu Urzędu Energii Atomowej (Dz.U. Nr 12, poz. 88); ustawa z dnia 27 marca 1976 r. o utworzeniu urzędu Ministra Energetyki i Energii Atomowej (Dz.U. Nr 12, poz. 67); ustawa z dnia 3 lipca 1981 r. o utworzeniu urzędu Ministra Górnictwa i Energetyki (Dz.U. Nr 17, poz. 77); ustawa z dnia 27 lutego 1982 r. o utworzeniu Państwowej Agencji Atomistyki (Dz.U. Nr 7, poz. 64).

sektora energii jądrowej. Pierwszym kompleksowym aktem prawnym rangi ustawowej obejmującym swym zakresem ówczesny całokształt zagadnień bezpieczeństwa wykorzystywania promieniowania jonizującego i energii jądrowej była ustawa – Prawo atomowe z 1986 r., a więc akt uchwalony dopiero po 34 latach od rozpoczęcia „jądrowej” aktywności legislacyjnej i po 30 latach od ustanowienia Pełnomocnika. Uzasadnienie tej niewielkiej, wręcz niedostatecznej aktywności ustawodawczej znaleźć można u J. Sommera, według którego cechą ówczesnego systemu społeczno-gospodarczego był dynamiczny rozwój oraz częste zmiany strukturalne życia gospodarczego przy braku efektywnej metody jego prawnej reglamentacji. Z uwagi na szeroko zakrojoną działalność gospodarczą prowadzoną przez państwo socjalistyczne nie dało się regulować gospodarki wyłącznie aktami pochodzącymi od organów przedstawicielskich. Państwo nie nadążało z działalnością ustawodawczą w tym zakresie, stąd akty ustawodawcze służyły regulacji tylko najbardziej zasadniczych stosunków, podczas gdy ciężar bieżącej działalności normotwórczej spoczywał na normatywnych aktach rządowych rangi nieustawowej^[37].

4.2. Rozporządzenia

Rozporządzenia jako akty zawierające normy prawa energii jądrowej zarówno w odniesieniu do szerokości, jak i głębokości regulacji, również nie stanowiły podstawy systemu, występowały jednak częściej niż ustawy, a do początku lat 60. XX wieku były w zasadzie jedynymi aktami państwowymi zawierającymi normy z obszaru prawa energii jądrowej. Można je podzielić na kilka grup.

Do pierwszej z nich zaliczyć można rozporządzenia z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy przy stosowaniu promieniowania jonizującego, które zawierają ogólne normy ochrony radiologicznej w medycynie (diagnostyka i terapia) i przemyśle. Rozporządzenia z tej grupy wydawane były czterokrotnie (w latach 1952, 1953, 1957 i 1968) na podstawie upoważnień przewidzianych w różnych aktach rangi ustawowej dotyczących

³⁷ Zob. Jerzy Sommer, *Działalność prawotwórcza Rady Ministrów PRL w świetle założeń ustrojowych i praktyki* (Wrocław: Państwowe Wydawnictwo Naukowe – Oddział Wrocławski, 1968), 23, 57 – 58.

ogólnych zasad BHP^[38]. Zawartość merytoryczna pierwszych z nich opierała się m.in. na dorobku samoregulacji środowiska radiologów z okresu II Rzeczypospolitej. W pewien sposób uwieńczył ją C. Pawłowski swojego rodzaju „kodyfikacją” dokonaną w 1947 r. w broszurze o zasadach ochrony radiologicznej^[39]. W częściach medycznych rozporządzeń widoczne są merytoryczne nawiązania do tej publikacji. Projekty rozporządzeń z lat 1957 i 1968 przygotowywał aparat Pełnomocnika^[40].

Drugą grupę stanowią rozporządzenia znajdujące się na styku ochrony radiologicznej i prawa pracy, będące swoistym dopełnieniem aktów z pierwszej grupy. Znajdują się wśród nich rozporządzenia Rady Ministrów dotyczące prac wzbronionych kobietom i młodocianym zawierające normy zakazujące częściowo lub całkowicie wykonywania przez te grupy prac z narażeniem na promieniowanie jonizujące^[41], a także rozporządzenia Ministra Zdrowia (i jego sukcesora – Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej,

³⁸ W układzie chronologicznym: rozporządzenie Ministrów Pracy i Opieki Społecznej oraz Zdrowia z dnia 6 sierpnia 1952 r. w sprawie higieny i bezpieczeństwa pracy w przemysłowych laboratoriach radiologicznych (Dz.U. Nr 39, poz. 274); rozporządzenie Ministrów Pracy i Opieki Społecznej oraz Zdrowia z dnia 28 stycznia 1953 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy w lekarskich zakładach rentgenowskich i na oddziałach szpitalnych, na których stosuje się rad (Dz.U. Nr 27, poz. 110). Oba rozporządzenia wydane zostały na podstawie rozporządzeń (z mocą ustawy) Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o bezpieczeństwie i higienie pracy (Dz.U. Nr 35, poz. 325) oraz z dnia 22 sierpnia 1927 r. o zapobieganiu chorobom zawodowym i ich zwalczaniu (Dz.U. Nr 78, poz. 676); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 maja 1957 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy stosowaniu promieniowania jonizującego (Dz.U. Nr 34, poz. 148) wydane na podstawie dekretu z dnia 10 listopada 1954 r. o przejęciu przez związki zawodowe zadań w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz sprawowania inspekcji pracy (Dz.U. Nr 52, poz. 260); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 1968 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy stosowaniu promieniowania jonizującego (Dz.U. Nr 20, poz. 122) wydane na podstawie ustawy z dnia 30 marca 1965 r. o bezpieczeństwie i higienie pracy (Dz.U. Nr 13, poz. 91).

³⁹ Zob. Cezary Pawłowski, *Przepisy o środkach zabezpieczających lekarzy, pracowników pomocniczych i chorych w czasie stosowania promieni X do celów rozpoznawczych i leczniczych oraz warunki pracy lekarzy i personelu pomocniczego w zakładach rentgenologicznych* (Warszawa: Lekarski Instytut Naukowo-Wydawniczy, 1947).

⁴⁰ Zob. Roman, „Organizacja ochrony radiologicznej w Polsce,” 3; Tadeusz Musiałowicz, „Początki przepisów z zakresu ochrony przed promieniowaniem w Polsce,” *Postępy Techniki Jądrowej*, nr 4 (2010): 37.

⁴¹ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1951 r. o pracach wzbronionych kobietom (Dz.U. Nr 12, poz. 96 ze zm.); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 września 1958 r. w sprawie wykazu prac wzbronionych młodocianym

dalej: MZiOŚ) dotyczące czasu pracy określonych grup zawodowych, w tym pracujących z narażeniem na promieniowanie jonizujące^[42], oraz zapobiegania i zwalczania chorób zawodowych, w tym spowodowanych działaniem promieniowania jonizującego^[43].

Trzecią grupę stanowiły rozporządzenia dotyczące transportu towarów niebezpiecznych określające m.in. podstawowe zasady ochrony radiologicznej w tej działalności^[44].

Rozporządzenia z tych trzech grup uzupełniane były aktami niższego rzędu (m.in. zarządzenia, instrukcje) wydawanymi przez Pełnomocnika lub centralne organy administracji rządowej^[45].

(Dz.U. Nr 64, poz. 312, Nr 71, poz. 355); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 1979 r. w sprawie wykazu prac wzbronionych kobietom (Dz.U. Nr 4, poz. 18).

⁴² Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 31 lipca 1951 r. w sprawie obowiązku pracy felczerów (starszych felczerów) oraz pielęgniarek w zakładach społecznych służby zdrowia (Dz.U. Nr 42, poz. 325).

⁴³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 16 kwietnia 1968 r. w sprawie zgłaszania chorób zawodowych i ich stwierdzania oraz dokumentacji, sprawozdawczości i statystyki tych chorób (Dz.U. Nr 14, poz. 86); rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 16 kwietnia 1968 r. w sprawie orzekania o konieczności przeniesienia pracownika do innej pracy w związku z chorobą zawodową o szczególnym zagrożeniu (Dz.U. Nr 14, poz. 87); rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 22 kwietnia 1968 r. w sprawie lekarskich badań profilaktycznych pracowników (Dz.U. Nr 14, poz. 88).

⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Żeglugi z dnia 29 maja 1963 r. w sprawie transportu morskiego towarów niebezpiecznych (Dz.U. Nr 25, poz. 147 ze zm.); rozporządzenie Ministrów Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z dnia 7 grudnia 1965 r. w sprawie bezpieczeństwa ruchu przy przewozie materiałów niebezpiecznych na drogach publicznych (Dz.U. Nr 54, poz. 337); rozporządzenie Ministrów Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z dnia 27 listopada 1971 r. w sprawie bezpieczeństwa ruchu przy przewozie materiałów niebezpiecznych na drogach publicznych (Dz.U. Nr 35, poz. 310 ze zm.); rozporządzenie Ministra Żeglugi z dnia 1 lutego 1974 r. w sprawie transportu morskiego materiałów niebezpiecznych (Dz.U. Nr 9, poz. 55 ze zm.); rozporządzenie Ministrów Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z dnia 2 grudnia 1983 r. w sprawie warunków i kontroli przewozu drogowego materiałów niebezpiecznych (Dz.U. Nr 67, poz. 301). O ówczesnych przepisach dotyczących drogowego przewozu materiałów promieniotwórczych zob. Teresa Jurzysta, Tadeusz Musiałowicz i Julian Supliński, "Omówienie przepisów transportowych obowiązujących przy przewozie materiałów promieniotwórczych na drogach publicznych," w *Przepisy prawne dotyczące ochrony przed promieniowaniem*, red. Teresa Jurzysta, Tadeusz Musiałowicz i Julian Supliński (Warszawa: Ośrodek Informacji o Energii Jądrowej, 1975), 171 – 202.

⁴⁵ Zob. pkt 4.5. i 4.6. niniejszego opracowania.

Czwartą grupę stanowiły rozporządzenia dookreślające aspekty ustrojowe kolejnych organów właściwych w zakresie energii jądrowej. Zasadą było, iż w ślad za ustawą tworzącą nowy urząd lub organ wydawano także rozporządzenie określające szczegółowy zakres działania nowego podmiotu. Przed 1986 r. wydano trzy takie rozporządzenia odpowiednio do ustaw o utworzeniu Urzędu Energii Atomowej w 1973 r.^[46], urzędu Ministra Energetyki i Energii Atomowej w 1976 r.^[47] oraz Państwowej Agencji Atomistyki w 1982 r.^[48]

4.3. Uchwały Prezydium Rządu

Jedne z pierwszych norm, specyficznych dla nowo powstającego sektora gospodarki, miały charakter ustrojowy i dotyczyły ukształtowania struktury aparatu państwowego w obszarze energii jądrowej, w tym nakreślenia zakresów działania, kompetencji i zadań nowo powstających organów. W pierwszej fazie (1955–1956) normy te tworzyło Prezydium Rządu w drodze ww. uchwał (nr 419/55, nr 530/55, nr 444/56, nr 525/56). Do nowelizacji ustawy zasadniczej w 1976 r. Prezydium Rządu było wprawdzie organem pozakonstytucyjnym^[49], wręcz ograniczającym konstytucyjne uprawnienia rządu^[50], niemniej niezwykle istotnym dla funkcjonowania aparatu administracyjnego PRL. Funkcjonowanie Prezydium Rządu niewątpliwie umniejszało faktyczną rangę Rady Ministrów, gdyż sprawy wagi państwowej były często rozpatrywane nie na posiedzeniach Rady Ministrów, a Prezydium Rządu, składającego się, co do zasady, z prezesa

⁴⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 maja 1973 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Urzędu Energii Atomowej (Dz.U. Nr 22, poz. 128).

⁴⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 1976 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Energetyki i Energii Atomowej (Dz.U. Nr 14, poz. 83, z 1979 r. Nr 23, poz. 132).

⁴⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 kwietnia 1982 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Państwowej Agencji Atomistyki (Dz.U. Nr 12, poz. 86).

⁴⁹ Formalną podstawą funkcjonowania Prezydium Rządu była uchwała Rady Ministrów z dnia 31 maja 1950 r. w sprawie tymczasowego regulaminu prac Rady Ministrów (niepubl.), jednak organ ten ukształtowany został wcześniej w drodze praktyki.

⁵⁰ Zob. Jerzy Malec i Danuta Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej* (Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2003), 200. W sprawach pilnych Prezydium Rządu mogło wręcz zastępować rząd. Zob. Stefan Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe* (Warszawa: Książka i Wiedza, 1951), 462.

i wiceprezesów Rady Ministrów. Pozbawiało to wpływu na proces decyzyjny ministrów resortowych^[51]. Prezydium Rządu kierowało pracami Rady Ministrów i mogło jednocześnie podejmować uchwały we wszystkich sprawach należących do kompetencji rządu^[52]. W skład Prezydium Rządu wchodził Prezes i wiceprezesi Rady Ministrów oraz inne osoby powołane przez Radę Ministrów. Do uchwalenia nowej konstytucji w 1952 r. pracami Prezydium Rządu kierował Prezydent, mimo iż formalnie na jego czele stał premier. Dodatkowo to Prezydent powoływał członków Prezydium (na wniosek premiera). W ten sposób, w początkowym okresie funkcjonowania Prezydium, to Prezydent zyskał decydujący wpływ na działalność Rady Ministrów i realizację jej kompetencji, co również było wbrew założeniom konstytucyjnym^[53]. Uchwały Prezydium Rządu miały status równy uchwałom Rady Ministrów, co miało oparcie w praktyce, regulaminie Rady Ministrów i doktrynie^[54]. Zdarzało się nawet, że uchwały Prezydium Rządu zmieniały uchwały Rady Ministrów i na odwrót^[55]. Obie grupy uchwał należały do uchwał samoistnych („samodzielnych”), dla których podstawę prawną wywodzono bezpośrednio z konstytucyjnych uprawnień rządu. Jednym z głównych obszarów działalności Prezydium Rządu były m.in. kwestie organizacji i funkcjonowania aparatu administracji państwowej i administracji gospodarczej, w tym usprawnianie funkcjonowania aparatu administracyjnego oraz inicjowanie powoływania nowych struktur organizacyjnych^[56]. Działalność prawotwórcza Prezydium Rządu ustała

⁵¹ Zob. Wiesław Skrzydło, „Instytucja Rady Ministrów w okresie Polski Ludowej (1944–1989),” w *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. Andrzej Bałaban (Zakamycze: Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE, 2002), 98.

⁵² Zob. Janusz Trzciński, „Prezydium Rządu w PRL,” w *Studia nad rządem PRL w latach 1952–1980*, red. Marian Rybicki (Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1985), 205.

⁵³ Zob. Skrzydło, „Instytucja Rady Ministrów w okresie Polski Ludowej (1944–1989),” 95 – 96.

⁵⁴ Zob. Sommer, *Działalność prawotwórcza*, 26 – 27, 54. Tam też dalsze odesłania. W doktrynie wskazywano także uwagę na fakt, że nie istniała procedura zatwierdzania uchwał Prezydium Rządu przez Radę Ministrów ani nie było obowiązku składania przez Prezydium sprawozdania. Zob. Karol M. Pospieszalski, „O pojęciu organu państwowego,” *Ruch Prawniczy, Socjologiczny i Ekonomiczny*, nr 1 (1972): 35.

⁵⁵ W obszarze rodzącego się prawa energii jądrowej np. uchwała nr 169/61 Rady Ministrów z dnia 9 maja 1961 r. zmieniająca uchwałę nr 444 Prezydium Rządu z 11 lipca 1956 r. i uchwała nr 126/73 Rady Ministrów z dnia 31 maja 1973 r. uchylająca uchwały nr 444/56 i nr 525/56 Prezydium Rządu.

⁵⁶ Zob. Trzciński, „Prezydium Rządu w PRL,” 234.

w 1956 r., co wiązać należy z wątpliwościami odnośnie do jej legalności^[57]. W następnych latach kwestie te przeszły na wyłączność Rady Ministrów, co znalazło odzwierciedlenie także w odniesieniu do sektora energii jądrowej. Nie oznacza to jednak, że Prezydium Rządu zaprzestało działalności w zakresie wydawania aktów prawnych *sensu largo*. W dalszym ciągu wydawało ono akty planowania, w tym dotyczące energetyki jądrowej^[58].

4.4. Uchwały Rady Ministrów

Uchwały Rady Ministrów^[59] z lat 1961–1964 dotyczyły m.in. ochrony przed promieniowaniem (w tym określenia zakresu działania, podziału kompetencji i zadań pomiędzy Pełnomocnika i MZiOS), organizacji i zakresu działania służby pomiarów skażeń, użytkowania substancji promieniotwórczych. Były to uchwały samoistne, które nie wykonywały ustaw, a więc inne niż te, o których mowa w art. 32 pkt 8 Konstytucji PRL^[60]. Kompetencje do ich wydawania wywodzono z przepisu art. 30 ust. 1 Konstytucji PRL określającego Radę Ministrów jako naczelny wykonawczy oraz zarządzający organ władzy państwowej, a także z art. 32 Konstytucji PRL w zakresie odnoszącym się do kierowania gospodarką i administracją^[61].

⁵⁷ Zob. Sommer, *Działalność prawotwórcza*, 26.

⁵⁸ Zob. decyzja nr 113/71 Prezydium Rządu z dnia 12 sierpnia 1971 r. dotycząca rozpoczęcia budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej wyposażonej w bloki energetyczne z reaktorami WWER-440 i wykonania prac przygotowawczych (niepubl.); decyzja nr 20/75 Prezydium Rządu z dnia 14 lutego 1975 r. w sprawie kierunków wykorzystywania energii atomowej w gospodarce narodowej do 1990 r. (niepubl.). Inne, bardziej szczegółowe decyzje w zakresie procesu planowania podejmowane były przez inne podmioty. Zob. decyzje Komisji Planowania przy Radzie Ministrów: decyzja nr 1030/72 z dnia 19 grudnia 1972 r. o ustaleniu lokalizacji Elektrowni Jądrowej Żarnowiec (niepubl.) i aktualizująca ją decyzja nr 3/79 z dnia 25 czerwca 1979 r. o ustaleniu lokalizacji elektrowni jądrowej nad Jeziorem Żarnowieckim (niepubl.).

⁵⁹ Przegląd ówczesnych poglądów doktryny na temat podstawy prawnej i miejsca uchwał Rady Ministrów w systemie źródeł prawa wraz z licznymi odesłaniami bibliograficznymi zob. Sommer, *Działalność prawotwórcza*, 5 – 7.

⁶⁰ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.).

⁶¹ Zob. Stefan Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1964), 264. Szerzej o koncepcji konstytucyjności stanowienia uchwał samoistnych wg S. Rozmaryna zob. ibidem, 216 – 237, 260 – 283. M. Pichlak zauważa, że praktyka poprzedzała doktrynalne ujęcie tej koncepcji przez S. Rozmaryna. Wskazuje on także różne postawy odnośnie

Przedmiotem uchwał samoistnych była w przytłaczającej większości organizacja gospodarki narodowej, a adresatami organy państwowe^[62]. Uchwały takie mogły regulować stosunki w obszarach niezastrzeżonych dla ustawodawcy pod warunkiem nieistnienia aktów rangi ustawowej w dziedzinie regulowanej uchwałami. W przypadku wejścia w życie ustawy w obszarze dla ustawodawcy niezastrzeżonym zawężyła ona w swoim zakresie przedmiotowym kompetencje Rady Ministrów do wydawania uchwał na podstawie ustawowej, niesprzecznych z ustawą upoważniającą. W obszarze zastrzeżonym dla ustawodawcy wydawanie uchwał samoistnych przez Radę Ministrów było niedopuszczalne nawet przy braku regulacji ustawowej. W tym obszarze działalność uchwałodawcza Rady Ministrów mogła mieć miejsce wyłącznie w oparciu o upoważnienie wyrażone w ustawie^[63]. Obszar energii jądrowej znajdował się poza obszarem zastrzeżonym dla ustawodawcy, a jednocześnie przez wiele lat był on pozbawiony jakiejkolwiek regulacji ustawowej, co oznaczało zupełną swobodę regulacyjną Rady Ministrów. Uregulowanie kwestii organizacji aparatu administracyjnego państwa w ustawie o utworzeniu Urzędu Energii Atomowej^[64] w 1973 r. oznaczało, iż ten wycinek obszaru energii jądrowej od tej pory wyłączony był z samoistnej kompetencji prawotwórczej Rady Ministrów. Mogła ona jednak w drodze uchwał samoistnych regulować pozostałe wycinki tego obszaru. Kompleksowej regulacji sektora energii jądrowej ustawodawca dokonał dopiero w 1986 r., uchwalając ustawę – Prawo atomowe, co *de iure* oznaczało całkowite odebranie Radzie Ministrów kompetencji do regulacji samoistnej w tym obszarze. W rzeczywistości w zakresie norm materialnych i proceduralnych dotyczących sektora energii jądrowej, z wyłączeniem kwestii ustrojowych, Rada Ministrów zaprzestała działalności uchwałodawczej już w pierwszej połowie lat 60. XX wieku.

Odnosnie do zakresu przedmiotowego uchwały Rady Ministrów, co do zasady, można podzielić na dwie grupy tematyczne. Do pierwszej należy zaliczyć uchwały dotyczące aspektów ustrojowych organów i urzędów właściwych w zakresie energii jądrowej. W latach 1961, 1973 i 1982 Rada Ministrów w drodze uchwały nadawała statuty kolejno ustanawianym

do tej koncepcji w doktrynie, od zasadniczej aprobaty, poprzez częściowe jej przyjęcie, aż po krytykę. Zob. Pichlak, *Zamknięty system źródeł prawa*, 114 z odesłaniami bibliograficznymi w przypisach.

⁶² Zob. dane za lata 1952–1960 w: Sommer, *Działalność prawotwórcza*, 54, 56.

⁶³ Zob. Sommer, *Działalność prawotwórcza*, 89 – 94.

⁶⁴ Zob. przypis 36.

podmiotom: Pełnomocnikowi^[65], Urzędowi Energii Atomowej (dalej: UEA)^[66] i PAA^[67]. Uchwała nr 169/61 była typową uchwałą samoistną, podczas gdy uchwała nr 74/82 nadająca status PAA miała już jednoznaczną podstawę ustawową (art. 6 ust. 2 ustawy o utworzeniu PAA). Swoistym kuriozum obrazującym bałagan w PRL-owskim systemie prawa był przypadek uchwały nr 126/73, którą Rada Ministrów nadawała statut urzędowi (UEA), który jeszcze nie istniał^[68].

Do drugiej grupy uchwał Rady Ministrów należy zaliczyć te z nich, które ustanawiały inne niż ustrojowe przepisy regulujące funkcjonowanie sektora energii jądrowej. Przyjmowane w latach 1961 i 1964 dotyczyły podstawowych zasad ochrony przed promieniowaniem, w tym podziału kompetencji i zadań pomiędzy poszczególnymi organami^[69], funkcjonowania służby pomiarów skażeń promieniotwórczych^[70] oraz użytkowania substancji promieniotwórczych^[71]. Normy zawarte w tych uchwałach

⁶⁵ Uchwała nr 169/61 Rady Ministrów, zob. przypis 19.

⁶⁶ Uchwała Rady Ministrów nr 126/73 z dnia 31 maja 1973 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Energii Atomowej oraz zniesienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej (niepubl.).

⁶⁷ Uchwała nr 74/82 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 1982 r. w sprawie nadania statutu Państwowej Agencji Atomistyki (niepubl.).

⁶⁸ Ustawa tworząca UEA weszła w życie w dniu 1 czerwca 1973 r., podczas gdy uchwała Rady Ministrów nadająca statut temu urzędowi została uchwalona dzień wcześniej, w dniu 31 maja 1973 r. I choć termin jej wejścia w życie był skorelowany z terminem wejścia w życie ustawy, to sytuację wydania aktu odnoszącego się do nieistniejącego bytu należy uznać za niedopuszczalną nawet w specyficznych warunkach PRL. Uchwałę nr 126/73 należałoby uznać zatem za nieistniejącą. To jednak nie koniec prawnego bałaganu. Gdyby pominąć ten aspekt, należałoby stwierdzić, że przedmiotowa uchwała miała (miałaby) charakter uchwały samoistnej, gdyż podjęta została bez wskazania podstawy prawnej. Co więcej, takiej podstawy prawnej nie można było wskazać, gdyż ustawa o utworzeniu UEA jej nie zawierała (w odróżnieniu od podstawy do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia określającego szczegółowy zakres urzędu). Funkcjonowanie takiej uchwały w systemie przeczyłoby więc usankcjonowanej praktyce i poglądom doktryny, zgodnie z którymi regulacja ustawowa danej materii uniemożliwiała Radzie Ministrów podejmowanie uchwał samoistnych.

⁶⁹ Uchwała nr 170/61, zob. przypis 23.

⁷⁰ Uchwała nr 177/61 Rady Ministrów z dnia 9 maja 1961 r. w sprawie tymczasowej organizacji pomiarów skażeń promieniotwórczych (niepubl.) oraz uchylająca i zastępująca ją uchwała nr 265/64 Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 1964 r. w sprawie organizacji i zakresu działania służby pomiarów skażeń promieniotwórczych (niepubl.).

⁷¹ Uchwała nr 266/64, zob. przypis 25.

stanowiły podstawę systemu rozwijanego następnie w drodze wydawania aktów resortowych przez Pełnomocnika i inne organy.

4.5. Zarządzenia i inne akty Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej oraz jego aparatu wykonawczego

Największa ilościowo i najważniejsza jakościowo część norm ówczesnego prawa energii jądrowej tworzona była przez Pełnomocnika. Organ ten, który można określić mianem ministra *de facto* właściwego w zakresie energii jądrowej, powołano w 1956 r. Podstawy prawne działalności Pełnomocnika, jak również jego zadania, kompetencje i zakres działania, określały uchwały Prezydium Rządu i Rady Ministrów oraz początkowo również zarządzenia Prezesa Rady Ministrów. Pełnomocnik ustalał w formie zarządzeń szczegółowe warunki prowadzenia określonych działalności (np. budowa i eksploatacja obiektów), a także szczegółowe kompetencje i zadania poszczególnych jednostek swojego aparatu wykonawczego wobec podmiotów poddanych regulacji. Obok aktów o charakterze normatywnym Pełnomocnik wydawał także liczne zarządzenia będące aktami organizacji lub kierowania. Nie zawierały one norm generalnych i abstrakcyjnych, ale przyjmowały tę samą formę (zarządzenie) i stosowały tę samą lub zbliżoną terminologię. Zarządzenia Pełnomocnika wydawane były na podstawie innych aktów prawnych: uchwał Rady Ministrów, rozporządzeń, zarządzeń innych organów^[72], jak też bez wskazania podstawy prawnej jako zarządzenia samoistne będące formą realizacji ogólnej normy kompetencyjnej^[73]. Działalność prawotwórcza Pełnomocnika w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, co do zasady, powinna była odbywać

⁷² Niejednokrotnie zarządzenia Pełnomocnika wydawane były na podstawie kilku aktów prawnych jednocześnie. Por. np. zarządzenie nr 23/70 z dnia 21 lipca 1970 r. w sprawie nabywania i stosowania substancji promieniotwórczych (nie-publ.) wydane na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 1968 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy stosowaniu promieniowania jonizującego (Dz.U. Nr 20, poz. 122) oraz dwóch ww. uchwał Rady Ministrów nr 170/61 i nr 266/64.

⁷³ W odniesieniu do zarządzeń Pełnomocnika zawierających normy adresowane na zewnątrz ilość aktów wydanych z powołaniem się na podstawę prawną była w zasadzie równa aktom wydanym bez powoływania się na nią.

się w granicach określonych przez normę art. 3 ust. 2 dekretu z dnia 10 listopada 1954 r. o przejściu przez związki zawodowe zadań w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz sprawowania inspekcji pracy^[74] (dalej: dekret). Z jednej strony norma ta stanowiła, że branżowe przepisy bezpieczeństwa stanowią („wydają”) właściwi ministrowie, względnie kierownicy urzędów centralnych, z drugiej nakładała jednocześnie obowiązek działania w porozumieniu z Ministrem Zdrowia lub jego sukcesorem – Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej i zarządami głównymi właściwych związków zawodowych. Na konieczność działania Pełnomocnika w trybie art. 3 dekretu wskazywała też w § 7 ust. 3 uchwała nr 170/61 Rady Ministrów^[75]. Uchwała nakładała ten obowiązek w odniesieniu do zagadnień bezpieczeństwa i higieny pracy przy dys-trybucji i transporcie substancji promieniotwórczych, usuwaniu skażeń promieniotwórczych, unieszkodliwianiu odpadów promieniotwórczych, atestacji przyrządów dozymetrycznych i sprzętu ochronnego oraz ustalaniu kryteriów kwalifikacyjnych w zakresie ochrony radiologicznej dla kierowników i pracowników zakładów stosujących promieniowanie jonizujące. Odesłanie to nie jest precyzyjne, gdyż w praktyce trudno oddzielić elementy regulacji związane *stricte* z BHP od reszty przepisów. Ówczesny aparat administracyjny, bazując na przepisach uchwały nr 170/61 Rady Ministrów^[76], interpretował to w ten sposób, że Pełnomocnik odpowiadał za całokształt zagadnień technicznych, a MZiOS za aspekty sanitarno-lecznicze^[77], taka była też praktyka legislacyjna. W istocie tylko niewielka

⁷⁴ Dz.U. Nr 52, poz. 260 ze zm.

⁷⁵ Zob. przypis 23.

⁷⁶ Por. § 4 i § 6 uchwały.

⁷⁷ Zob. Julian Rotnicki, „Zagadnienia organizacyjno-prawne ochrony przed promieniowaniem,” w *Energia jądrowa w Polsce w latach 1961–1963*, red. Józef Hurwic et al. (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1966), 317. Odzwierciedlało to dychotomię ochrony radiologicznej, która „Z jednej strony jest ważnym ogniwem ochrony zdrowia pracowników i całej ludności, a z drugiej strony – jednym z podstawowych elementów wpływających na rozwój techniki jądrowej. Z uwagi na dwoisty charakter ochroną radiologiczną w olbrzymiej większości państw na świecie zajmują się równolegle władze służby zdrowia oraz władze kierujące eksploatacją energii jądrowej”. (Rotnicki, „Ochrona przed promieniowaniem jądrowym,” 189). Sam projekt uchwały z zawartym tam podziałem odpowiedzialności pomiędzy Pełnomocnika i MZiOS był wynikiem porozumienia tych organów. MZiOS miał organizować opiekę lekarską dla osób pracujących z substancjami promieniotwórczymi, sprawować nadzór sanitarny nad stosowaniem promieniowania jonizującego, ustalać dawki i stężenia substancji promieniotwórczych oraz normy wyposażenia w aparaturę dozymetryczną i sprzęt ochronny. Pełnomocnik miał

część zarządzeń normatywnych Pełnomocnika stanowiona była w porozumieniu z MZiOS. Spośród 24 normatywnych zarządzeń Pełnomocnika obowiązujących zewnętrznie 17 zostało wydanych samodzielnie, a 7 wspólnie lub w porozumieniu z innymi organami: 4 z MZiOS, 1 z Ministrem Spraw Wewnętrznych i MZiOS, 1 z Ministrem Obrony Narodowej oraz 1 z Prezesem Centralnego Urzędu Jednostek i Miar.

Zasady przygotowywania i wydawania przez Pełnomocnika aktów normatywnych wykonujących inne akty prawne zostały sformalizowane w regulacjach wewnętrznych. Pełnomocnik kilkakrotnie określał tryb tych czynności^[78]. Obejmowały one obowiązki poszczególnych komórek organizacyjnych i stanowisk w zakresie monitorowania powinności prawodawczych Pełnomocnika, kontroli ich wykonania wraz z ewidencją i sprawozdawczością, opracowywania projektów aktów prawnych i obiegu dokumentów. W praktyce, z uwagi na specjalizację aparatu Pełnomocnika, przygotowywał on też projekty aktów prawnych innych organów, w tym rozporządzeń Rady Ministrów i zarządzeń MZiOS^[79].

Normotwórcze zarządzenia Pełnomocnika obejmowały zagadnienia ochrony radiologicznej, nabywania i użytkowania substancji i źródeł

nadzorować stosowanie substancji promieniotwórczych (produkcję, dystrybucję, transport, przechowywanie), organizować unieszkodliwianie odpadów promieniotwórczych i pomiary skażeń oraz koordynować produkcję, kontrolę i atestację przyrządów dozymetrycznych i sprzętu ochronnego. Zob. Rotnicki, "Ochrona przed promieniowaniem jądrowym," 191 – 192. Ta dychotomia w znacznej mierze przetrwała do dziś. Prezes PAA, będący po szeregu zmian instytucjonalnych niejako sukcesorem Pełnomocnika, odpowiedzialny jest za bezpieczeństwo techniczne (np. obiektów jądrowych i źródeł promieniotwórczych), a ogólna ochrona radiologiczna ludności oraz ochrona radiologiczna pacjenta pozostają w gestii inspekcji sanitarnej (wydawanie decyzji administracyjnych) i ministra właściwego do spraw zdrowia (tworzenie przepisów w formie rozporządzeń).

⁷⁸ Zob. zarządzenie nr 1/62 Pełnomocnika Rządu z dnia 18 stycznia 1962 r. w sprawie usprawnienia kontroli wykonania uchwał Rady Ministrów (niepubl.); instrukcja nr 1 z dnia 4 listopada 1964 r. w sprawie realizacji i kontroli wykonania uchwał Rządu i innych aktów prawnych w resorcie Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej (niepubl.); zarządzenie nr 36/64 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 5 grudnia 1964 r. w sprawie trybu postępowania przy wykonywaniu uchwał Rządu (niepubl.). Należy zwrócić uwagę, że tytuły zarządzeń nr 1/62 i nr 36/64 nie były adekwatne do ich treści, albowiem w rzeczywistości akty te określały procedurę wykonywania nie tylko uchwał Rady Ministrów, ale także innych aktów prawnych pochodzących od Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów oraz innych ciał rządowych jak np. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów.

⁷⁹ Zob. przypis 40.

promieniotwórczych, współcześnie rozumianych obiektów jądrowych, nadzoru i kontroli nad bezpiecznym stosowaniem promieniowania jonizującego, ochrony fizycznej, zdarzeń radiacyjnych, atestacji sprzętu i przyrządów oraz działalności normalizacyjnej.

W zakresie ogólnych przepisów ochrony radiologicznej główny ciężar regulacji spoczywał początkowo na Ministrze Pracy i Opieki Społecznej oraz Ministrze Zdrowia (wspólne rozporządzenia z lat 1952 i 1953), a następnie na Radzie Ministrów, która wydała rozporządzenia określające ogólne zasady BHP przy stosowaniu promieniowania jonizującego w latach 1957 i 1968^[80]. Zarządzenia Pełnomocnika wykonywały i uzupełniały ostatnie z nich (z 1968 r.). Nie miały one jednak charakteru aktów samodzielnych, gdyż wydawane były w porozumieniu z Ministrem Zdrowia (następnie MZiOs). Dotyczyły one wielkości dopuszczalnych dawek promieniowania jonizującego^[81], ich ewidencjonowania^[82] oraz szkolenia i zadań inspektorów ochrony radiologicznej^[83].

Znaczna część norm stanowionych przez Pełnomocnika dotyczyła substancji promieniotwórczych. Zarządzenia te tworzyły system regulacji obejmujący zasady reglamentacji, zamawiania, odbioru, transportu, ewidencji, przechowywania, ochrony radiologicznej, postępowanie awaryjne, wymogi dotyczące aparatury i kontroli dozymetrycznej oraz inne obowiązki stosujących substancje promieniotwórcze producentów, instalatorów i zakłady^[84]. Od 1968 r., na mocy § 27 rozporządzenia Rady

⁸⁰ Zob. przypis 38.

⁸¹ Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 15 grudnia 1969 r. w sprawie największych dopuszczalnych dawek promieniowania jonizującego oraz innych wskaźników z zakresu ochrony przed promieniowaniem (M.P. Nr 1 z 1970 r., poz. 7).

⁸² Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 27 grudnia 1971 r. w sprawie zasad ewidencjonowania otrzymanych przez pracowników dawek napromienienia oraz aktywności wchłoniętych przez organizm substancji promieniotwórczych (Dz. Urz. MZiOs Nr 2 z 1972 r., poz. 8).

⁸³ Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 6 lipca 1971 r. w sprawie zakresu i zasad szkolenia oraz ramowego zakresu zadań osób odpowiedzialnych za stan ochrony przed promieniowaniem jonizującym (Dz. Urz. MZiOs Nr 16, poz. 81).

⁸⁴ Zob. w porządku chronologicznym: zarządzenie nr 6/60 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 22 kwietnia 1960 r. w sprawie wprowadzenia jednolitej klasyfikacji pracowni izotopowych (niepubl.); zarządzenie nr 11/61 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 14 czerwca 1961 r. w sprawie ustalenia zasad postępowania przy wydawaniu

Ministrów^[85], Pełnomocnik był zobowiązany ustalać zasady stosowania substancji promieniotwórczych w porozumieniu z MZiOŚ^[86].

Regulacje dotyczące współcześnie rozumianych obiektów jądrowych^[87] zawierały się w dwóch następujących po sobie zarządzeniach^[88] i obejmowały zagadnienia projektowania, budowy i eksploatacji.

Oddzielnie uregulowano także system nadzoru i kontroli^[89], choć pewne elementy znajdowały się również w przepisach dotyczących substancji

zezwoleń na użytkowanie substancji promieniotwórczych (niepubl.); zarządzenie nr 41/64 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 31 grudnia 1964 r. w sprawie zasad użytkowania zamkniętych źródeł promieniowania (niepubl.); zarządzenie nr 7/66 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 25 lutego 1966 r. w sprawie nabywania i użytkowania substancji promieniotwórczych (niepubl.).

⁸⁵ Zob. przypis 38.

⁸⁶ Zob. zarządzenie nr 23/70 (przypis 71).

⁸⁷ O kształtowaniu się ówczesnej terminologii w tym zakresie zob. Tomasz R. Nowacki, "Obiekt jądrowy i obiekt energetyki jądrowej. Ewolucja zakresu pojęciowego oraz uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*. Cz. I," *Bezpieczeństwo Jądrowe i Ochrona Radiologiczna*, nr 4 (2025), w druku.

⁸⁸ Zob. zarządzenie nr 10/64 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 16 marca 1964 r. w sprawie trybu postępowania przy projektowaniu, budowie i eksploatacji obiektów i urządzeń energetyki jądrowej mogących stanowić zagrożenie dla otoczenia (niepubl.) oraz uchylające i zastępujące je zarządzenie o identycznym tytule nr 1/73 z dnia 4 stycznia 1973 (niepubl.). Dodatkowo Pełnomocnik ustanowił Radę Techniczną oceniającą dokumentację projektową reaktorów, zob. zarządzenie nr 6/65 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 22 marca 1965 r. w sprawie Rady Technicznej do oceny założeń i opracowań projektowych reaktorów (niepubl.).

⁸⁹ Zob. zarządzenie nr 13/62 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 3 kwietnia 1962 r. w sprawie uprawnień Dyrektora Zespołu Ochrony przed Promieniowaniem w dziedzinie ochrony przed promieniowaniem jonizującym (niepubl.); zarządzenie nr 20/62 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 9 czerwca 1962 r. w sprawie wykonywania kontroli w zakresie ochrony przed promieniowaniem jonizującym w zakładach stosujących substancje promieniotwórcze (niepubl.). Dla IBJ (jednostki, gdzie znajdowały się wówczas wszystkie współcześnie rozumiane obiekty jądrowe) stworzono normy o charakterze *lex specialis*. Zob. zarządzenie nr 16/64 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 12 maja 1964 r. w sprawie zasad kontroli i nadzoru w zakresie ochrony przed promieniowaniem jonizującym w Instytucie Badań Jądrowych (niepubl.). W 1973 r. zasady nadzoru i kontroli formalnie ujęto w jednym akcie, zarządzeniu nr 5/73 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 24 lutego 1973 r. w sprawie wykonywania kontroli w zakresie ochrony przed promieniowaniem jonizującym (niepubl.). Utrzymano jednak odrębność zasad nadzoru i kontroli w IBJ, które miały być ustalane wspólnie przez dyrektorów CLOR oraz Instytutu (§ 3). Porozumienie

promieniotwórczych. Dodatkowo zarządzenie nr 5/73 kreowało kolejne dwa źródła prawa w postaci wytycznych Dyrektora CLOR, które miały określać zasady przeprowadzania kontroli oraz porozumienia zawartego pomiędzy Dyrektorem CLOR a Dyrektorem IBJ (odnośnie do zasad nadzoru i kontroli w IBJ). Tym samym Pełnomocnik, zamiast regulować ten obszar bezpośrednio, jak miało to miejsce do tej pory, delegował tę czynność na podległe mu organy.

Stosunkowo liczne były regulacje w obszarze zdarzeń radiacyjnych. Co do zasady istniały akty bezpośrednio normujące ogólne zasady postępowania w tym zakresie, w tym wydawane wspólnie z innymi organami^[90]. Częściowo zagadnienia te uregulowane były także w zarządzeniach dotyczących substancji promieniotwórczych oraz nadzoru i kontroli.

Wyróżnić można też pewne samodzielne, choć dosyć wąskie regulacje dające się według współczesnych kryteriów zaliczyć do obszaru ochrony fizycznej obiektów i materiałów jądrowych^[91]. Większość tej

zawarte między tymi organami stanowiło zatem kolejne formalne źródło norm prawa energii jądrowej.

⁹⁰ Zob. zarządzenie nr 31/63 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 10 września 1963 r. w sprawie trybu postępowania w przypadku awarii radiologicznej (niepubl.); zarządzenie nr 33/64 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 23 listopada 1964 r. w sprawie organizacji i zakresu działania służby awaryjnej dla usuwania skutków awarii radiologicznych (niepubl.); zarządzenie Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 31 grudnia 1967 r. w sprawie trybu postępowania w razie wypadku radiacyjnego i transportu substancji promieniotwórczych oraz przekazywania danych pomiarowych o skażeniach promieniotwórczych (Dz.Urz. Min. Spr. Wewn. z 1968 r. Nr 2, poz. 4); zarządzenie Ministra Obrony Narodowej i Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 15 maja 1970 r. w sprawie współpracy w zakresie zapobiegania wypadkom radiacyjnym oraz usuwania ich skutków (niepubl.); zarządzenie nr 6/73 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 10 marca 1973 r. w sprawie organizacji i zakresu działania służby awaryjnej dla likwidacji wypadków radiacyjnych i ich skutków (niepubl.).

⁹¹ Zob. zarządzenie nr 31/62 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 28 września 1962 r. w sprawie regulaminu Straży Przemysłowej w jednostkach podległych Pełnomocnikowi Rządu (niepubl.). Akt ten nie ustanawiał jednak bezpośrednio norm w tym zakresie, a jedynie delegował tę czynność na podległe instytucje. Zob. także zarządzenie nr 38/62 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 23 listopada 1962 r. w sprawie zezwoleń na wstęp obywateli państw obcych na teren jednostek podległych Pełnomocnikowi Rządu (niepubl.).

materii była jednak unormowana w zarządzeniach dotyczących substancji promieniotwórczych.

Wreszcie Pełnomocnik w drodze zarządzeń ustalał też zasady atestacji sprzętu i aparatury^[92] oraz działalności normalizacyjnej w zakresie energii jądrowej^[93].

Oprócz zarządzeń Pełnomocnik wydawał również wytyczne i zalecenia co do zasady będące jedną z form realizacji ogólnej normy kompetencyjnej. W niektórych przypadkach upoważnienie do wydawania wytycznych wynikały jednak wprost z nadrzędnych aktów prawnych. W odniesieniu do nabywania i stosowania substancji promieniotwórczych upoważnienie do takiej działalności wynikało z uchwały nr 266/64 Rady Ministrów dotyczącej użytkowania substancji promieniotwórczych (§ 7)^[94], a w odniesieniu do kontroli szczelności zamkniętych źródeł promieniotwórczych z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 1968 r.^[95] (w porozumieniu z MZiOŚ – § 17 pkt 2). Z uwagi tak na treść, jak i formę wytycznych i zaleceń Pełnomocnika należy uznać je za akty bliższe działalności normalizacyjnej^[96] niż legislacyjnej. Przygotowywane były przez aparat Pełnomocnika, względnie podległe mu podmioty. Ich wydawanie było odformalizowane,

⁹² Zob. zarządzenie nr 10/65 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 24 kwietnia 1965 r. w sprawie zasad atestacji dla celów ochrony przed promieniowaniem jonizującym przyrządów dozymetrycznych, sprzętu ochronnego oraz aparatury zawierającej izotopowe źródła promieniowania (niepubl.); zarządzenie Prezesa Centralnego Urzędu Jakości i Miar i Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 22 czerwca 1967 r. w sprawie współpracy w zakresie badania i sprawdzenia przyrządów do pomiarów promieniowania jonizującego i źródeł promieniotwórczych (niepubl.); zarządzenie nr 10/73 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 3 kwietnia 1973 r. w sprawie zasad atestacji dla celów ochrony przed promieniowaniem jonizującym przyrządów dozymetrycznych, sprzętu ochronnego, aparatury izotopowej oraz generatorów izotopów i promieniowania jonizującego (niepubl.).

⁹³ Zarządzenie nr 13/64 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 13 kwietnia 1964 r. w sprawie działalności normalizacyjnej w jednostkach organizacyjnych Pełnomocnika Rządu (niepubl.).

⁹⁴ Zob. przypis 25.

⁹⁵ Zob. przypis 38.

⁹⁶ Zarys działalności normalizacyjnej w zakresie ochrony radiologicznej w Tadeusz Musiałowicz, „Działalność normalizacyjna w dziedzinie ochrony radiologicznej,” *Bezpieczeństwo Jądrowe i Ochrona Radiologiczna*, nr 10 (1991): 13 – 16; „Ochrona przed promieniowaniem jądrowym,” w *Atomistyka polska w latach 1964–1972*, red. Jan Felicki et al. (Warszawa: Ośrodek Informacji o Energii Jądrowej, 1974), 321 – 324.

a treść ukazywała się jako publikacje książkowe^[97]. Gwoli ścisłości należy odnotować, że podobną, quasinormatywną działalność Pełnomocnik prowadził już wcześniej, jeszcze w okresie, w którym nie miał formalnie określonych zakresu działania, kompetencji i zadań (to nastąpiło w 1961 r., a więc dopiero pięć lat po utworzeniu urzędu Pełnomocnika). Aparat Pełnomocnika wydawał m.in. poradniki dotyczące zasad bezpieczeństwa w postępowaniu z materiałami i substancjami promieniotwórczymi^[98].

Działalność prawotwórcza Pełnomocnika ustała w 1973 r. w wyniku zastąpienia go przez Urząd Energii Atomowej^[99]. Czasowe skutki obowiązywania zarządzeń Pełnomocnika sięgały jednak znacznie dalej w przyszłość. Zezwolenia wydane na podstawie zarządzenia nr 23/70 w sprawie substancji promieniotwórczych mogły obowiązywać nawet do 2002 r.^[100]

4.6. Inne resortowe akty prawne

Wśród innych resortowych aktów prawnych dominowały akty Ministra Zdrowia i jego sukcesora – MZiOŚ. Oprócz ww. zarządzeń wydawanych w porozumieniu z Pełnomocnikiem Minister Zdrowia ustanawiał normy ogólne w zakresie ochrony radiologicznej, warunki pracy z aparatami rentgenowskimi, a także normy z pogranicza ochrony radiologicznej i prawa pracy^[101]. Formą, w jakiej owe normy były ustanawiane, były z reguły

⁹⁷ Zob. np. Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej, *Zalecenia w sprawie działalności „Uprawnionych instalatorów” przy projektowaniu i instalowaniu izotopowych urządzeń pomiarowo-kontrolnych* (Warszawa, 1968); Pełnomocnik Rządu do spraw Wykorzystania Energii Jądrowej – Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej, *Wytyczne badania szczelności zamkniętych źródeł promieniowania* (Warszawa, 1970).

⁹⁸ Zob. m.in. przetłumaczony z j. angielskiego *Poradnik bezpieczeństwa pracy z izotopami promieniotwórczymi*, tłum. Jerzy Peńsko i Jerzy Roman (Warszawa: Ośrodek Informacji Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej, 1959).

⁹⁹ Zarządzenia wydawane przez Prezesa UEA miały już charakter aktów wewnętrznie obowiązujących i dotyczyły struktury organizacyjnej urzędu oraz jednostek podległych. Zob. Dąbrowski, “Origins, Legal Regulations and Structure of the Atomic Energy Authority (1973–1976). A Historical and Legal Overview of the Subject,” 78 – 83.

¹⁰⁰ Zob. art. 133 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz.U. z 2001 r. Nr 3, poz. 18).

¹⁰¹ Przynajmniej w części projekty tych aktów prawnych przygotowywane były, podobnie jak projekty rozporządzeń Rady Ministrów z 1957 i 1968 r., przez aparat Pełnomocnika. Zob. przypis 40.

zarządzenia, choć incydentalnie akty te przybierały postać „instrukcji”. W zakresie ochrony radiologicznej istotną rolę (choć przez okres zaledwie dwóch lat) pełniła opublikowana w 1955 r. instrukcja^[102]. Chociaż była wydana jako akt samoistny, bez formalnej podstawy prawnej, uzupełniała ona przepisy ww. rozporządzeń z lat 1952 i 1953. Minister w drodze zarządzeń określał też warunki płacowe poszczególnych grup personelu medycznego narażonego na promieniowanie jonizujące^[103], niektóre kwestie związane z profilaktyką i zwalczaniem chorób zawodowych związanych z promieniowaniem jonizującym^[104], a także warunki funkcjonowania pracowni rentgenowskich oraz zasady pracy z wykorzystaniem aparatów rentgenowskich^[105].

¹⁰² Tymczasowa instrukcja Ministra Zdrowia z dnia 3 listopada 1955 r. dotycząca ochrony zdrowia przy stosowaniu ciał promieniotwórczych w zakładach przemysłowych, zakładach służby zdrowia i pracowniach naukowo-badawczych (M.P. Nr 105, poz. 1417).

¹⁰³ Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 9 lipca 1956 r. w sprawie warunków zatrudnienia, przy których praca salowych i uczniów w zawodzie połączona jest z narażeniem na działanie promieni Roentgena, ciał promieniotwórczych oraz fal elektromagnetycznych. (M.P. Nr 64, poz. 754); zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 5 października 1957 r. w sprawie warunków zatrudnienia, przy których praca pracowników połączona jest z narażeniem na działanie promieni Roentgena, ciał promieniotwórczych oraz fal elektromagnetycznych (M.P. Nr 81, poz. 489); zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 grudnia 1958 r. w sprawie określenia warunków, w których praca lekarzy lub lekarzy dentystów oraz innych pracowników z wyższym wykształceniem jest połączona z narażeniem na działanie promieni Roentgena, ciał promieniotwórczych oraz fal elektromagnetycznych (M.P. Nr 96, poz. 524).

¹⁰⁴ Instrukcja nr 8/65 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 12 lutego 1965 r. w sprawie profilaktycznych badań lekarskich kandydatów do pracy oraz pracowników narażonych na działanie promieniowania jonizującego (niepubl.); zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 2 sierpnia 1968 r. w sprawie czynników szkodliwych i uciążliwych (M.P. Nr 39, poz. 277); zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 2 sierpnia 1968 r. w sprawie zakresu badań profilaktycznych oraz przeciwwskazań do zatrudnienia (Dz.Urz. MZiOS Nr 17, poz. 83); zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 14 sierpnia 1971 r. w sprawie zakładu służby zdrowia właściwego do przeprowadzania badań i leczenia pracowników napromienionych (Dz.Urz. MZiOS Nr 18, poz. 93).

¹⁰⁵ Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 25 maja 1970 r. w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać pracownie rentgenowskie, oraz zasad pracy z aparatami rentgenowskimi (M.P. Nr 18, poz. 142 ze zm.); zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 18 listopada 1988 r. w sprawie warunków, jakie powinny spełniać pracownie rentgenowskie, oraz zasad pracy związanej z posługiwaniem się aparatami rentgenowskimi (M.P. Nr 32, poz. 295). Zarządzenie z 1988 r. zastępowało zarządzenie z 1970 r., niemniej nowy akt nie

Kolejną większą grupę aktów nie pochodzących od Pełnomocnika stanowią zarządzenia (w jednym przypadku jako „przepisy”) transportowe dotyczące transportu drogowego, kolejowego i morskiego materiałów niebezpiecznych, włącznie z promieniotwórczymi, w tym dookreślające rozporządzenia w tym zakresie wydane uprzednio przez Ministra Żeglugi i Ministra Komunikacji^[106].

Wspomnieć należy także o zarządzeniach Prezesa Rady Ministrów. Były one incydentalne i miały charakter kreacyjny. Za ich pomocą tworzone instytucje, określano ich struktury wewnętrzne oraz wyposażano je w kompetencje^[107].

Oddzielną grupę zarządzeń stanowiły zarządzenia ministrów obrony i spraw wewnętrznych, za pomocą których określali oni zakres i sposób stosowania rozporządzeń Rady Ministrów z zakresu ochrony radiologicznej w podległych strukturach^[108]. Nie zawierały one jednak norm powszechnie obowiązujących, a jedynie określały ich tryb wykonania skierowany do wewnątrz kierowanych przez siebie resortów.

Tuż przed nastaniem ery Prawa atomowego, w trakcie budowy elektrowni jądrowej w Żarnowcu, niezwykle istotne zarządzenie wydał Minister Górnictwa i Energetyki^[109]. Dotyczyło ono inkorporacji do polskiego porządku prawnego niektórych regulacji sowieckich. Na jego podstawie

zawierał przepisu uchylającego akt wcześniejszy, mimo że jednocześnie uchylał zarządzenie o dawkach z 1969 r. wydane wspólnie z Pełnomocnikiem.

¹⁰⁶ Zarządzenie nr 96 Ministra Żeglugi z dnia 29 maja 1963 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących bezpieczeństwa transportu morskiego materiałów niebezpiecznych (niepubl.); zarządzenie Ministra Komunikacji z dnia 17 sierpnia 1968 r. w sprawie przepisów o przewozie kolejną materiałów i przedmiotów niebezpiecznych (Dz. T. i Z.K. Nr 20, poz. 84); szczegółowe przepisy bezpieczeństwa ruchu przy przewozie materiałów niebezpiecznych po drogach publicznych (Dz. T. i Z.K. z 1972 r. Nr 26, poz. 115); zarządzenie Ministra Żeglugi nr 56 z dnia 17 czerwca 1971 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących transportu morskiego materiałów niebezpiecznych (niepubl.).

¹⁰⁷ Zob. m.in. zarządzenie nr 23 z dnia 28 stycznia 1957 r. wyposażające Pełnomocnika w kompetencje w zakresie nadzoru nad użytkowaniem substancji promieniotwórczych; zarządzenie nr 164 z dnia 13 lipca 1957 r. o utworzeniu GLOR (przypis 13) oraz art. 5 ust. 2 ustawy o utworzeniu PAA z 1982 r. stanowiący podstawę prawną do określania przez Prezesa Rady Ministrów zakresu i trybu działania oraz składu organu doradczego PAA – Rady do Spraw Atomistyki.

¹⁰⁸ Zob. § 31 rozporządzenia z 1952 r. (tu wymagane było porozumienie z MZiOS) i § 30 rozporządzenia z 1968 r. (zob. przypis 38).

¹⁰⁹ Zarządzenie Ministra Górnictwa i Energetyki nr 21 z dnia 16 listopada 1983 r. w sprawie zasad stosowania norm i przepisów radzieckich przy realizacji budowy elektrowni jądrowej Żarnowiec (niepubl.).

do projektowania i budowy części jądrowej inwestycji w Żarnowcu, która obejmowała budynki, budowle, instalacje, układy technologiczne, urządzenia i elementy mające znaczenie dla bezpieczeństwa jądrowego, miały być stosowane odpowiednie normy sowieckie.

4.7. Prawo międzynarodowe

4.7.1. Umowy międzynarodowe

Przed uchwaleniem i wejściem w życie Prawa atomowego z 1986 r. Polska Rzeczpospolita Ludowa była stroną stosunkowo niewielkiej ilości umów międzynarodowych z obszaru prawa energii jądrowej^[110]. Wśród nich był Statut Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (dalej: MAEA)^[111] konstytuujący tę organizację oraz stanowiący podstawę do stosowania tworzonego przez nią *soft law*. Polska ratyfikowała także konwencję Międzynarodowej Organizacji Pracy (dalej: MOP) z 1960 r.^[112] dotyczącą ochrony radiologicznej pracowników oraz Układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej z 1968 r.^[113] Przepisy dwóch kolejnych umów międzynarodowych przyjętych w tym okresie, tj. Konwencji wiedeńskiej o odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową z 1963 r.^[114] oraz Konwencji o ochronie fizycznej z 1979 r.^[115], weszły w życie w stosunku do Polski odpowiednio w 1990 i 1987 r., a więc poza horyzontem czasowym niniejszego opracowania.

Polska Rzeczpospolita Ludowa była też stroną umów transportowych zawierających m.in. także normy odnoszące się do materiałów

¹¹⁰ W tym miejscu pomija się umowy międzyrządowe lub międzyresortowe dotyczące kwestii ogólnych, jak współpraca naukowa lub gospodarcza, z uwagi na fakt, iż nie zawierały one norm powszechnie obowiązujących.

¹¹¹ Statut Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej podpisany w Nowym Jorku dnia 26 października 1956 r. (Dz.U. z 1958 r. Nr 41, poz. 187 ze zm.).

¹¹² Konwencja (Nr 115) dotycząca ochrony pracowników przed promieniowaniem jonizującym, przyjęta w Genewie dnia 22 czerwca 1960 r. (Dz.U. z 1965 r. Nr 8, poz. 45).

¹¹³ Układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej sporządzony w Moskwie, Waszyngtonie i Londynie dnia 1 lipca 1968 r. (INFCIRC/140, Dz.U. z 1970 r. Nr 8, poz. 60).

¹¹⁴ Konwencja wiedeńska o odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową, sporządzona w Wiedniu dnia 21 maja 1963 r. (INFCIRC/500, Dz.U. z 1990 r. Nr 63, poz. 370).

¹¹⁵ Konwencja o ochronie fizycznej materiałów jądrowych sporządzona w Wiedniu i otwarta do podpisu dnia 3 marca 1980 r. w Wiedniu i Nowym Jorku (INFCIRC/274/Rev. 1, Dz.U. z 1989 r. Nr 17, poz. 93).

promieniotwórczych. W zakresie transportu kolejowego były to: Konwencja K.M.T. z 1933 r.^[116] ze zmienionym w 1953 r. załącznikiem I dotyczącym przewozu towarów niebezpiecznych^[117], następnie kolejne dwie Konwencje CIM^[118] oraz Konwencja COTIF^[119]. W przypadku transportu materiałów promieniotwórczych do krajów członkowskich Organizacji Współpracy Kolei Żelaznych, założonej w 1956 r. przez państwa bloku wschodniego, należało stosować przepisy tzw. umowy MGS^[120]. Normy dotyczące transportu drogowego zawierała, w załączniku A, tzw. umowa ADR z 1957 r.^[121], zaś transport lotniczy uregulowany został w załączniku 18 Konwencji chicagowskiej z 1944 r.^[122]

¹¹⁶ Konwencja międzynarodowa o przewozie towarów kolejami żelaznymi (K.M.T.), (z 8 załącznikami), podpisana w Rzymie dnia 23 listopada 1933 r. (Dz.U. z 1937 r. Nr 89, poz. 642 ze zm.).

¹¹⁷ Zob. Oświadczenie Rządowe z dnia 12 października 1953 r. w sprawie wejścia w życie nowego tekstu załącznika I do konwencji międzynarodowej o przewozie towarów kolejami żelaznymi (KMT), podpisanej w Rzymie dnia 23 listopada 1933 r. (Dz.U. z 1953 r. Nr 51, poz. 258).

¹¹⁸ Konwencja międzynarodowa o przewozie towarów kolejami (CIM), podpisana w Bernie dnia 25 lutego 1961 r. (Dz.U. z 1964 r. Nr 44, poz. 300); Konwencja międzynarodowa o przewozie towarów kolejami (CIM), sporządzona w Bernie dnia 7 lutego 1970 r. (Dz.U. z 1975 r. Nr 10, poz. 57).

¹¹⁹ Konwencja o międzynarodowym przewozie kolejami (COTIF), sporządzona w Bernie dnia 9 maja 1980 r. (Dz.U. z 1985 r. Nr 34, poz. 158). Przepisy dotyczące materiałów promieniotwórczych znajdowały się w Regulaminie międzynarodowego przewozu kolejami towarów niebezpiecznych (RID), stanowiącym załącznik C do konwencji.

¹²⁰ Umowa o przewozie towarów kolejami żelaznymi w bezpośredniej komunikacji międzynarodowej (MGS) z grudnia 1948 r. (Dz. T. i Z.K. z 1951 r. Nr 17, poz. 166), obecnie Umowa o międzynarodowej kolejowej komunikacji towarowej (SMGS). Zob. Tadeusz Musiałowicz, "Jak powstawały w Polsce przepisy i normy ochrony radiologicznej," *Normalizacja*, nr 11 (1996): 20. O spornych statusie prawnym i mocy wiążącej umowy zob. Krzysztof Koźmiński i Barbara Błaszczak, "Umowa o międzynarodowej kolejowej komunikacji towarowej (SMGS) a ochrona interesów stron umowy przewozu – analiza mocy prawnej i sankcji za naruszenie," *Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych*, nr 6 (2025): 4 – 10.

¹²¹ Umowa europejska dotycząca międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR), sporządzona w Genewie dnia 30 września 1957 r. (Dz.U. z 1975 r. Nr 35, poz. 189 ze zm.).

¹²² Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz.U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 ze zm.).

4.7.2. *Soft law*

Na normowanie energii jądrowej w krajowych porządkach prawnych od zarania istotny wpływ wywierały dokumenty składające się na międzynarodowe *soft law*. Za pierwsze z nich należy uznać zalecenia ochrony radiologicznej opracowane przez Międzynarodowy Komitet Ochrony przed Promieniowaniem X i Radu (*International X-ray and Radium Protection Committee*, dalej: IXRPC) i przyjęte w 1928 r. przez II Międzynarodowy Kongres Radiologiczny w Sztokholmie^[123]. Organizacja ta, działająca od 1950 r. jako Międzynarodowa Komisja Ochrony Radiologicznej (*International Commission on Radiological Protection*, dalej: ICRP), nadal wydaje zalecenia, które mimo jej prywatnego charakteru stanowią podstawę przepisów tworzonych przez organizacje międzynarodowe i państwa z uwagi na ich wysoką wartość merytoryczną. Zalecenia ICRP stosowano w Polsce już w dobie II Rzeczypospolitej, choć był to jedynie element samoregulacji środowiska radiologicznego, a nie materiał wyjściowy do działalności legislacyjnej państwa^[124]. W okresie PRL stanowiły one już jednak ważny punkt odniesienia w tworzeniu regulacji z zakresu ochrony radiologicznej^[125]. Podobnie było z drugą grupą instrumentów *soft law*, którą stanowiły zalecenia MAEA^[126]. Ich rozwój rozpoczął się z początkiem lat 60. XX w. od regulacji

¹²³ ICRP, *International Recommendations for X-ray and Radium Protection*, Stockholm, 1929, <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1016/S0074-27402880010-9> [dostęp: 3.09.2025].

¹²⁴ O zakresie stosowania zaleceń IXRPC w II Rzeczypospolitej zob. Nowacki, „Przepisy,” 707 – 709.

¹²⁵ Zob. Musiałowicz, „Początki przepisów z zakresu ochrony przed promieniowaniem w Polsce,” 35.

¹²⁶ Ibidem, 37. Zalecenia MAEA stosowano przez cały okres PRL, także w trakcie budowy elektrowni jądrowej Żarnowiec – zob. Jerzy Bijak, *Problematyka lokalizacji elektrowni jądrowych w Polsce. Referat na posiedzenie rady Naukowo-Technicznej przy Ministrze Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych* (Warszawa: 1987), 13; Wacław Dąbek i Andrzej Pawlak, „Rola dozoru jądrowego w procesie lokalizacji elektrowni jądrowych,” w *Energetyka jądrowa, człowiek, środowisko*, red. Edward Biderman (Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 1989), 141. Por. także Maciej Jurkowski i Ewa Szkultecka, „Regulacje prawne w zakresie wymagań bezpieczeństwa dla elektrowni jądrowych w Polsce,” *Prawo i Środowisko*, nr 1 (1997): 30 – 31; *Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo atomowe*, druk sejmowy nr 618 Sejmu PRL VIII kadencji, 4, 9; *Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo atomowe*, druk sejmowy nr 22 Sejmu PRL IX kadencji, 4, 9. O zaleceniach MAEA oraz o ich miejscu w systemie polskiego prawa energii jądrowej obecnie zob. Tomasz R. Nowacki, „Możliwość uznania standardów bezpieczeństwa MAEA za źródło prawa w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,” w *Księga pamiątkowa*

transportowych, a w ich tworzeniu Polska brała aktywny udział^[127]. Jeszcze inną grupę stanowiły dokumenty Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (dalej: RWPG) – forum współpracy gospodarczej państw bloku socjalistycznego. W łonie tej organizacji powstała Komisja RWPG do Spraw Pokojowego Wykorzystania Energii Jądrowej (dalej: Komisja), której zadania obejmowały m.in. tworzenie dokumentów normatywnych w postaci zaleceń. Działania polskiej delegacji w Komisji nakierowane były m.in. na zapewnienie spójności tych dokumentów z już istniejącymi, podstawowymi dokumentami międzynarodowymi, a więc z zaleceniami ICRP i MAEA, celem zapobieżenia stworzeniu konkurencyjnego systemu norm międzynarodowych. Działania te ostatecznie zakończyły się sukcesem^[128]. Do czasu unifikacji regulacji transportowych pod postacią zaleceń MAEA z 1961 r. pewne znacznie miały także dokumenty innych organizacji międzynarodowych jak MOP, Międzynarodowe Zrzeszenie Przewoźników Powietrznych (IATA), Międzynarodowa Morska Organizacja Doradcza (IMCO)^[129] i Światowy Związek Pocztowy (UPU)^[130].

w czterdziestolecie pracy naukowej prof. B. Banaszaka, red. Helena Babiuch, Piotr Kapusta i Justyna Michalska (Legnica: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy, 2017), 639 – 659.

¹²⁷ O powstawaniu zaleceń MAEA i udziale przedstawicieli PRL w tych pracach zob. Tadeusz Musiałowicz, „Historia wprowadzania przepisów transportu materiałów promieniotwórczych,” *Postępy Techniki Jądrowej*, nr 2 (2010): 25 – 28.

¹²⁸ Zob. Rotnicki, „Zagadnienia organizacyjno-prawne ochrony przed promieniowaniem,” 322; Tadeusz Musiałowicz, *Dlaczego w krajach RWPG nie wprowadzono sowieckich przepisów ochrony radiologicznej (Raport CLOR 134)* (Warszawa: Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej, 1998), 2 – 7; Bałtrukiewicz i Musiałowicz, *100 lat ochrony*, 42 – 43.

¹²⁹ Obecnie Międzynarodowa Organizacja Morska (IMO).

¹³⁰ Zob. Musiałowicz, „Historia wprowadzania przepisów transportu materiałów promieniotwórczych,” 25; idem, „Jak powstawały w Polsce przepisy i normy ochrony radiologicznej,” 20.

5 | Ogłaszanie aktów prawnych z obszaru prawa energii jądrowej

Zasady ogłaszania aktów prawnych określała ustawa z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”^[131]. Stosownie do jej uregulowań obowiązкови publikacji podlegały ustawy, dekrety z mocą ustawy, rozporządzenia, umowy międzynarodowe i dotyczące ich oświadczenia rządowe oraz obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów o utracie mocy dekretów. Miejszem publikacji tych aktów był Dziennik Ustaw (art. 1). Organem promulgacyjnym pozostałych rodzajów aktów, w tym uchwał Rady Ministrów i zarządzeń urzędów centralnych^[132], był „Monitor Polski”. Ich ogłaszanie następowało w trzech przypadkach wymienionych w ustawie: gdy było to przewidziane przepisami prawa, gdy przewidywał to ogłaszany akt albo gdy tak uznał organ („władza lub urząd”) wydający akt (art. 2). Dwie ostatnie możliwości stwarzały w praktyce dużą dowolność organowi wydającemu akt. W odniesieniu do uchwał Rady Ministrów w ówczesnej doktrynie prezentowano pogląd, iż te ogłasza się „gdy mają one stosunkowo trwały charakter lub dotyczą szerokiego kręgu adresatów i przy tym nie mają charakteru poufnego lub tajnego”^[133]. J. Sommer uważał za obligatoryjną promulgację uchwał Rady Ministrów podjętych na podstawie upoważnień ustawowych, jako że przepis upoważniający utożsamiał on z przepisem prawa przewidującym publikację uchwały, o którym mówiła ww. ustawa o wydawaniu dzienników urzędowych. Dodatkowym argumentem był dla niego fakt, iż uchwały takie dopełniały ustawę – akt podlegający obowiązкови publikacji^[134]. W odniesieniu do samoistnych („samodzielnych”) uchwał Rady Ministrów J. Sommer odnotowywał brak ustawowego obowiązku ich publikacji, wyprowadzając jednocześnie z ogólnych zasad

¹³¹ Dz.U. Nr 58, poz. 524.

¹³² Ale także innych rodzajów aktów jak „decyzje, instrukcje, okólniki i obwieszczenia państwowych władz naczelnych i urzędów centralnych”, czego przykładem w obszarze prawa energii jądrowej jest publikacja tymczasowej instrukcji Ministra Zdrowia z 1955 r. Zob. przypis 101.

¹³³ Tak Sommer, *Działalność prawotwórcza*, 64, referując pogląd S. Rozmaryna z Stefan Rozmaryn, „O rozporządzeniach i uchwałach Rządu,” *Państwo i Prawo*, nr 10 (1953): 446.

¹³⁴ Zob. Sommer, *Działalność prawotwórcza*, 65, 70. Jednocześnie autor ten wskazywał na brak przestrzegania tej zasady w praktyce. Zob. Sommer, *Działalność prawotwórcza*, 66.

demokratycznego państwa prawa (sic!) obowiązek zapoznania adresata normy prawnej z jej treścią^[135], uzależniając równocześnie od tego faktu wejście aktu w życie^[136]. Treść wyводу J. Sommera w omawianym zakresie wydaje się rozciągać również na inne akty normatywne, w tym zarządzenia, dla których także brak było wyraźnie określonego ustawowego obowiązku ogłaszania.

Publikacji w Dzienniku Ustaw podlegały oczywiście umowy międzynarodowe, ustawy i rozporządzenia. Wyjątkiem jest ww. umowa MGS opublikowana w Dzienniku Taryf i Zarządzeń Komunikacyjnych^[137]. Nie opublikowano żadnej z wymienionych w opracowaniu uchwał Prezydium Rządu i Rady Ministrów oraz większości normatywnych zarządzeń centralnych organów administracji mimo istnienia formalnie takiej możliwości, co stanowiło jedną z typowych cech „prawa powielaczowego”. Zdecydowana większość resortowych aktów prawnych nie była publikowana ani w Monitorze Polskim, ani nawet w dziennikach urzędowych wydających je organów.

Na uwagę zasługują normatywne akty resortowe Ministra Zdrowia (i następnie MZiOS). Co do zasady były one ogłaszane, ale praktykę tę trudno uznać za jednolitą. Część publikowano bowiem w Monitorze Polskim, a część w dzienniku urzędowym ministerstwa, choć często były to akty równe rangą i zbliżone tematycznie (np. dotyczące dawek promieniowania i ich ewidencjonowania). Nie opublikowano natomiast instrukcji (jednej z dwóch) nr 8/65 dotyczącej badań profilaktycznych^[138], mimo że inna, tymczasowa instrukcja z 1955 r. została ogłoszona w Monitorze

¹³⁵ Zdaniem J. Sommera przy braku publikacji w dziennikach urzędowych, nawet mimo podania aktu do wiadomości w inny sposób, nie powodowało to jego objęcia zasadą *ignorantia iuris nocet*, w związku z czym zawsze można było zasłać się jego nieznanomością, a na organie wydającym („stosującym”) taką uchwałę ciążył obowiązek udowodnienia możliwości zaznajomienia się przez adresata z jej treścią. Zob. Sommer, *Działalność prawotwórcza*, 92 – 93.

¹³⁶ Zob. Sommer, *Działalność prawotwórcza*, 70: „każdy akt normatywny, aby zaczął działać, musi być zakomunikowany adresatowi”.

¹³⁷ Tu powodem mógł być fakt zawarcia tej umowy nie bezpośrednio pomiędzy rządami państw, ale państwowymi kolejami. Dziennik Taryf i Zarządzeń Komunikacyjnych (do 1946 r. „Kolejowych”) wydawany był od 1928 r. i stanowił odrębny od Dziennika Urzędowego Ministra Komunikacji organ promulgacyjny. Zob. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 lutego 1928 r. w sprawie wydawania Dziennika Taryf i Zarządzeń Kolejowych (Dz.U. 1928 Nr 25, poz. 213 ze zm.).

¹³⁸ Zob. przypis 103.

Polskim^[139]. Dodatkowo zarządzenie wydane z Pełnomocnikiem i Ministrem Spraw Wewnętrznych z 1967 r.^[140] ogłoszono w dzienniku urzędowym MSW. Podobnie niespójna praktyka dotyczyła przepisów transportowych. Podczas gdy Minister Komunikacji ogłaszał je w Dzienniku Taryf i Zarządzeń Komunikacyjnych, zarządzenia Ministra Żeglugi nie zostały ogłoszone.

W przypadku zarządzeń Pełnomocnika zasadą był brak ogłaszania. Wyjątek stanowiły zarządzenia wydawane wspólnie z innymi organami, głównie MZiOS, publikowane bądź w dziennikach urzędowych tych organów, bądź w Monitorze Polskim.

Należy założyć, że w praktyce nieogłoszone zarządzenia Pełnomocnika i innych organów oraz nieogłoszone uchwały Prezydium Rządu i Rady Ministrów docierały do adresatów poprzez bieżące przekazywanie ich do stosowania drogą służbową. Dodatkowo publikowano te akty w zwartych zbiorach przepisów przygotowywanych przez aparat Pełnomocnika (następnie Urzędu Energii Atomowej, a potem Państwowej Agencji Atomistyki) i udostępnianych jednostkom organizacyjnym wykonującym normowaną działalność^[141] oraz przez publikację pełnych lub skróconych wersji w prasie branżowej („Biuletyn Informacyjny. Biuro Pełnomocnika

¹³⁹ Gwoli ścisłości należy także dodać, że MZiOS, podobnie jak inne centralne organy administracji rządowej, publikował w Monitorze Polskim obwieszczenia dotyczące wykazu obowiązujących resortowych aktów ogłoszonych w tym organie promulgacyjnym (zob. M.P. z 1969 r. Nr 31, 232 ze zm.; z 1973 r. Nr 46, poz. 266; z 1984 r. Nr 37, poz. 197). Praktyka ta miała swoje źródło w zarządzeniu nr 14 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1968 r. w sprawie uporządkowania resortowych aktów prawnych i ograniczenia ich ilości (niepubl.).

¹⁴⁰ Zob. przypis 89.

¹⁴¹ Zob. w szczególności publikacje opracowane przez Ludwika Peciakowskiego, radcę ds. prawnych w biurze Pełnomocnika: *Zbiór przepisów organizacyjno-prawnych dla jednostek Pełnomocnika Rządu do spraw Wykorzystania Energii Jądrowej*, t. 1, red. Ludwik Peciakowski (Warszawa: Ośrodek Informacji o Energii Jądrowej, 1966); *Przepisy ochrony przed promieniowaniem jonizującym i normy z zakresu energii jądrowej*, t. 2, red. Ludwik Peciakowski (Warszawa: Ośrodek Informacji o Energii Jądrowej, 1966); *Zbiór przepisów organizacyjno-prawnych dla jednostek Pełnomocnika Rządu do spraw Wykorzystania Energii Jądrowej*, t. 3, red. Ludwik Peciakowski (Warszawa: Ośrodek Informacji o Energii Jądrowej, 1967); *Zbiór przepisów organizacyjno-prawnych dla jednostek Pełnomocnika Rządu do spraw Wykorzystania Energii Jądrowej*, t. 4, red. Ludwik Peciakowski (Warszawa: Ośrodek Informacji o Energii Jądrowej, 1967); zob. też *Przepisy prawne dotyczące ochrony przed promieniowaniem*, red. Teresa Jurzysta, Tadeusz Musiałowicz i Julian Supliński (Warszawa: Ośrodek Informacji o Energii Jądrowej, 1975).

Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej”, „Postępy Techniki Reaktorowej”, „Postępy Techniki Jądrowej”)^[142].

6 | Podsumowanie

Początki państwowego prawodawstwa w zakresie energii jądrowej w Polsce przypadły na okres PRL, czas z wielu powodów szczególny. Panowały wówczas specyficzne warunki. Ustrój państwa był niedemokratyczny z elementami ustroju totalitarnego, z całkowicie upaństwowioną gospodarką, z rozchwianym systemem źródeł prawa, w tym z istotną rolą tzw. prawa powielaczowego. Równolegle następował stopniowy ilościowy i jakościowy rozwój prawa energii jądrowej na poziomie międzynarodowym oraz w innych krajach, ze szczególnym uwzględnieniem państw wiodących w zakresie wykorzystywania i rozwoju technologii jądrowych. Wszystkie te czynniki miały wpływ na formę i kształt powstających wówczas polskich rozwiązań prawnych.

Rozwój regulacji w Polsce następował z pewnym wyraźnym opóźnieniem w stosunku do regulacji międzynarodowych, jak i regulacji wewnętrznych państw wiodących. Stanowiło to odzwierciedlenie niewielkiej rangi zagadnień energii, w tym energetyki, jądrowej z perspektywy ówczesnych władz. Podstawą energetyki był węgiel, którego zasoby były liczne, a zagadnienia ochrony radiologicznej w medycynie czy przemyśle również nie były priorytetem, choćby z uwagi na mniejsze tempo rozwoju zastosowań promieniowania jonizującego i technik jądrowych w tym zakresie, niż miało to miejsce w innych państwach. Przepisy tworzone w zależności od bieżących potrzeb, a nie w ramach realizacji spójnego planu czy z góry

¹⁴² Praktyka ta była kontynuowana także po 1986 r. również na łamach powstałego w 1989 r. Biuletynu Państwowej Agencji Atomistyki „Bezpieczeństwo Jądrowe i Ochrona Radiologiczna” („BJiOR”) i dodatków do tego czasopisma. Publikowano tam zarówno coraz rzadsze akty nieogłoszone, jak i uprzednio opublikowane w dziennikach urzędowych (w tym w j. angielskim). Zob. m.in. *National Regulations of Polish People’s Republic in Atomic Energy Domain*, red. Polish People’s Republic National Atomic Energy Agency (Warszawa: National Nuclear Safety and Radiological Protection Surveillance, 1989) (dodatek nr 1 do „BJiOR”); *Prawo atomowe (Ustawa – Prawo atomowe, przepisy wykonawcze i przepisy związane). Zbiór przepisów prawnych według stanu na dzień 31 września 1990 r.*, red. Ewa Szkultecka (Warszawa, 1991) (dodatek nr 2 do „BJiOR”).

powziętego zamiaru^[143]. Symptomatyczna była chociażby kwestia ustawy – Prawo atomowe, uchwalonej dopiero w 1986 r., mimo iż pierwszy projekt tego aktu wraz z kompletem projektów aktów wykonawczych został przygotowany niemal całą dekadę wcześniej^[144].

Do momentu wejścia w życie Prawa atomowego to, co można ewentualnie określać systemem prawa energii jądrowej w Polsce, było w znacznej mierze niepełne i niespójne, mimo iż same normy oraz zawierające je akty prawne były stosunkowo liczne. W szczególności należy wskazać na wielość rodzajów aktów prawnych, brak wyraźnej hierarchii między nimi (widoczny zwłaszcza we wzajemnej relacji uchwał i rozporządzeń Rady Ministrów), dużą liczbę wydających je organów oraz swoisty bałagan legislacyjny, przejawiający się chociażby w nadaniu statutu organowi nieistniejącemu w momencie wydania aktu. Odnotować należy także chaos publikacyjny. W zasadzie niemożliwe jest doszukanie się jednolitych zasad ogłaszania resortowych aktów prawnych. Istniała tu duża dowolność, nawet w przypadku bliskich sobie merytorycznie aktów tego samego rodzaju wydawanych przez ten sam organ.

Cechą charakterystyczną ówczesnego systemu była dominująca rola aktów resortowych (i do pewnego stopnia samoistnych uchwał Rady Ministrów), które dziś, z uwagi na konstytucyjnie określony katalog źródeł prawa, kwalifikowane są do sfery wewnętrznej bez przydawania im przymiotu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Wówczas jednak funkcjonowały one na pograniczu sfery wewnętrznej i zewnętrznej administracji, będąc formalnie aktem nieodróżniającym się od aktu organizacji lub kierowania (np. „zarządzenie”), a równocześnie w znaczeniu materialnym, zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotu regulacji, nie pozostawiały złudzeń co do zewnętrznego charakteru. W rzeczywistości zakres oddziaływania tych aktów równał się skali oddziaływania dzisiejszych ustaw i rozporządzeń. W praktyce dopuszczona była bowiem możliwość regulacji stosunków zewnętrznych za ich pomocą. Decydujący był jednak fakt, że zdecydowana większość, jeśli nie całość kręgu adresatów ustanawianych norm składała się i tak z jednostek państwowych, a więc w ówczesnym ustroju społeczno-gospodarczym podległych państwowej

¹⁴³ Zob. *Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo atomowe*, druk sejmowy nr 618 Sejmu PRL VIII kadencji, 5; *Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo atomowe*, druk sejmowy nr 22 Sejmu PRL IX kadencji, 5.

¹⁴⁴ Zob. Musiałowicz, „Początki przepisów z zakresu ochrony przed promieniowaniem w Polsce,” 37.

administracji (służba zdrowia, instytuty naukowe, przedsiębiorstwa państwowe). Dlatego znaczną część zagadnień z zakresu wykorzystywania energii jądrowej i promieniowania jonizującego można było całościowo regulować za pomocą aktów prawa postrzeganych współcześnie jako akty o charakterze wewnętrznym^[145]. Dominującą wśród nich grupę aktów stanowiły zarządzenia Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej. Były one nie tylko najliczniejsze, ale również regulowały największą ilość obszarów. W szczególności dotyczyły one ochrony radiologicznej, nabywania i użytkowania substancji i źródeł promieniotwórczych, obiektów jądrowych we współczesnym rozumieniu, nadzoru i kontroli, zdarzeń radiacyjnych oraz atestacji sprzętu i przyrządów. Zarządzenia Pełnomocnika kreowały nawet kolejne źródła prawa w postaci wytycznych Dyrektora CLOR oraz porozumienia pomiędzy tym organem a Dyrektorem IBJ. Stanowiło to ewidentną egzemplifikację otwartego, „płynnego” systemu źródeł prawa czasów PRL.

Choć nieliczne, bardzo ważną rolę odgrywały uchwały Rady Ministrów. Dotyczyły ochrony radiologicznej, organizacji służby pomiarów skażeń promieniotwórczych oraz substancji promieniotwórczych, a ich przepisy stanowiły m.in. podstawę prawną dalszej działalności prawotwórczej innych organów. Pozostałe uchwały miały charakter ustrojowy i nadawały statuty kolejnym organom właściwym w zakresie energii jądrowej. Tę samą rolę pełniły wcześniejsze uchwały Prezydium Rządu tworzące podwaliny ram instytucjonalnych w połowie lat 50. XX wieku. W tym okresie istotną rolę, w obszarze ochrony radiologicznej, odgrywały kolejne rozporządzenia – pierwsze, a do początku lat 60. XX wieku jedyne akty państwowe w tym zakresie. Rozporządzenie z 1968 r. upoważniało niektóre inne organy do dalszej działalności prawotwórczej. W drodze rozporządzeń regulowano też kwestie transportu materiałów promieniotwórczych, zapobiegania i zwalczania chorób zawodowych spowodowanych działaniem promieniowania jonizującego oraz, od 1973 r., zakresy działania kolejnych organów właściwych w sprawach energii jądrowej.

Kolejna grupa to zarządzenia i inne akty resortowe („instrukcje”, „przepisy”) pozostałych organów centralnych. W szczególności należy wymienić MZiOS, który wydawał akty w obszarze ochrony radiologicznej. Usankcjonowano podział tego obszaru pomiędzy Pełnomocnika a MZiOS. Ten pierwszy odpowiadał za całokształt zagadnień technicznych, a drugi za aspekty sanitarno-lecznicze. W obszarze transportu stosowne akty

¹⁴⁵ Zob. Nowacki, „Ewolucja,” 120 – 121.

wydawali ministrowie właściwi ds. komunikacji i żeglugi. System, w zakresie ustrojowym, dopełniały nieliczne ustawy konstytuujące kolejne organy państwowe. Odrębną grupę stanowiły nieliczne akty prawa międzynarodowego, w tym *soft law*, które często stanowiły one merytoryczną podstawę tworzenia krajowych ram prawnych. Oprócz wymienionych formalnych źródeł prawa należy wspomnieć także o wytycznych Pełnomocnika stanowiących quasinormatywne dopełnienie źródeł prawa energii jądrowej. Pełnomocnik publikował także zbliżone do wytycznych poradniki i inne materiały, za pomocą których, w pewnym sensie, wypełniano luki działalności legislacyjnej państwa.

Bibliografia

Źródła

- Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej. *Zalecenia w sprawie działalności „Uprawnionych instalatorów” przy projektowaniu i instalowaniu izotopowych urządzeń pomiarowo-kontrolnych*. Warszawa, 1968.
- ICRP. *International Recommendations for X-ray and Radium Protection*. Stockholm, 1929. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1016/S0074-27402880010-9>.
- Pełnomocnik Rządu do spraw Wykorzystania Energii Jądrowej – Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej. *Wytyczne badania szczelności zamkniętych źródeł promieniowania*. Warszawa, 1970.
- “Perspektywiczny plan w zakresie energii jądrowej w Polsce.” W *Bibliografia zawartości PTJ i Biblioteki PTJ za lata 1957–1981, dodatek do PTJ, Postępy Techniki Jądrowej*, nr 1–2 (1982): V – XXI.
- Poradnik bezpieczeństwa pracy z izotopami promieniotwórczymi*. Tłumaczenie Jerzy Peńsko i Jerzy Roman. Warszawa: Ośrodek Informacji Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej, 1959.
- Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo atomowe*, druk sejmowy nr 618 Sejmu PRL VIII kadencji. Warszawa, 1985.
- Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo atomowe*, druk sejmowy nr 22 Sejmu PRL IX kadencji. Warszawa, 1985.

Opracowania

- Aleksandrowicz, Maciej. "Normatywne akty rządowe PRL w ujęciu ówczesnej doktryny. Kilka uwag." W *Ustrój państwa, myśl polityczno-prawna, współczesne systemy rządów. Prace ofiarowane profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji Jego Jubileuszu*, red. Stanisław Bożyk i Artur Olechno, 539 – 552. Białystok: Temida 2, 2018. <https://temida2.uwb.edu.pl/static/uploads/tocs/uplfEXdxae54qRQTvr2.pdf>.
- Bałtrukiewicz, Zenon i Tadeusz Musiałowicz. *100 lat ochrony przed promieniowaniem jonizującym*. Warszawa: Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej, 1999.
- Bar, Ludwik. "Resortowe akty normatywne – temat ciągle aktualny." *Państwo i Prawo*, nr 8–9 (1962): 295 – 312.
- Bijak, Jerzy. *Problematyka lokalizacji elektrowni jądrowych w Polsce. Referat na posiedzenie rady Naukowo-Technicznej przy Ministrze Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych*. Warszawa, 1987.
- Biskupski, Olgierd. "Działalność Państwowej Rady do Spraw Pokojowego Wykorzystania Energii Jądrowej." W *Energia jądrowa w Polsce w latach 1961–1963*, red. Józef Hurwic et al., 7 – 11. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1966.
- Blomstrand, Edward. *Svensk kärnenergi. En exposé över lagstiftningen på kärnenergiområdet från andra världskriget till millennieskiftet*. Sztokholm: Statens kärnkraftinspektion, 2005.
- Dąbek, Wacław i Andrzej Pawlak. "Rola dozoru jądrowego w procesie lokalizacji elektrowni jądrowych." W *Energetyka jądrowa, człowiek, środowisko*, red. Edward Biderman, 138 – 153. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 1989.
- Dąbrowski, Przemysław, red. *40 lat Państwowej Agencji Atomistyki 1982–2022. Kronika*. Warszawa: Państwowa Agencja Atomistyki, 2023.
- Dąbrowski, Przemysław. "Origins, Legal Regulations and Structure of the Atomic Energy Authority (1973–1976). A Historical and Legal Overview of the Subject." *Prawo i Więź*, nr 6 (2024): 75 – 85.
- Gadkowski, Tadeusz. *Odpowiedzialność międzynarodowa państwa za szkodę jądrową*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 1990.
- Jabłońska-Bonca, Joanna. *Prawo powielaczowe. Studium z teorii państwa i prawa*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 1987.
- Jurkowski, Maciej i Ewa Szkultecka. "Regulacje prawne w zakresie wymagań bezpieczeństwa dla elektrowni jądrowych w Polsce." *Prawo i Środowisko*, nr 1 (1997): 30 – 31

- Jurzysta, Teresa, Tadeusz Musiałowicz i Julian Supliński. "Omówienie przepisów transportowych obowiązujących przy przewozie materiałów promieniotwórczych na drogach publicznych." W *Przepisy prawne dotyczące ochrony przed promieniowaniem*, red. Teresa Jurzysta, Tadeusz Musiałowicz i Julian Supliński, 171 – 202. Warszawa: Ośrodek Informacji o Energii Jądrowej, 1975.
- Koźmiński, Krzysztof i Barbara Błaszczak. "Umowa o międzynarodowej kolejowej komunikacji towarowej (SMGS) a ochrona interesów stron umowy przewozu – analiza mocy prawnej i sankcji za naruszenie." *Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych*, nr 6 (2025): 4 – 10.
- Longchamps, Franciszek. "O źródłach prawa administracyjnego." W *Studia z zakresu prawa administracyjnego. Ku czci prof. dra Mariana Zimmermanna*, red. Wiktor Jaśkiewicz, 95 – 104. Warszawa-Poznań: Państwowe Wydawnictwo Naukowe – Oddział w Poznaniu, 1973.
- Łustacz, Leon. "O właściwe rozmiary działalności prawotwórczej." *Państwo i Prawo*, nr 2 (1956): 294 – 308.
- Machnikowska, Anna. "O funkcjonowaniu administracji w PRL uwag kilka." *Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem*, nr 3 (2012): 75 – 96.
- Malec, Jerzy i Danuta Malec. *Historia administracji i myśli administracyjnej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2003.
- Mikosz, Ryszard. "Przedmiot prawa atomowego." *Problemy prawne górnictwa*, t. 16-17 (1995): 121 – 133. https://bazhum.muzhp.pl/media/texts/prawne-problemy-gornictwa/1995-tom-1617/prawne_problemy_gornictwa-r1995-t16_17-s121-133.pdf.
- Młynarkiewicz, Kamil. "State Council for the Peaceful Uses of Nuclear Energy. Statutory Position, Scope of Action, Competences and Tasks." *Annales Pomorienses. Ius*, nr 3 (2024): 136 – 148. <https://doi.org/10.34858/api.3.2024.74>.
- Musiałowicz, Tadeusz. *Dlaczego w krajach RWPG nie wprowadzono sowieckich przepisów ochrony radiologicznej, Raport CLOR 134*. Warszawa: Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej, 1998.
- Musiałowicz, Tadeusz. "Działalność normalizacyjna w dziedzinie ochrony radiologicznej." *Bezpieczeństwo Jądrowe i Ochrona Radiologiczna*, nr 10 (1991): 13 – 16.
- Musiałowicz, Tadeusz. "Historia wprowadzania przepisów transportu materiałów promieniotwórczych." *Postępy Techniki Jądrowej*, nr 2 (2010): 25 – 28.
- Musiałowicz, Tadeusz. "Jak powstawały w Polsce przepisy i normy ochrony radiologicznej." *Normalizacja*, nr 11 (1996): 19 – 29.
- Musiałowicz, Tadeusz. "Początki przepisów z zakresu ochrony przed promieniowaniem w Polsce." *Postępy Techniki Jądrowej*, nr 4 (2010): 35 – 38.

- Nowacki, Tomasz R. "Ewolucja prawnego statusu organów nadzorujących bezpieczeństwo wykorzystywania energii jądrowej w Polsce." *Zeszyty Prawnicze UKSW*, nr 3 (2018): 115 – 149. <https://doi.org/10.21697/zp.2018.18.3.05>.
- Nowacki, Tomasz R. "Możliwość uznania standardów bezpieczeństwa MAEA za źródło prawa w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej." W *Księga pamiątkowa w czterdziestolecie pracy naukowej prof. B. Banaszaka*, red. Helena Babiuch, Piotr Kapusta i Justyna Michalska, 639 – 659. Legnica: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy, 2017.
- Nowacki, Tomasz R. "Obiekt jądrowy i obiekt energetyki jądrowej. Ewolucja zakresu pojęciowego oraz uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*. Cz. I." *Bezpieczeństwo Jądrowe i Ochrona Radiologiczna*, nr 4 (2025), w druku.
- Nowacki, Tomasz R. "Od nacjonalizacji do regulacji. Prawodawstwo energetyczne w Polsce w latach 1945–1997." *Studia Iuridica Toruniensia*, t. 31 (2022): 223 – 244. <https://doi.org/10.12775/SIT.2022.035>.
- Nowacki, Tomasz R. "Organy dozoru jądrowego w strukturze administracji rządowej w Polsce." *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych*, nr 1 (2021): 9 – 38. <https://doi.org/10.31268/zpbas.2021.02>.
- Nowacki, Tomasz R. "Prapoczątki prawa energii jądrowej w Polsce. Ustawodawstwo II Rzeczypospolitej." *Prawo i Więź*, nr 6 (2024): 29 – 54. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI53.1090>.
- Nowacki, Tomasz R. "Przepisy dotyczące ochrony radiologicznej w II Rzeczypospolitej." W *Sapientia ars vivendi putanda est. Księga jubileuszowa z okazji 60. urodzin profesora Dariusza Szpopera*, red. Przemysław Dąbrowski, Anna Korzeniewska-Lasota, Mikołaj Tarkowski, Adam Ćwikła, Maciej Helmin i Oskar Kanecki, 691 – 713. Sopot: Arche, 2024.
- "Ochrona przed promieniowaniem jądrowym." W *Atomistyka polska w latach 1964–1972*, red. Jan Felicki et al., 289 – 324. Warszawa: Ośrodek Informacji o Energii Jądrowej, 1974.
- Pawłowski, Cezary. *Przepisy o środkach zabezpieczających lekarzy, pracowników pomocniczych i chorych w czasie stosowania promieni X do celów rozpoznawczych i leczniczych oraz warunki pracy lekarzy i personelu pomocniczego w zakładach rentgenologicznych*. Warszawa: Lekarski Instytut Naukowo-Wydawniczy, 1947.
- Pichlak, Maciej. *Zamknięty system źródeł prawa. Studium instytucjonalizacji dyskursu prawniczego*. Wrocław: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, 2013. <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41255>.
- Plucińska, Henryka. *Andrzej Sołtan 1897–1959. Monografia bio-bibliograficzna*. Otwock-Świerk: Instytut Problemów Jądrowych im. Andrzeja Sołtana, 1991. <https://inis.iaea.org/records/c1rvp-xt352>.

- Pospieszalski, Karol M. "O pojęciu organu państwowego." *Ruch Prawniczy, Socjologiczny i Ekonomiczny*, nr 1 (1972): 23 – 41.
- Roman, Jerzy. "Organizacja ochrony radiologicznej w Polsce." *Biuletyn Informacyjny. Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej*, nr 2 (1958): 2 – 10.
- Rotnicki, Julian. "Ochrona przed promieniowaniem jądrowym." *W Energia jądrowa w Polsce w latach 1955–1960*, red. Józef Hurwic et al., 189 – 198. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1963.
- Rotnicki, Julian. "Zagadnienia organizacyjno-prawne ochrony przed promieniowaniem." *W Energia jądrowa w Polsce w latach 1961–1963*, red. Józef Hurwic et al., 315 – 322. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1966.
- Rozmaryn, Stefan. "O rozporządzeniach i uchwałach Rządu." *Państwo i Prawo*, nr 10 (1953): 435 – 459.
- Rozmaryn, Stefan. *Polskie prawo państwowe*. Warszawa: Książka i Wiedza, 1951.
- Rozmaryn, Stefan. *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1964.
- Skrzydło, Wiesław. "Instytucja Rady Ministrów w okresie Polski Ludowej (1944–1989)." *W Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. Andrzej Bałaban, 81 – 104. Zakamycze: Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE, 2002.
- Sommer, Jerzy. *Działalność prawotwórcza Rady Ministrów PRL w świetle założeń ustrojowych i praktyki*. Wrocław: Państwowe Wydawnictwo Naukowe – Oddział Wrocławski, 1968.
- Trzcíński, Janusz. "Prezydium Rządu w PRL." *W Studia nad rządem PRL w latach 1952–1980*, red. Marian Rybicki, 202 – 243. Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1985.
- Wronkowska, Sławomira. "Źródła prawa w projekcie konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego." *Przegląd Legislacyjny*, nr 4 (1996): 31 – 43.
- Ziemiński, Zygmunt. "O normowaniu procesu prawotwórstwa w PRL." *Państwo i Prawo*, nr 10 (1975): 20 – 29.



PAUL MCNAMARA

The Campaign of British Trade Unions to Oppose the Polish Resettlement Act of 1947

Abstract

This article examines how British trade unions organised a coordinated, albeit unsuccessful campaign to oppose both the establishment of the Polish Resettlement Corps in March 1946 and the passing of its accompanying piece of legislation, the Polish Resettlement Act, the following year. Perturbed at the influx to Britain of well over 100,000 Polish soldiers who had fought for Allied forces during the Second World War, many organised labour movements viewed these Poles as foreign competition for British homes, jobs and resources, especially during a period of post-war rationing. The fact that the vast majority of these trade unions were strongly left-wing and led by admirers of the Soviet Union made them not only highly sceptical of Polish soldiers' claims of being unable to return to Poland fearing communist persecution but also led them to promote communist propaganda by labelling the Polish 2nd Corps, led by Gen. Władysław Anders, as a quasi-fascist pro-German army and a fifth column of Polish reactionaries posing a great danger to Britain. By focusing on a selection of archival documents from 1945-1946, the article demonstrates not only how these trade unions engaged in intense lobbying of the British government to prevent Poles from settling in post-war Britain, but also how they attempted to appeal to the broader population through rhetoric based on xenophobia, Soviet propaganda and even anti-Catholicism.

KEYWORDS: Polish Resettlement Act of 1947, post-war Britain, trade unions, post-war Polish migration, communist propaganda

SŁOWA KLUCZOWE: Polish Resettlement Act of 1947, powojenna Wielka Brytania, związki zawodowe, powojenna emigracja Polaków, propaganda komunistyczna.

PAUL MCNAMARA – Department of Humanities, University of Technology, Koszalin, Poland, ORCID – 0000-0002-1688-1709

1 | Introduction

Although 5 July 1945 is now remembered as the day of an extraordinarily consequential British general election that removed Winston Churchill from power right at the end of the Second World War, it was to prove even more disastrous for another prime minister based in London, namely the head of the Polish Government-in-Exile, Tomasz Arciszewski. Indeed, it was on this day that the British government, citing the provisions of the Yalta Conference, recognized the establishment of the Provisional Government of National Unity in Poland, a puppet entity formed by Polish communists with the support of the Soviet Union and now claiming to be Poland's rightful government. Although the immediate consequence for the Polish government administration in London was a drastic reduction in its activities due to being deprived of British financial subsidies,^[1] a more pressing issue for the British turned out to be how to deal with the very large number of Allied soldiers comprising the Polish Armed Forces in the West, many of whom had no desire to return to a communist-controlled Poland and face persecution, imprisonment and possibly death. This decision, together with earlier decisions to cede most of eastern Poland to the Soviet Union in exchange for German territories along the Baltic Sea and the River Oder, led most Poles fighting in the West to feel cheated by their allies, the very same allies who had entered the war to protect Poland's territorial integrity in the first place. Thus, instead of the United Kingdom engineering a situation it where would quickly be able to rid itself of the tens of thousands of Polish servicemen and women based in Britain, it inadvertently became a magnet for Poles serving under British command in Europe and the Middle East to look for political refuge there, not only for themselves but for their families. Now facing an unexpected but unavoidable wave of Polish mass immigration during a time when the population of Britain was still under a regime of wartime rationing, the British government had to somehow navigate not only the usual bread-and-butter concerns regarding large influxes of foreigners but also accusations based on real, imagined or contrived political concerns. As we will see, it was the British Trade Union movement that proved to be the most vocal opponent of increasing the number of Poles in Britain – especially those of the Polish

¹ This figure was reported as being £30,000,000 in the British media at the time. Murray Edwards, "An Army of 250,000 that does not know what to do", *The Daily Mail*, 30 June 1945.

2nd Corps arriving from abroad – by expressing views that were largely based on xenophobia, Soviet propaganda and even anti-Catholicism, with the aim of attracting popular support for its position.

2 | The Polish Armed Forces in the West

Fighting since 1940 as something akin to a foreign legion under British command, the Polish Armed Forces in the West achieved a deservedly distinguished reputation for courage and determination in some of the key battles in the European and North African theatres of the Second World War, too numerous to list here. At the end of the conflict, it comprised about 250,000 men and was generally divided into the 1st Polish Corps based in Britain and the 2nd Polish Corps, led by Gen. Władysław Anders, based in Italy and the Middle East.^[2] Although 105,000 of the total number of officers and men returned to Poland in line with the British government's wishes following the war, 144,000 – far more than ever anticipated – decided to remain in the West, primarily in the United Kingdom.^[3] It was this large number of Poles – many of whom had never even seen Britain, despite fighting under its command – that was to cause such significant disquiet among certain sections of British society, especially trade unions heavily influenced by left-wing or Soviet ideology.

Clear differences were to emerge regarding the possibility of moving home among the units of the Polish Armed Forces in the West. Thus, while around 86,000 members of the 1st Polish Corps (approximately 50%) decided to return, they were at least returning to homes that still lay within Poland's redrawn borders. The situation for the 2nd Polish Corps was entirely different given that most of its soldiers came from Poland's eastern borderlands that had been incorporated into the Soviet Union, thus only allowing them the possibility to return as "Soviet" not Polish citizens and guaranteeing them a place in the Gulag or imminent execution for having

² Wojciech Markert, "Polish Armed Forces in the West in 1939-1947", <https://fundacjakurtyki.pl/en/seeds-of-history/polish-armed-forces-in-the-west-in-1939-1947/>, [accessed 10 June 2025].

³ Michael Alfred Peszke, "The Demise of the Polish Armed Forces in the West" (Review article), *The Polish Review*, Vol. 55, No. 2 (2010), 238.

fought in a Western “imperialist” army. Indeed, a significant number of soldiers in what was to become known as Anders’ Army – including Gen. Anders himself – had already spent years in Soviet captivity, luckily avoiding being slaughtered by the NKVD alongside the 20,000 Polish officers in the forests of Katyn in 1940, the same year when over 100,000 Poles had been deported with their families into the Soviet interior. Unsurprisingly, therefore, less than 10% of the soldiers of the Polish 2nd Corps decided to place their lives in further jeopardy by returning to their native land. Given this experience, it is also unsurprising that the Polish 2nd Corps harboured the strongest anti-communist and anti-Soviet feelings in the Polish Armed Forces in the West, in contrast to the 1st Corps whose animosity would have been more focused on the Germans due to their different geographical origins within Poland where the Nazi occupation had posed the primary threat. Indeed, it was the senior officers of the Polish 2nd Corps who were convinced, or even hoped, that a war between the Soviet Union and the Western powers would shortly ensue, thus restoring Poland’s former borders and their homes. In their minds, therefore, the preservation of the Polish armed forces so as to be ready to fight this “Last Battle” was seen as essential, even if eventually forced to function indefinitely as a reserve force of Polish civilians living in a foreign land.^[4]

Although the war in Europe had officially come to an end months before, as Michael Peszke describes, the Polish Armed Forces in the West continued to function more or less as a peace-time standing army under British command, long after British soldiers had been demobilised. Not only did the Polish Navy and Air Force even recruit new personnel, but Polish army units conducting occupation duties in Germany and Italy allowed Polish prisoners of war liberated from German camps to join the Polish forces. Controversially, they also recruited Poles who had been forcibly conscripted into the *Wehrmacht* and had been captured as German POWs or had switched sides during battles, a fact that was later used by British trade unionists to claim that significant numbers in Anders’ “Fascist” Army had “fought for the Germans”. In any case, the 2nd Corps in Italy continued to grow at an enormous rate following the war causing the British government to formally order the Polish Forces to cease recruitment, although Anders found creative ways to circumvent this order.^[5]

⁴ Ibid., 234.

⁵ Peszke, “The Demise of the Polish Armed Forces in the West”, 235.

Even as the war was drawing to a conclusion, senior figures in the British government, such as Foreign Secretary Antony Eden, expressed serious concern to Prime Minister Winston Churchill in early April 1945 about the implications of maintaining a Polish army under British command – one increasing, not decreasing in size – especially regarding its increasingly fraught relations with the Soviet Union. Nevertheless, a sanguine Churchill replied “We shall need them. A British Foreign Legion will be a help after the war. Anyhow let us see how things develop in the next month.”^[6] By VE Day, however, Sir Orme Sargent, deputy under-secretary at the Foreign Office, was claiming to the prime minister that General Anders was bombarding his men with anti-Russian propaganda.^[7] The end of May saw Churchill’s assistant private secretary, Jock Colville, also warn him that the Poles in Anders’ Army who had previously trained in the *Wehrmacht* “are said to be excellent fighting material but, owing to their hatred of Russia, to be dangerously pro-German in sympathy.”^[8] When the Provisional Government of National Unity was established in Poland the following month, the British government hoped that this would entice many of the Poles under British command to go home. Indeed, it hoped they would follow the example of Stanisław Mikołajczyk, a popular Polish politician who had been key figure in the London-based Polish Government-in-Exile, and who had already decided to return to his native land take up a senior position in this communist-run puppet government, although this soon turned out to be a seriously misguided act of good faith. From this point on British government figures started to accuse anti-communist Polish officers of actively obstructing the return of their men to Poland with Sir Alexander Cadogan, the Foreign Office’s most senior civil servant, writing to the prime minister warning him that “we must expect that the extremist Poles will do their best to discredit the new Government established in Poland as a result of the agreement in Moscow and to seek to influence the Polish Armed Forces against it.”^[9] On election day 1945, Cadogan wrote to Churchill again, this time advising that “pro-Warsaw” and “anti-Warsaw” Poles in

⁶ Memo to Foreign Secretary Anthony Eden, 3 April 1945, PREM 3/352/13, National Archives, London.

⁷ Letter from Sir Orme Sargent, Foreign Office (FO) to Prime Minister Winston Churchill, 8 May 1945, PREM 3/352/13, National Archives, London.

⁸ Memo to Prime Minister Winston Churchill from JRC (John Rupert “Jock” Colville), 30 May 1945, PREM 3/352/13, National Archives, London.

⁹ Memo to Prime Minister Winston Churchill from Sir Alexander Cadogan, 26 June 1945, PREM 3/352/13, National Archives, London.

Britain should be segregated due to the possibility of violence breaking out between the factions, as well as to minimise the latter's influence in undermining Mikołajczyk's tenuous position in Poland where he was being accused of being an agent of the anti-communist "London Poles".^[10] Thus, at a very early stage after the conclusion of the war in Europe, there was a strong lobbying of Churchill by his own ministers and civil servants to view Polish forces under British command as a serious obstacle to implementing the new post-war order agreed by the Allies.

Seemingly having forgotten the significant Polish contribution to the Allied war effort – not to mention the vital role Polish pilots had played in the Battle of Britain – the British press also started to portray the Polish Armed Forces in the West as a burden that Britain could no longer bear. For instance, on 30 June 1945 *The Daily Mail* published an article entitled "An Army of 250,000 that does not know what to do" and while it did sympathise with such a large force suddenly being left in the lurch by the British government and divested of funding, instructions and information, the popular newspaper also demanded to know who was now going to feed the 4,000 Polish-English babies produced by wartime marriages between English women and Polish servicemen.^[11] Now existing in a political limbo, the Polish Armed Forces in the West spent the rest of 1945 viewed by many in Britain as both an economic burden and a political liability, especially among figures in the new Labour government who were loath to fulfil promises given to the Poles by the previous prime minister Winston Churchill.

Matters grew even more complex when, in February 1946, Poland's communist-run "Provisional Government" in Warsaw declared that it no longer legally recognized the Polish Armed Forces in the West, claiming such forces had no right to exist in opposition to the communist-run Polish Army in Poland itself. More worryingly, it now required all Polish soldiers serving abroad to secure Polish visas before returning to Poland and face a vetting process assessing their loyalty. When it turned out that possibly hundreds of thousands of Poles might refuse to leave the British Army – viewing such a visa requirement as a communist trick – the British Government found itself in a very awkward position. This became

¹⁰ Memo to Prime Minister Winston Churchill from Sir Alexander Cadogan, 5 July 1945, PREM 3/352/13, National Archives, London.

¹¹ Murray Edwards, "An Army of 250,000 that does not know what to do", *The Daily Mail*, 30 June 1945.

even worse when – as we will see – left-wing trade unions launched an aggressive campaign towards Britain’s Labour government, not only to encourage the Poles to move on quickly but have them deported *en masse* if necessary. As historians such as Michael Peszke have previously outlined, post-war Britain was subjected to a great deal of communist propaganda in portraying anyone opposed to communist or socialist rule in Poland as “reactionary feudal fascists” even among British generals normally supportive of the Poles.^[12]

Moreover, for British trade union leaders, in particular, many of whom had strongly left-wing, even communist and pro-Soviet views, the impending arrival of such people in Britain under what would become the 1947 Polish Resettlement Act was anathema to all they believed. As we will see, to counteract this perceived threat these union leaders developed a two-pronged line of attack, hoping that the post-war government controlled by the Labour Party, one in which trade unions had powerful influence, would bow to a campaign designed to exert pressure from above and below. Firstly, they hoped that demobbed British soldiers returning home from the front would be horrified to learn that possibly hundreds of thousands of Poles would be taking their jobs, homes and the food out of their proverbial children’s mouths. Secondly and more ideologically, they attempted to portray the arrival of Anders’ Army as the importation of an implacably anti-Soviet reactionary Polish fifth column that was hell-bent on dragging the United Kingdom straight back into war, this time with a country they saw, not as an enemy at all, but as the key ally which had helped such soldiers defeat Nazism on the battlefield in the first place.

Protests about the prospect of the above-described socialist nightmare coming true found its way into the public sphere from February 1946 on, following a much-publicised debate in the House of Commons, one in which left-wing MPs sought to discredit Polish military units, especially those in Anders’ Army still continuing to expand its ranks in Italy. For instance, Labour MP Konni Zilliacus,^[13] widely regarded as a communist sympathiser even by his Labour colleagues, demanded to know from Hector McNeil, Parliamentary Under-Secretary of State for Foreign Affairs “whether he is satisfied that no officers or agents of General Anders are engaged in propaganda or activities, or co-operating with movements,

¹² Peszke, “The Demise of the Polish Armed Forces in the West”, 237.

¹³ For an overview of Konni Zilliacus’s life and career, see: Donald S. Birn, “Konni Zilliacus.” *Peace Research*, Vol. 16, no. 3 (1984), 28–38.

hostile to the present Polish Government” and asking him to bear in mind that “since this country is paying £2 million a month for the upkeep of these troops, we are entitled to insist that they should not embitter our relations with friendly Governments ...”^[14] Thus, we see here at the outset the two central arguments that would feature in almost all the future protests of the British Trade Union movement throughout 1946 and into 1947, namely that the Polish Armed Forces constituted both a domestic economic burden and an international political liability, particularly in Britain’s relations with the Soviet Union. Fortunately, there were figures in parliament, such as Professor Douglas Savory from Belfast, who immediately pointed out that “this attack on the Polish section of the British Army in Italy is part of the combined propaganda being carried on against the British Army everywhere, in Greece, Indonesia and Egypt ...”^[15] Indeed, Professor Savory would prove to be one of the most strident defenders of the Polish Armed Forces in the West, especially against what he felt were scurrilous and orchestrated attacks based on Soviet propaganda, stating in a debate held in the House of Commons on 20 February 1946:

Today General Anders is being attacked on the ground that he is carrying on anti-Soviet propaganda. He is an honourable man. In any conversation I have ever had with him I have always found that he spoke the truth, and I would not doubt the word of this gallant gentleman for a single moment. He has denied the charges of the Polish Provisional Government that he was supplying certain Polish clandestine organisations with arms and money, and pointed out it was ridiculous to accuse him of sending arms to Poland by air, since he has no aircraft at his disposal and as the Commander-in-Chief of the Second Corps he is under A.F.H.Q., and everything which he has is given to him by them. At the same time, he denied the accusations of anti-Semitism in the Polish Second Corps. There are over 1,000 Jews in this corps, including 180 officers, and not one of those Jews has expressed the desire to return to Poland.

¹⁴ House of Commons debate: Polish Second Corps (Political Activities), 11 February 1946, *Hansard*, Vol. 419.

¹⁵ House of Commons debate: Polish Second Corps (Political Activities), 11 February 1946, *Hansard*, Vol. 419.

Moreover, in response to the ever-growing calls for the Poles under British command to go home and rebuild their war-torn country, a call that soon would also be echoed in many trade union protests, Professor Savory explained:

I have a large number of Polish friends here in London, but so far from urging them not to go back to Poland I have said to them, "I feel that what you should do, if you possibly can, is to try to restore your country. Go back and work for your native land." They have all said to me over and over again, "That is what we want to do. Do you mean to say when we have our children there in Poland, our wives in Poland, you think we do not want to join them? All that we want is a reasonable guarantee of security."^[16]

Given that these debates in parliament were widely reported in the British press, there was an immediate reaction from concerned individuals around the country, usually those with strong left-wing views and/or trade union links, outraged at the rumour that Polish soldiers were not just going to be allowed to settle in Britain but awarded the status of British nationals. Indeed, Hector A. Stewart from Glasgow wrote to his MP, Deputy Prime Minister Herbert Morrison, not only demanding that all Poles be repatriated within three months but claiming that "many have lived better than many Britons during the past six years and had an easy time" and raising further concerns about their "political opinions", incidentally the same two points which would later feature in protests from British trade union organisations as if written on the basis of an already-prepared template. Then, after complaining about the economic burden posed by this "alien race", Mr. Stewart stated:

We, in Scotland, are utterly sick at the sight of Poles and they are still roaming about the country. You will hear on all sides the expression "These D[amned] Poles. When are we going to kick them out". It is not that we are inhospitable, but it is simply the old question of the guest overstaying his welcome.^[17]

¹⁶ House of Commons debate: Foreign Affairs, 20 February 1946, *Hansard*, Vol. 419.

¹⁷ Letter from Hector Stewart to Deputy Prime Minister Herbert Morrison, 21 February 1946, FO 371/56508, National Archives, London.

The same month British Foreign Secretary Ernest Bevin started to receive an increasing number of strongly worded letters highly critical not only of the government's intentions but portraying the Poles under British command both at home and abroad as dangerous and untrustworthy "fascists". For instance, a Royal Navy seaman and active trade union member, R. Maitland Earl, who had served alongside Polish units in Italy, informed Bevin that they were: "... little educated and unable to distinguish between propaganda and truth. They are not democratic in outlook, are very anti-Socialist and anti-Trade Unionist." More seriously, however, he claimed that Polish soldiers there were "robbers" and "brigands" involved in stealing cars from Italian civilians and petrol from the British Army, even going as far as to state that: "Frequently they interfere in Italian political affairs and break up violently left-wing meetings. Many people have been killed in these affairs – documentary evidence is available to all of this." In going on to claim that "these occupying Poles sneer at our Labour government" and should not be granted British nationality, Maitland Earl concluded by saying that: "I regret very much to say that the fundamental attitude of these poor deluded men is Fascist and I am afraid it is going to take a long time to change that attitude."^[18] Other MPs, especially those in Scotland where many Polish units had been based throughout the war, started receiving strong protests from their constituents about the impending arrival of more Poles. For instance, another ex-Royal Navy service man, Andrew Quinn from Port Glasgow, wrote to his local MP, Thomas Scollan, incensed at the prospect that the Polish soldiers could be granted British nationality and complaining that they were politically dubious and a drain on the taxpayer.^[19] When subsequently forwarded Mr. Quinn's letter, Bevin backtracked on the nationality question by stating:

I have never made any declaration to the effect that members of the Polish Forces would be granted British nationality. Nor has any other member of the British government. It may be that Mr. Quinn is thinking of the remarks Mr. Churchill made on the subject last year. Mr. Churchill then expressed

¹⁸ Letter from R. Maitland Earl to Foreign Secretary Ernest Bevin, 24 February 1946, FO 371/56508, National Archives, London.

¹⁹ Letter from Andrew Quinn to Thomas Scollan MP for West Renfrewshire, 3 March 1946, FO 371/56508, National Archives, London.

the hope that it might be possible to offer British nationality to these Poles, but he made no promise.^[20]

In fact, this statement was made just three days after Bevin met Gen. Anders during a short visit to London where the British Foreign Secretary informed him that the Polish 2nd Corps would have to be disbanded and that the main aim of the British government in this regard was to ensure the speedy return of as many Poles as possible to their home country and requesting the Polish general's cooperation in this matter. Anders was taken aback that the British government planned to distribute an official message stating the above to all Polish soldiers within days without giving him sufficient opportunity to examine or react to it. At the same time, the British promised not to compel anyone to return against their will and would "do their best to provide for their future", while warning that there "could be no guarantee that all would be able to establish themselves in British territory."^[21] Although he made a point of thanking the British government for its continued support throughout the war and understanding its desire to facilitate the return of Polish soldiers home, Anders made it clear to Bevin that the policies and behaviour of Poland's new communist-controlled government made this almost impossible, bluntly stating:

All of them, from senior officers to privates, were like himself aware of the great difficulties of His Majesty's Government. But they had hoped to return to Poland as soldiers and in common with 90% of the Polish nation they wished to keep their communications with the west. If they were disbanded now Poland would be thrown into the hands of Soviet Russia.^[22]

Anders then continued to argue that he and his men were being presented with a *fait accompli* in which the fate of their country had been decided before they had had a chance to influence its future. Bevin countered this by maintaining that the return of Anders' soldiers to Poland, as individuals rather than an army, would only aid Mikołajczyk's upcoming electoral campaign in divesting the communists of the chance to make the continued

²⁰ Letter from Foreign Secretary Ernest Bevin to Thomas Scollan MP for West Renfrewshire, 18 March 1946, FO 371/56508, National Archives, London.

²¹ Minutes of meeting between Foreign Secretary Ernest Bevin and General Władysław Anders, 15 March 1946, PREM 8/367, National Archives, London, 1-2.

²² Ibid., 3.

existence of the Polish 2nd Corps abroad an electoral issue. Bevin, already feeling some political pressure from what he termed “only a few dissenting voices” in his own ranks, also informed Anders of the increasing public disquiet that Polish forces had still not been demobilised. Left with no option but to agree, Anders convinced Bevin to delay the release of the statement by several days until he first returned to Italy to inform his men of the situation. For his part, the British Foreign Secretary requested that Gen. Anders “assure his men that His Majesty’s Government would deal justly by them but that they wanted as many as possible to return to Poland.”^[23]

3 | The Polish Resettlement Corps

In line with what was agreed above with Gen. Anders, British Foreign Secretary Ernest Bevin waited until 20 March 1946 to issue a clear declaration informing Polish Forces that they were to be disbanded with the aim of facilitating their return home, while stating:

Those who nevertheless feel compelled to remain abroad in full knowledge of the present situation will be treated as far as our resources permit with due recognition of their gallant service. In execution of the policy announced by Mr. Winston Churchill, the British Government will give, in collaboration with other Governments, such assistance as is in their power to enable those who fought with us to start a new life outside Poland with their families and dependents. But the British Government, after the most careful examination of the whole problem, are bound to make it plain that they can promise no more than this.^[24]

This assistance would soon lead to the establishment of an entity offering two-years of accommodation, food, training and then job placements called the Polish Resettlement Corps (PRC). It took another year, however, to legally formalise this arrangement with the passing of the Polish

²³ Ibid., 4-5.

²⁴ Message from the British Foreign Secretary to all members of the Polish Forces under British command, no date but probably mid-March 1946, PREM 8/367, National Archives, London, 1-2.

Resettlement Act of 1947,^[25] the first ever mass immigration legislation approved by the parliament of the United Kingdom.^[26] Although this law ostensibly offered a pathway to British nationality to over 250,000 displaced Polish troops under British command, it also aimed to provide a cheap labour force for the economic and industrial needs of post-war Britain, especially in industry, mining and agriculture. Eventually, more than 120,000 people joined the Polish Resettlement Corps.^[27] It is no surprise, therefore, that the British Trade Union movement's campaign to lobby the British Foreign Secretary against Polish immigration was launched as soon as news of the Polish Resettlement Corps was announced, and continued all through 1946 and into 1947 until the law was finally passed.

In order to fend off accusations that it was worsening Britain's acute post-war housing shortages, the British government decided that those Poles who chose to settle in the United Kingdom should be accommodated or continue to live in 265 former POW or army training camps around the country. Starting in August 1946, Polish soldiers of General Maczek's Armoured Division from Germany, the 2nd Corps from Italy, the 3rd Corps from the Middle East, as well as other smaller units of the Polish Armed Forces along with their families, were transported by ship from various parts of the world to Britain. Between 150 and 160 of the above-mentioned camps were to be placed at the disposal of the Polish 2nd Corps, with most being located in distant regions of England, Scotland and Wales.^[28] Despite later claims from trade unionists that these Poles were taking homes meant for local people and living in conditions of comparative luxury, living conditions at these camps were Spartan, to say the least. Indeed, those living there resided in military-style Nissen huts with very few windows, no running water, and heated by simple solid fuel stoves, although most had electricity.^[29]

²⁵ *Polish Resettlement Act*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/10-11/19/contents> [accessed: 15 June 2025].

²⁶ Beata Halicka, *Borderlands Biography: Z. Anthony Kruszewski in Wartime Europe and Postwar America*, translated by Paul McNamara, (Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh, 2021), 117.

²⁷ Thomas Kernberg, "The Polish Community in Scotland", unpublished Ph.D. thesis, Institute of Soviet and East European Studies, University of Glasgow, 1990, 152-159.

²⁸ <https://culture.pl/en/article/shelter-community-polish-post-war-resettlement-camps-in-the-united-kingdom> [accessed: 13 June 2025].

²⁹ Zosia and Jurek Biegus, *Polish Resettlement Camps in England and Wales*, Rochford: PB Software, 2013; <https://culture.pl/en/article/shelter-community-polish-post-war-resettlement-camps-in-the-united-kingdom>

Another favourite theme promoted by those opposed to the presence of Polish troops in Britain was the idea that they were receiving preferential treatment – better rations, better clothing and higher pay – allowing them to “swan about” the place. Although younger Poles did benefit from the free education and training on offer to improve their lives – something admittedly not available to demobbed British servicemen – older Polish soldiers and officers, many of whom came from Poland’s landed gentry and social elites, suddenly found that they had no marketable trades or skills. Indeed, many found themselves facing a life of poverty and squalor in Britain, often taking up menial jobs in the service and hospitality sectors – especially after the post-war Labour government decided to deny them a British Army military pension.^[30] Fortunately, such officers were exempted from labouring in British coal mines, steelworks or agriculture, unlike regular Polish ex-servicemen once their two-year limit on aid from PRC had finished.^[31] With such limited options on offer and growing – as we will see, often orchestrated – hostility towards Poles in Britain, many younger single Polish men with nothing or no-one to go home to chose to move to greener pastures in the USA and Canada where the opportunities to achieve professional and educational success were much greater.^[32]

4 | Initial reaction in Britain to the impending arrival of Anders’ Army

Although the British trade union movement was to be the driver of the campaign against the arrival of Anders’ Army in Britain, one of the earliest and most outraged objections came not from Britain at all, but from New York. This occurred when Max Steinberg, Secretary of the Trade Union Committee for Jewish Unity, sent a telegram to British Foreign Secretary Ernest Bevin setting the tone for future protests by making extraordinary

³⁰ Peszke, “The Demise of the Polish Armed Forces in the West”, 233.

³¹ Halicka, *Borderlands Biography*, 125-134.

³² For a very good example of one such case, see Beata Halicka’s biography of Polish Second World War veteran Zbigniew Kruszewski, *Borderlands Biography: Z. Anthony Kruszewski in Wartime Europe and Postwar America*, translated by Paul McNamara, Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh, 2021.

allegations in highly emotive language, in this case accusing Anders of forcibly detaining Jewish soldiers who wished to leave his army and rejoin their families in various countries:

This monstrous situation adds insult to injury to Jewish people everywhere. The fascist anti-Semitic character of Anders' Army [is] too well known to warrant elaboration. [The] forcible detention of Jews in this army is [all] the more reprehensible because they are being made the instruments of our own destruction. This is comparable to [the] hideous practices of Nazi beasts who forced Jews to dig [their] own graves before dispatching them. In view of acknowledged financial support [the] British Labor [sic] government is giving this fascist Polish army, you bear a major responsibility for this deplorable situation. In the name of thousands of American Jewish workers, we ask you to immediately correct this grave injustice and to liberate these Jewish soldiers.^[33]

Indeed, the recurring trope that the Polish 2nd Corps was a "fascist army" would be an important feature of many of the subsequent protests of the British trade union movement. The question therefore remains as to why trade unions from opposite sides of the Atlantic Ocean were simultaneously using identical arguments in attempting to discredit Anders' Army before its arrival in Britain, the only plausible explanation being that they were being supplied with the same Soviet propaganda mentioned by Professor Savory in the House of Commons the previous month – especially since Mr. Steinberg seems to have been a long-time activist for the Communist Party in the USA.^[34]

The correspondence Bevin received on this matter, however, was not all negatively disposed towards the Poles, nor were all Scots. Indeed, Mrs. Pat Washington, who ran the Polish Hostel in Edinburgh, beseeched the Foreign Secretary to use them as a Foreign Legion if nothing else, warning him

³³ Telegram from Max Steinberg, Secretary of Trade Union Committee for Jewish Unity, New York, to Foreign Secretary Ernest Bevin, 23 March 1946, FO 371/56509, National Archives, London.

³⁴ This seems to be the same Max Steinberg who had been a district organiser for the Communist Party in New York in the 1930s. See: <https://revolutionsnews-stand.com/2023/07/23/achievements-and-tasks-of-the-communist-party-new-york-district-by-max-steinberg-from-the-communist-vol-14-no-5-may-1935/> [accessed: 27 June 2025].

that “We are turning good friends and good soldiers into bitter enemies.”^[35] Moreover, Sir P.J. Dollan, chairman of the Scottish Polish Society, wrote to Bevin asking him to make a clear statement about the aid to be offered to those Poles who refused to return to a land that was soon to become a Soviet satellite country – if it had not already become one.^[36] Supporters of the Polish Forces also included Conservative MP Hugh Molson who wrote a friendly letter to Bevin reporting on his recent visit to Anders’ Army in Italy and bemoaning his decision to disband the Polish 2nd Corps. Like several of the Foreign Secretary’s previous correspondents, Molson regretted to report that Bevin’s message to Polish troops had very poorly received, especially once the Warsaw government had subsequently announced on Polish radio that it was not bound by any such British guarantees regarding returning Polish soldiers, men who now took the view that “the Polish government in giving a general invitation to them to return has so drafted the exceptions as to include every man who has at any time owed allegiance to the Polish government in London.”^[37] Further support for the Polish cause came in mid-May from the Bournemouth and District Anglo-Polish Society whose chairman was pleased to inform the Foreign Secretary that it had unanimously passed a resolution stating:

That this Meeting records its gratitude for the great services rendered to the Allied Cause by Polish soldiers ... denounces the puppets who describe these men as traitors, and in view of the exceptional political situation now existing in Poland, urges H.M. Government to allow these patriots complete freedom of choice whether they will return there, and to offer British Citizenship or the right to work within the Empire to all who feel unable to return.^[38]

³⁵ Letter from Mrs. Pat B. Washington to Foreign Secretary Ernest Bevin, 26 March 1946, FO 371/56509, National Archives, London.

³⁶ Letter from Sir PJ Dollan, secretary of the Scottish Polish Society to Foreign Secretary Ernest Bevin, 7 April 1946, FO 371/56509, National Archives, London.

³⁷ Letter from Hugh Molson, MP for High Peak, to Foreign Secretary Ernest Bevin, 8 April 1946, FO 371/56510, National Archives, London.

³⁸ Letter from TBJ Lawless, chairman of the Bournemouth and District Anglo-Polish Society to Foreign Secretary Ernest Bevin, 18 May 1946, FO 371/56511, National Archives, London.

5 | British trade unions launch their anti-Polish campaign

Late May 1946 saw the number and frequency of organised and coordinated anti-Polish protests significantly increase in the correspondence to the British Foreign Office, especially by trade unions in the form of resolutions, letters or petitions. Some of these focused solely on the potential economic impact posed by a large influx of Poles, with William Barclay, secretary of the Scottish Painters' Society in Dundee, protesting to Bevin at the presence of the Polish Army in Scotland due to high unemployment locally.^[39] Other trade unionists, however, highlighted the potential political dangers posed by the arrival of Anders' Army. For instance, A. Clarke, secretary of the Electrical Trades Union in Camden Town, London asked, "As these Poles are disowned by their own country, why bring them here to cause trouble?"^[40] while the secretary of Burntisland Burgh Labour Party in Scotland forwarded Bevin a resolution protesting against granting British nationality to "reactionary elements of the Polish Army" and warning that "this policy will lead to disturbance and anxiety right throughout British industry" – a veiled threat of strike action.^[41]

Not to be outdone, the Communist Party branch in Edinburgh also sent its own resolution to the Foreign Office stating that Anders Army "is undemocratic and pro-fascist in its character and leadership and has no place in this country", also falsely claiming their arrival would worsen the housing crisis.^[42] Indeed, Britain's only Communist Party MP in parliament, a Scotsman named Willie Gallacher, had his secretary forward to the Foreign Office a list of purported extracts of letters from British servicemen who had served with the Poles in the Middle East, claiming not

³⁹ Letter from William Barclay, secretary of the Scottish Painters' Society, Dundee branch, to Foreign Secretary Ernest Bevin, 27 May 1946, FO 371/56512, National Archives, London.

⁴⁰ Memo from A. Clarke, secretary of the Electrical Trades Union, Camden Town Branch to Foreign Secretary Ernest Bevin, 31 May 1946, FO 371/56512, National Archives, London.

⁴¹ Letter from R. Livingstone, secretary of Burntisland Burgh Labour Party to Foreign Secretary Ernest Bevin, 30 May 1946, FO 371/56512, National Archives, London.

⁴² Letter from George Boath, Area Organiser, the Communist Party, Edinburgh, to Foreign Secretary Ernest Bevin, 1 June 1946, FO 371/56512, National Archives, London.

only that were they ill-disciplined and enjoyed preferential conditions far exceeding that of the normal British soldier, but they constituted a “Fascist dominated legion”, a “renegade band, a severe threat to the democratic ideals of all peoples.” Moreover, in classic high-flown communist hyperbole, they warned as follows:

The claims made in certain circles that this step of offering asylum to these people is being made in gratitude for their fortitude etc. against the common enemy, Fascism, is exploded immediately as a myth in the light of the abusive and fantastic statements made that the alternative of their going back to their native land can be overruled by [the] impudent suggestion that their Fatherland is controlled from Moscow.

Such an accusation is hideous in its deliberation and is only advanced and clung to by those indifferent to the interests of freedom and the magnitude of the efforts made and still being made by the Soviet Union against Fascism; They fawn upon the half-wits who will wittingly or unwittingly let themselves be led into splitting unity against the common foe instead of retaining it and building it up to crush and destroy forever the last vestiges of that bestial terror Fascism and all akin to it.^[43]

The trickle of protests that had started in February 1946, before growing into a steady stream in May, suddenly turned into a torrent of letters, resolutions and petitions in June. These came mainly from trade unions and workers' councils in Scotland, but also from London, its neighbouring towns, as well as the north of England. Foreign Office staff reading such correspondence noticed its coordinated pattern both in timing and content, often replying with letters that themselves were based on a template of the answers to the same points. Once officials produced a memo analysing the number and origin of these protests, R.M.A. Hankey of the Foreign Office added a saying note: “I have discussed this with Mr. Burleigh, H[ome] O[ffice]. They think that except in Scotland a large part of this is artificially stirred up by communist influence.”^[44]

⁴³ Letter from Gladys Jones, Secretary to William Gallacher MP for West Fife, to Foreign Secretary Ernest Bevin, 31 May 1946, FO 371/56511, National Archives, London.

⁴⁴ Foreign Office memo concerning public protests about the Polish Resettlement Corps for Hector McNeil, MP for Greenock and Parliamentary Under-Secretary of State for Foreign Affairs, 18 July 1946, FO 371/56514, National Archives, London.

Although some protests, such as those by W.P. Earsman, Secretary of Edinburgh and District Trades Council, mainly objected to the arrival of Anders' Army in Scotland on economic grounds – "It is said they are going to occupy homes not yet built, eat bread that is not yet there, and take jobs that have not yet been found"^[45] – the Amalgamated Society of Wood-Cutting Machinists in Tottenham, London, threatened to boycott Polish workers on political grounds, saying: "As this body of Polish soldiers have a reputation for [a] sympathetic attitude to Fascism, we are not prepared to accept them as fellow workers, and will oppose their employment in any factory in which we are engaged."^[46] Another London union shop stewards committee went as far as to protest against "the establishment of a colony comprising, in the majority, Reactionary Poles."^[47]

Such anti-Polish attitudes had evidently already spread among certain sections of the British public, with Scotsman H.V. Gale feeling angry enough to send a diatribe against the prospective Polish arrivals to Prime Minister Clement Attlee, labelling them "this motley collection of swashbuckling international gangsters, this gallant army of mercenaries and potential fascists, who would sell their services to any prepared to pay."^[48] Even public representatives, such as David Renton, the MP for Huntingdonshire, wrote to the Foreign Office for verification of some of the serious accusations concerning Anders' Army that he had received from a constituent who claimed to have served alongside them during the war, especially the information that the Polish 2nd Corps' numbers had recently increased vastly due to the continued recruitment of soldiers of dubious background. Renton was sufficiently perturbed to include the following extract from his constituent's letter:

The outlook, methods and ideals of these Poles is alien to the British way of life. To them politics is a "knife" question. Every Pole carries a knife or

⁴⁵ Letter from WP Earsman, Secretary of Edinburgh and District Trades Council, to Foreign Secretary Ernest Bevin, 5 June 1946, FO 371/56511, National Archives, London.

⁴⁶ Letter from Marcus J. Hole, Secretary of the Amalgamated Society of Wood-Cutting Machinists, Tottenham Branch to Foreign Secretary Ernest Bevin, 5 June 1946, FO 371/56511, National Archives, London.

⁴⁷ Letter from D. Hurst, Shop Secretary, Harris Lebus Shop Stewards Committee, Finsbury to Ernest Bevin, to Foreign Secretary Ernest Bevin, 9 June 1946, FO 371/56512, National Archives, London.

⁴⁸ Letter from H.V. Gale, Glasgow to Prime Minister Clement Attlee, 5 June 1946, FO 371/56511, National Archives, London.

a weapon of some sort and does not hesitate to use it in an argument. (Those Poles who elected to go home to Poland had to be placed in protective custody. This had to be done, or they would have been murdered. Indeed, many were murdered.)^[49]

Their outlook is German and fascist German at that. In our mess in Italy, it was not uncommon to hear German marching songs from well-oiled warrant officers or senior N.C.O.s. Only the self-control of the British W.O.s and N.C.O.s prevented many incidents. These same people have the impudence to wear German and Austrian decorations on British uniforms!^[50]

Throughout June, such missives arrived thick and fast, not only from male firebrand trade unionists based in factories and heavy industry in Scotland but also from women's guilds and cooperatives based in the more genteel surroundings of the English Home Counties. For instance, the Welwyn Garden City Women's Co-operative Guild passed the following resolution forcefully protesting against the entry of Polish troops into Britain and including the new Soviet-inspired charge of the huge expansion of Anders' Army being due to recruiting wartime collaborators, along with the now standard accusation of fascism:

... this meeting strongly protests against the admission to the British Isles of the Polish Army which is now larger than when we were fighting Fascism. The growth of this army must be due to the fact that many Poles who fought on the side of the Germans against our husbands, sons and brothers in N. Africa, have since joined General Anders. If this large army consists of democratic anti-Fascists they have nothing to fear in returning to the new Poland, which is anxious to welcome back her true sons. The experience of the people of this country proves that many of these Poles are in fact anti-democratic and Fascist. We who have suffered from and fought Fascism for six years demand that they should be returned to their own country.^[51]

⁴⁹ Underlined in original text.

⁵⁰ Letter from David Renton, MP for Huntingdonshire to Hector McNeil, MP for Greenock and Parliamentary Under-Secretary of State for Foreign Affairs, 13 June 1946, FO 371/56512, National Archives, London.

⁵¹ Letter from Hannah Renwick, Hon. Secretary of Welwyn Garden City Women's Cooperative Guild to Foreign Secretary Ernest Bevin, 6 June 1946, FO 371/56513, National Archives, London.

This stance was echoed by a Women's Co-operative Guild in Falkirk, Scotland, whose resolution against Polish settlement stated: "This semi-fascist army, mainly composed of ex-prisoners of War, who fought against us and our allies can only prove a hindrance to a Democratic and Socialist Britain."^[52] However, other Scottish women, such as Mrs. Myra Grant from Midlothian, wrote to Bevin to praise him for his unpopular defence of the Polish Forces soon to arrive in Britain, by saying:

Now, Your Honour, I wish to thank you for all you have done, the only man who has spoken out for the Poles, and Poland, the one country which has lost all and has had the most to suffer, and still no light in the darkness for them. I know you will do all in your power to help them get their freedom even in another country. You are the only man next to God with whom the Poles have put their faith in, and I know with God's help you will not let them down!!^[53]

Yet another Scottish woman, L. Herd, from St. Andrews, wrote to the British Foreign Secretary to express her great upset at a series of anti-Polish public meetings held around the county of Fife, adding: "I do think something should be done to stop these ungrateful, unjust and, above all, unchristian actions against men who have lost everything and suffered so much."^[54] Indeed, the newspaper report she sent with her letter recounted how Councillor R. Sim of Inverkeithing had held a large meeting in Edinburgh, attended by 2,500 people, not only calling on the government to prevent any more Poles arriving in Scotland but "to arrange for ships to take back to Poland those already here." Having attempted to whip up the crowd with fear of an impending Polish peril threatening to take their homes, jobs and even their food, the report described his words as follows:

Many of the Poles whom it was proposed to bring to Scotland, he said, were partly or wholly [sic] responsible for the killing or injuring of thousands of our men. Many of them had fought under Field Marshal Rommel. Unless we fought this matter we would lose our rights as Scotsmen. "Are you going

⁵² Letter from Jeanie Hendry, Secretary of Falkirk No. 1 Women's Co-operative Guild to Foreign Secretary Ernest Bevin, 20 June 1946, FO 371/56513, National Archives, London.

⁵³ Letter from Ms. Myra Grant to Foreign Secretary Ernest Bevin, 17 June 1946, FO 371/56513, National Archives, London.

⁵⁴ Letter from L. Herd, St. Andrews, Fife to Foreign Secretary Ernest Bevin, 24 June 1946, FO 371/56514, National Archives, London.

to allow the Labour government and its travelling showman, Mr. Bevin, to deprive you of these rights?" he asked.^[55]

Although these might seem the words of a card-carrying communist, both Sim's own words and Ms. Herd's above-mentioned letter seem to indicate otherwise. Indeed, Ms. Herd's description of those running the meeting clearly reveals yet another little discussed aspect of the wave anti-Polish feeling sweeping post-war Britain, and especially in Scotland, namely anti-Catholicism:

As one person said one of the chief spokesmen Councillor Sim of Inverkeithing seemed to be Anti-Everything, Anti-Bevin, Anti-Churchill and was using the Polish question as a means for voicing his Anti-feeling for all humanity. The few who spoke against the Poles threw unjust, untrue accusations against them and what struck many of the British people there was the reason why these few hated the Poles was because they are mostly Roman Catholics.^[56]

Moreover, when Sim warned "we would lose our rights as Scotsmen", he was referring to Protestant civil and religious liberties, and using language then commonly employed in areas of Scotland, or even today in Northern Ireland, when there is a perceived Roman Catholic threat to a Protestant community. Indeed, this language is echoed in a resolution passed unanimously that summer by an Orange Lodge in Wallasey, Cheshire – Orange Lodges being halls used by the Orange Order, an exclusively Protestant and Unionist fraternal organisation, often criticised as being sectarian and anti-Catholic. It is therefore no surprise to read that the resolution condemns the settlement of Polish soldiers in Britain as "further step in the campaign against 'LIBERTIES OF ENGLAND AND THE PROTESTANT RELIGION' which we as Orangemen are pledged to maintain."^[57] Thus, when we re-examine Councillor Sim's diatribe against the impending arrival of Poles in Scotland, we can see that it is a curious combination of Soviet propaganda and traditional Scottish anti-Catholic rhetoric.

⁵⁵ Newspaper article, probably from *The Bulletin and Scots Pictorial*, no date but probably June 1946, FO 371/56514, National Archives, London.

⁵⁶ Letter from L. Herd, St. Andrews, Fife to Foreign Secretary Ernest Bevin, 24 June 1946, FO 371/56514, National Archives, London.

⁵⁷ Letter from JG Watt to Captain AE Marples MP for Wallasey, and forwarded to Foreign Secretary Ernest Bevin, 20 August 1946, FO 371/56518, National Archives, London.

We can also see from correspondence from private individuals that anti-Catholicism was a strong feature of their animosity towards any Polish presence in Britain. Indeed, a man called T.T. Cosgrove wrote to Bevin from his home Glasgow in June 1946 to inform him that:

We are a Protestant Nation and that is what has made our Colonies America and G[reat] Britain what they are. Not under the heel of the Pope and his satellites Spain and South America ... De Valera and Eire would have been pleased to see us defeated and for his wish to increase [the] Roman Catholic population by 160,000. Surely Scotland at least will not stand for this. Where do most of our criminal class come from [?]. RCs [Roman Catholics] as any police official can confirm. The RC Pope and Cardinals in Rome are out for world power and you sir should know what they have done in the past and would do again. Some of their persecutions are equal in cruelties to any of Hitler. Is there any tolerance given to any other religion when they are in power [?]. I am glad Russia is a strong power against the Vatican ... We want to keep Scotland Protestant and No more Poles. Let them go home or to RC countries.^[58]

6 | Conclusions

This article has attempted to investigate how British trade unions organised a coordinated campaign in 1946 to oppose the establishment of the Polish Resettlement Corps early that year, which soon led to the passing Britain's first ever immigration law, namely, the Polish Resettlement Act of 1947. We have seen how the prospect of the arrival of almost 150,000 Polish soldiers, who had fought for Allied forces during the Second World War, caused enormous disquiet within the British labour movement. By the time the Polish 2nd Corps arrived in Britain, the number of Poles living there had grown significantly. Indeed, over a period of two decades, this increased from 44,642 in 1931, peaking at 250,000 in 1949, before falling

⁵⁸ Letter from T.T. Cosgrove, Glasgow, to Foreign Secretary Ernest Bevin, 21 June 1946, FO 371/56514, National Archives, London.

to 162,339 in 1951 (with about 30,000 Poles resident in London).^[59] The number of Poles arriving in Britain continued to increase significantly for several years after the events described here.

However, what makes the situation described in this article particularly interesting is the fact that such protests involved far more than a “normal” xenophobic reaction of seeing the influx of Poles as foreign competition for British homes, jobs and resources, particularly when post-war rationing was still in force. Indeed, here we see that politics and religion were also involved. Firstly, the labelling of the Polish 2nd Corps as a quasi-fascist, pro-German and anti-Semitic army – as well as a fifth column of Polish reactionaries seeking to drag Britain into war against the Soviet Union – was clearly inspired by communist propaganda, which was being then spread throughout Europe, the Middle East and as far as New York. In addition, the fact that the vast majority of these trade unions were strongly left-wing and led by figures that were always prepared to give the Soviet Union the benefit of the doubt also made them play down or completely dismiss Polish soldiers’ claims of being unable to return to Poland due to fears of persecution, imprisonment or even execution by the newly installed communist-run government in Warsaw.

To sum up, although the intense lobbying of the British government by the British trade union movement to prevent Poles settling in post-war Britain ultimately failed, it did succeed in spreading anti-Polish views throughout Britain and especially in Scotland. In fact, it was here that the attempts of anti-Polish campaigners to appeal to as broad a section of the population as possible led them to employ forceful, at times hysterical rhetoric based on xenophobia, Soviet propaganda and even anti-Catholicism. Indeed, we have also seen how the public meetings organised by Councillor Sim in Fife and Edinburgh in June 1946 featured the quite bizarre situation of all three tropes being used together, such was the animosity towards Poles. One may also venture to say that while the issue of religion was never mentioned in protests sent in by British union organisations, they would have seen the exclusion of an ethnic group that considered Roman Catholicism to be a key part of its national identity as an added bonus in ridding Britain of “reactionaries”, especially among the majority of the

⁵⁹ Halicka, *Borderlands Biography* 129; <https://culture.pl/en/article/shelter-community-polish-post-war-resettlement-camps-in-the-united-kingdom>

population of Scotland where the perceived threat of “Popery” posed by Anders’ Army was not a welcome sight.^[60]

In conclusion, whether inspired by xenophobia, Soviet propaganda and anti-Catholicism, the main outcome of the anti-Polish campaign driven by British trade union movement was to poison relations between native Britons and an immigrant population which had been viewed as brave heroes fighting for a common cause just a year or two before. Soon, the war-weary members of Anders’ Army, still facing the great unknown and not yet free of their wanderings, would soon arrive in Britain to hear the muttered complaint: “The Poles are here, the Poles are there, the bloody Poles are everywhere.”^[61]

Bibliography

Books and articles:

- Biegus, Zosia and Jurek, *Polish Resettlement Camps in England and Wales*, Rochford: PB Software, 2013.
- Birn, Donald S., “Konni Zilliacus.” *Peace Research*, 16, no. 3 (1984), 28-38.
- Edwards, Murray, “An Army of 250,000 that does not know what to do”, *The Daily Mail*, 30 June 1945.
- Halicka, Beata, *Borderlands Biography: Z. Anthony Kruszewski in Wartime Europe and Postwar America*. Translated by Paul McNamara. Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh, 2021.
- Kernberg, Thomas, “The Polish Community in Scotland”, unpublished Ph.D. thesis, Institute of Soviet and East European Studies, University of Glasgow, 1990.
- Markert, Wojciech, ‘Polish Armed Forces in the West in 1939-1947’, <https://fundacjakurtyki.pl/en/seeds-of-history/polish-armed-forces-in-the-west-in-1939-1947/>, [accessed: 10 June 2025].
- Peszke, Michael Alfred, “The Demise of the Polish Armed Forces in the West” (Review article), *The Polish Review*, 55, no. 2 (2010), 238.

⁶⁰ Paradoxically, Gen. Anders himself was not a Roman Catholic but a Lutheran Protestant.

⁶¹ Halicka, *Borderlands Biography*, 129.

Online sources:

House of Commons debates, 1945-1947, *Hansard*, [accessed: 10-15 June 2025]

<https://culture.pl/en/article/shelter-community-polish-post-war-resettlement-camps-in-the-united-kingdom>, [accessed: 10 June 2025].

<https://revolutionsnewsstand.com/2023/07/23/achievements-and-tasks-of-the-communist-party-new-york-district-by-max-steinberg-from-the-communist-vol-14-no-5-may-1935/> [accessed: 27 June 2025].

Polish Resettlement Act, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/10-11/19/contents> [accessed: 15 June 2025].

Archival documents (National Archives, Kew, London)

Series:

PREM 3/352/13

PREM 8/367

FO 371/56508

FO 371/56509

FO 371/56510

FO 371/56511

FO 371/56512

FO 371/56513

FO 371/56514

FO 371/56518



ANNA DĄBROWSKA

W kierunku wspólnej przestrzeni administracyjnej – wpływ dorobku Rady Europy na krajowe systemy prawa*

Towards a Common Administrative Space – The Impact of the Council of Europe’s Acquis on National Legal Systems

Abstract

This article analyzes the mechanisms through which the Council of Europe’s *acquis* influences the development of national administrative law systems in Europe and evaluates the process of forming a common European administrative space. The author employed a dogmatic-exegetical method to analyze the Council of Europe’s normative documents, a legal functionalism method to identify procedural standards developed by the European Court of Human Rights, and a comparative method enabling comparison of reception and implementation mechanisms in selected Western and Central-Eastern European legal systems. The analysis demonstrated that Council of Europe standards, despite their often non-binding character, effectively shape a common administrative space through two principal mechanisms – judicial reception and direct legislative implementation. A pivotal role is played by Strasbourg jurisprudence, recommendations of the Council of Europe’s Committee of Ministers, and opinions of the Venice Commission. In conclusion, the article proposes directions for *de lege ferenda* reforms of the Polish administrative law system, including constitutional recognition of the right to good administration,

ANNA DĄBROWSKA – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego, ORCID – 0000-0001-7843-3816, e-mail: anna.dabrowska@urad.edu.pl

* Opracowanie jest rozwinięciem referatu wygłoszonego podczas XXIV Dorocznej Konferencji Naukowej Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej *O administracji i prawie administracyjnym w dobie zmieniającej się rzeczywistości*, która odbyła się w Izbicku w dniach 11–13 czerwca 2025 r.

digital modernization of procedures, and strengthening guarantees of fair administrative proceedings.

KEYWORDS: Council of Europe, common administrative space, right to good administration, harmonization of administrative law, procedural standards

SŁOWA KLUCZOWE: Rada Europy, wspólna przestrzeń administracyjna, prawo do dobrej administracji, harmonizacja prawa administracyjnego, standardy proceduralne

1 | Wprowadzenie

Współczesne europejskie państwo prawa opiera się nie tylko na konstytucyjnych gwarancjach materialnych, ale również na rozwiniętych standardach proceduralnych, które warunkują skuteczną ochronę praw jednostki w relacjach z administracją publiczną. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje dorobek Rady Europy (dalej: RE), który – mimo że pierwotnie koncentrował się na ochronie klasycznych praw człowieka – z czasem przekształcił się w źródło zasad organizujących funkcjonowanie administracji publicznej w duchu rzetelności, przejrzystości i sprawiedliwości proceduralnej.

Koncepcja wspólnej europejskiej przestrzeni administracyjnej, wyłaniająca się z działalności Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC, Trybunał), Komitetu Ministrów Rady Europy (dalej: KMRE) oraz organów eksperckich, takich jak Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (dalej: Komisja Wenecka), znajduje coraz szersze zastosowanie w praktyce państw członkowskich. Zjawisko to nabrało szczególnego znaczenia po 1989 r., kiedy to państwa Europy Środkowo-Wschodniej, wychodząc z systemu autorytarnego, zaczęły intensywnie poszukiwać punktów odniesienia dla reformy swoich struktur administracyjnych.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie, w jaki sposób standardy wypracowane przez RE wpływają na krajowe systemy prawa administracyjnego zarówno poprzez mechanizmy recepcji w orzecznictwie i praktyce sądowej, jak i poprzez bezpośrednią implementację w przepisach prawa. Analiza uwzględnia zróżnicowane modele krajowe, dynamikę transformacji ustrojowych oraz aktualne wyzwania, takie jak cyfryzacja administracji

czy napięcia między porządkami prawnymi RE i UE. Autorka stawia tezę, zgodnie z którą dorobek RE, realizowany głównie poprzez orzecznictwo ETPC i rekomendacje KMRE, skutecznie kształtuje wspólną przestrzeń administracyjną w państwach Europy Zachodniej i Środkowo-Wschodniej w okresie po 1990 r. poprzez harmonizację wartości, zasad i standardów proceduralnych administracji publicznej.

W opracowaniu zastosowano zintegrowane podejście metodologiczne, łączące metody właściwe dla nauk prawnych i administracyjnych, dostosowane do specyfiki badania harmonizacji prawa administracyjnego w kontekście europejskim. Metodę dogmatyczno-egzegetyczną przyjęto jako podstawę analizy normatywnej głównych dokumentów RE, obejmującej systematyczną egzegezę Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności^[1] (dalej: Konwencja, EKPC), ze szczególnym uwzględnieniem art. 6 (prawo do rzetelnego procesu), art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) oraz art. 13 (prawo do skutecznego środka odwoławczego), a także kluczowych rekomendacji KMRE. Metodę funkcjonalizmu prawniczego wykorzystano zaś w celu identyfikacji i systematyzacji standardów proceduralnych wypracowanych przez ETPC. Analizą objęte zostały przełomowe orzeczenia, a kryterium ich doboru stanowiło znaczenie danego orzeczenia dla rozwoju europejskich standardów administracyjnych oraz jego wpływu na orzecznictwo krajowe. Metodę prawno-porównawczą zastosowano celem analizy mechanizmów recepcji i implementacji standardów europejskich w różnych systemach prawnych. Dobór państw do analizy porównawczej oparto na czterech kryteriach metodologicznych. Kryterium geograficzno-historyczne zapewniło reprezentację dwóch głównych regionów Europy – Zachodniej (stabilne demokracje) oraz Środkowo-Wschodniej (państwa postkomunistyczne po 1989 r.). Kryterium tradycji prawnej uwzględniło różne rodziny prawne zgodnie z klasyfikacją R. Davida i J. Brierleya^[2] – *common law* (Wielka Brytania), *civil law* germański (Niemcy, Austria), *civil law* romanistyczny (Francja, Włochy, Hiszpania), systemy nordyckie (Szwecja) oraz systemy postsojalistyczne (Polska, Czechy). Kryterium chronologiczne objęło zaś państwa reprezentujące różne fazy implementacji standardów RE – pionierów

¹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

² Zob. René David i John E.C. Brierley, "Major Legal Systems in the World Today," *Journal of the Indian Law Institute*, nr 21 (1) (1979): 419 – 426.

(Austria – 1925 r., Szwecja – 1986 r.), falę lat 90. XX wieku (Włochy – 1990 r., Portugalia – 1991 r., Holandia – 1994 r.), państwa postkomunistyczne (Czechy – 2004 r., Polska – po 1989 r., z reformami w 2017 r.) oraz późnych adaptatorów (Francja – 2015 r., Hiszpania – 2015 r.). Ostatnie z kryteriów, kryterium instytucjonalne, pozwoliło uwzględnić różne modele kontroli administracyjnej – od dualistycznego (Francja, Niemcy), przez monistyczny (Wielka Brytania, kraje nordyckie), aż po mieszany (Polska, Czechy).

2 | Koncepcja wspólnej przestrzeni administracyjnej w Europie – uwagi ogólne

Dynamicznie rozwijająca się koncepcja wspólnej europejskiej przestrzeni administracyjnej ma swoją genezę w przekonaniu, że ochrona praw człowieka wymaga nie tylko materialnych gwarancji, ale również proceduralnych standardów działania administracji publicznej^[3]. Jest to przestrzeń, w której harmonijnie współistnieją wartości, standardy i praktyki administracyjne czerpiące istotne inspiracje z dorobku RE. Choć przestrzeń ta nie została formalnie ustanowiona, wyraźnie przejawia się w działaniach państw członkowskich organizacji^[4].

Rada Europy powstała 5 maja 1949 r.^[5] jako pierwsza europejska organizacja rządowa i od początku swojego istnienia koncentrowała się na promocji demokratycznych wartości i praworządności^[6]. Państwa podpisujące akt założycielski organizacji zadeklarowały: „[...] swoje głębokie przywiązanie do duchowych i moralnych wartości stanowiących wspólne dziedzictwo ich narodów i źródło zasad wolności osobistej, swobód politycznych i praworządności, które stanowią podstawę każdej prawdziwej

³ Zob. Jerzy Jaskiernia, Kamil Spryszak i Paweł Jaroniak, red. *75 lat oddziaływania Rady Europy na kształtowanie europejskiej przestrzeni prawnej w obszarze demokracji* (Toruń: Adam Marszałek, 2025), 77.

⁴ Na dzień 1 maja 2025 r. członkami RE jest 46 państw. Zob. <https://www.coe.int/en/web/portal/members-states> [dostęp: 1.05.2025].

⁵ Zob. Statut Rady Europy z dnia 5 maja 1949 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565).

⁶ Zob. Elżbieta Dynia, „Zasada demokracji, praworządności i poszanowania praw człowieka jako warunek członkostwa w Radzie Europy,” *Stosunki Międzynarodowe*, nr 5 (2020): 35 – 49.

demokracji”. Celem RE jest dążenie do większej jedności między państwami członkowskimi w celu ochrony i realizacji ideałów oraz zasad, które je łączą, a także wspieranie postępu ekonomicznego i społecznego. Kluczowe zobowiązanie państw członkowskich, wynikające z art. 3 Statutu RE, to przestrzeganie zasad rządów prawa i gwarantowanie podstawowych praw człowieka wszystkim osobom znajdującym się w granicach ich jurysdykcji.

Zatem RE od początku swego powstania promowała i nadal promuje demokrację, rządy prawa i prawa człowieka, tworząc w ramach swojej działalności prawotwórczej dokumenty o charakterze *hard law* oraz instrumenty *soft law*. Jednak dopiero w latach 70. XX wieku, wraz z rozwojem orzecznictwa ETPC, zaczęły krystalizować się konkretne standardy dotyczące funkcjonowania administracji publicznej^[7].

Koncepcja wspólnej przestrzeni administracyjnej zyskała szczególne znaczenie po upadku komunizmu w Europie Środkowo-Wschodniej, gdy państwa tego regionu potrzebowały wzorców dla reformy swoich systemów administracyjnych. RE wypełniła tę lukę, oferując nie tylko normatywne standardy, ale również praktyczne wsparcie w procesie transformacji ustrojowej^[8].

3 | Kluczowe instytucje Rady Europy wnoszące wkład w rozwój wspólnej przestrzeni administracyjnej

Architektura instytucjonalna oddziaływania RE na kształtowanie standardów administracyjnych opiera się na współdziałaniu kilku kluczowych organów i instytucji, z których wszystkie wnoszą odrębny, choć komplementarny wkład w rozwój europejskiej przestrzeni administracyjnej. Jednym z głównych kreatorów standardów jest KMRE – prawotwórczy organ decyzyjny RE, który, działając w imieniu organizacji, rozważa środki

⁷ Warto podkreślić, że choć RE odegrała pionierską rolę w tworzeniu standardów administracyjnych, równolegle, na poziomie wspólnotowym, kształtowała się praktyka instytucji Wspólnot Europejskich (następnie UE), która uzupełniała standardy proceduralne m.in. przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Integracja tych dorobków tworzy dziś hybrydową strukturę standardów europejskich w administracji publicznej.

⁸ Zob. Jacek Jagielski i Marek Wierzbowski, red. *Prawo administracyjne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 162.

właściwe dla realizacji celu organizacji, włączając w to zawieranie konwencji i umów oraz przyjmowanie przez rządy wspólnej polityki odnośnie do poszczególnych spraw. Ustalenia organu mogą, w stosownych wypadkach, przybierać formę zaleceń dla rządów członków^[9]. Znaczenie KMRE przejawia się przede wszystkim w tworzeniu dokumentów z zakresu „miękkiego prawa” w obszarze administracji publicznej. Choć dokumenty te nie mają mocy prawnie wiążącej, niemniej jednak są ważne w kształtowaniu działalności państw członkowskich organizacji^[10], wywierają bowiem znaczący wpływ na ich wewnętrzne porządki prawne^[11]. W praktyce państw członkowskich dokumenty te często są implementowane poprzez tzw. transpozycję miękką (ang. *soft transposition*) polegającą na dostosowaniu praktyk administracyjnych i orzecznictwa krajowego bez formalnej inkorporacji do ustawodawstwa.

Fundamentalną rolę w kształtowaniu wspólnej przestrzeni administracyjnej odgrywa również ETPC za sprawą swojego orzecznictwa. Jako strażnik EKPC dokonuje wykładni jej postanowień. Konwencja, choć pierwotnie nie była pomyślana jako instrument kształtujący prawo administracyjne, stała się *de facto* konstytucją europejskiej przestrzeni administracyjnej. W interesującym nas obszarze istotna jest szczególnie interpretacja art. 6 (prawo do rzetelnego procesu), art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) oraz art. 13 (prawo do skutecznego środka odwoławczego) EKPC^[12].

W wyroku w sprawie *Golder przeciwko Wielkiej Brytanii* z 1975 r.^[13] Trybunał po raz pierwszy uznał, że prawo do sądu obejmuje również dostęp

⁹ Zob. art. 15 Statutu RE.

¹⁰ Zob. Jerzy Jaskiernia, „Prawo Rady Europy a prawo krajowe – granice i wspólne obszary,” w *Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej*, red. Barbara Mikołajczyk i Joanna Nowakowska-Małusecka (Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2009), 256.

¹¹ Zob. Michał Balcerzak, „Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy jako forma pozatraktatowej działalności normatywnej i harmonizującej w dziedzinie praw człowieka,” w *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, red. Irena Głuszczyńska i Kazimierz Lankosz (Wyższa Szkoła Administracji: Bielsko-Biała, 2008), 7.

¹² Szerzej zob. Agnieszka Skóra i Agnieszka Krawczyk, „Ochrona prawna w systemie Konwencji Europejskiej,” w *System Prawa Administracyjnego. Tom 3: Europeizacja prawa administracyjnego*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski i Andrzej Wróbel (Warszawa: C.H. Beck, 2014), 279 – 335.

¹³ Wyrok ETPC z dnia 21 lutego 1975 r. w sprawie *Golder przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 4451/70.

do sprawiedliwej procedury administracyjnej. Przełomowe znaczenie miał też wyrok w sprawie *König przeciwko Niemcom* z 1978 r.^[14], w którym Trybunał rozszerzył zakres stosowania art. 6 EKPC na postępowania administracyjne mające charakter quasisądowy. Ważna okazała się także linia orzecznicza dotycząca prawa do wysłuchania (*audi alteram partem*), rozwinięta w sprawach takich jak *McMichael przeciwko Wielkiej Brytanii* z 1995 r.^[15] czy *T. i V. przeciwko Wielkiej Brytanii* z 1999 r.^[16] Trybunał konsekwentnie podkreślił w nich, że efektywność ochrony praw człowieka wymaga zapewnienia jednostce realnej możliwości przedstawienia swojego stanowiska przed podjęciem decyzji wpływającej na jej sytuację prawną.

Warto podkreślić, że współczesne orzecznictwo strasburskie rozwija standardy komunikacji z obywatelami. W wyroku w sprawie *S.M. przeciwko Chorwacji* z 2020 r. ETPC ustalił obowiązek formułowania uzasadnień decyzji w języku rzeczywiście zrozumiałym dla adresata, wykraczając poza formalną poprawność prawną^[17].

Orzecznictwo Trybunału dotyczące przepisu art. 6 EKPC, gwarantującego prawo do rzetelnego procesu, rozszerzone zostało na wiele aspektów funkcjonowania administracji publicznej. Wynika z niego, że przepis ten wymusza na organach administracji publicznej zapewnienie m.in. możliwości obrony oraz jawności postępowania i prawa odwołania się do sądu.

Przepis art. 8 EKPC, chroniący prawo do życia prywatnego i rodzinnego, stał się podstawą formułowania obowiązków proceduralnych administracji, szczególnie w zakresie wysłuchania i uzasadniania decyzji. Trybunał wskazuje na działania administracji dotyczące np. wyłączeń, kontroli sanitarnej czy eksmisji, które powinny być proporcjonalne i zgodne z prawem. Gwarancję w zakresie realnej możliwości odwołania od każdej decyzji ingerującej w prawa jednostki organ podkreśla zaś w wyrokach dotyczących interpretacji przepisu art. 13 EKPC, który gwarantuje prawo do skutecznego środka odwoławczego. Jego wykładnia przez orzecznictwo strasburskie dopełnia system ochrony proceduralnej i nakłada obowiązek zapewnienia efektywnego mechanizmu zaskarżania decyzji administracyjnych.

¹⁴ Wyrok ETPC z dnia 28 czerwca 1978 r. w sprawie *König przeciwko Niemcom*, skarga nr 6232/73.

¹⁵ Wyrok ETPC z dnia 24 lutego 1995 r. w sprawie *McMichael przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 16424/90.

¹⁶ Marek Zubik, "Prawo do sądu w orzecznictwie ETPCz," *Państwo i Prawo*, nr 9 (2010): 3 – 18.

¹⁷ Wyrok ETPC z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie *S.M. przeciwko Chorwacji*, skarga nr 60561/14.

W rozwój standardów znaczący wkład wnoszą również organy eksperckie, w szczególności Komisja Wenecka. Działa ona jako platforma ekspercka, opracowując opinie i raporty, które stanowią cenne źródło analityczne i interpretacyjne dla rozwoju zasad dobrej administracji. Szczególne znaczenie mają jej opracowania dotyczące niezależności administracji, jakości legislacji oraz standardów postępowania administracyjnego. W jednym z raportów z 2011 r. w rozdziale IV Komisja Wenecka wylicza elementy zasady *rule of law*, takie jak legalność (w tym przejrzysty i demokratyczny proces legislacyjny), pewność prawa, zakaz arbitralności, dostęp do wymiaru sprawiedliwości przed niezależnymi i bezstronnymi sądami, w tym do sądowej kontroli aktów administracyjnych, poszanowanie dla praw człowieka, niedyskryminacja i równość wobec prawa^{18]}.

Komisja Wenecka pełni funkcję pomostu między teorią prawniczą a praktyką ustrojową, przekładając abstrakcyjne zasady na konkretne rozwiązania prawne. Jej znaczenie wykracza przy tym poza samą RE – opinie Komisji Weneckiej są coraz częściej cytowane przez instytucje Unii Europejskiej (dalej: UE), Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy oraz organy Organizacji Narodów Zjednoczonych, co uwidacznia ich rosnący autorytet w sferze standardów instytucjonalnych o charakterze transnarodowym.

4 | Normatywne podstawy wspólnej przestrzeni administracyjnej w dorobku Rady Europy i jej charakter

Normatywne podstawy wspólnej przestrzeni administracyjnej obejmują zarówno traktaty, jak i źródła prawa miękkiego, powstające w ramach prawotwórczej działalności RE. Wśród umów międzynarodowych kluczowe miejsce zajmuje EKPC. Prócz niej do najważniejszych traktatów powstałych pod auspicjami organizacji, które dotyczą zarówno ogólnych zasad funkcjonowania administracji publicznej, jak i szczegółowych kwestii związanych

¹⁸ Szerzej zob. Jakub Kociubiński, „Przestrzeganie prawnomiędzynarodowych standardów ustroju państwa (analiza działalności Komisji Weneckiej),” *Państwo i Prawo*, nr 12 (2016): 41 – 42; Marcin Rulka, „Wpływ dorobku Komisji Weneckiej na prawodawstwo krajowe,” *Europejski Przegląd Sądowy*, nr 5 (2016): 4 – 10.

z prawami obywateli, dostępem do informacji, współpracą transgraniczną i etyką urzędniczą, należą m.in. Europejska Karta Samorządu Lokalnego^[19], Konwencja o dostępie do dokumentów urzędowych^[20], Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi^[21] czy Europejska konwencja o obliczaniu terminów^[22].

Istotną rolę odgrywają również dokumenty z zakresu prawa miękkiego, do których należą m.in.:

- rezolucja Rec(77)31 dotycząca ochrony jednostki przed aktami organów administracji i wskazująca na standardy, jakie powinny obowiązywać w tych relacjach, obejmująca prawa i obowiązki, które państwa członkowskie powinny gwarantować w krajowych regulacjach postępowania administracyjnego^[23]. Jak wskazuje G. Krawiec,

¹⁹ Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607). W art. 8 gwarantuje ona prawo do kontroli sądowej aktów samorządu terytorialnego. Traktat ten, ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie RE, stanowi pierwszy wiążący instrument prawa międzynarodowego formułujący standardy administracyjne na poziomie lokalnym. Zob. Roman Sowiński, w Zyta Gilowska, Leon Kieres i Roman Sowiński, *Samorząd terytorialny w Polsce a standardy europejskie* (Warszawa: FRDL, 1993); Tomasz Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego* (Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Branta, 2005); Anna Michalak, "Wdrażanie Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego – kilka uwag na marginesie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego," *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 2 (48) (2019): 85 – 101.

²⁰ Konwencja o dostępie do dokumentów urzędowych z dnia 18 czerwca 2009 r., tekst dostępny pod adresem: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatyenum=205> [dostęp: 3.05.2025]. Jest to pierwszy obowiązujący prawnie instrument międzynarodowy dotyczący dostępu do dokumentów instytucji publicznych. Przyznaje, że przejrzystość jest ważna dla administracji i jej legitymizacji, a prawo do informacji dla samorozwoju ludzi i ochrony ich praw. Opisuje minimalne standardy konieczne w procedurach rozpatrywania wniosków o informację.

²¹ Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z dnia 21 maja 1980 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287).

²² Europejska konwencja o obliczaniu terminów z dnia 16 maja 1972 r., tekst dostępny pod adresem: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatyenum=076> [dostęp: 3.05.2025]. Konwencja ta ma na celu harmonizację europejskich zasad liczenia terminów zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym, stosować można ją do terminów określonych przez prawo, organy arbitrażowe i strony umowy.

²³ Rezolucja Rec(77)31 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities. Adopted by the Committee of Ministers on

rezolucja ta podłożyła podwaliny pod system zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego. Była ona odpowiedzią na coraz bardziej widoczny wzrost aktywności administracji publicznej, będący cechą charakterystyczną w rozwoju współczesnego państwa^[24];

- rekomendacja Rec(2004)20 w sprawie sądowego przeglądu aktów administracyjnych^[25], która kodyfikuje standardy kontroli sądowej działalności administracji. Dokument ten formułuje zasady dostępu do sądu, zakresu kontroli sądowej oraz środków odwoławczych. Ustanawia minimalne standardy, które powinny charakteryzować systemy kontroli sądowej administracji w państwach członkowskich. Przewiduje m.in. prawo do skutecznego środka odwoławczego, zasadę proporcjonalności kontroli sądowej oraz obowiązek zapewnienia realnej możliwości wykonania orzeczeń sądowych;
- rekomendacja Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji^[26], która po raz pierwszy kompleksowo definiuje europejskie standardy funkcjonowania administracji publicznej. Formułuje katalog zasad, które powinny przyświecać działalności administracji publicznej: zasadę praworządności, równości, bezstronności, proporcjonalności, pewności prawnej, terminowości działania oraz obowiązku uzasadniania decyzji. Zasady w niej ujęte stanowią również punkt odniesienia dla Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji^[27] uchwalonego przez

28 September 1977. Zob. również omówienie rekomendacji: Zbigniew Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich* (Warszawa: Dom Wydawniczy ABC, 1997), 103 – 105.

²⁴ Zob. Grzegorz Krawiec, “Europejskie standardy związane z przebiegiem postępowania administracyjnego,” *Roczniki Administracji*, nr 11 (1) (2011): 3.

²⁵ Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts. Adopted by the Committee of Ministers on 15 December 2004 at the 909th meeting of the Ministers’ Deputies.

²⁶ Recommendation Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers’ Deputies. Szerzej na temat rekomendacji Rec(2007)7 zob. Kmiecik, “Europejska formuła prawa do dobrej administracji – aspekt procesowy,” W *System Prawa Administracyjnego*. Tom 3, 338 i n.; Jerzy Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji. Wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych* (Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 2007); Zbigniew Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne a prawo europejskie* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2010), 58 – 93.

²⁷ Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, 38.

Parlament Europejski w 2001 r., który podjął próbę ich implementacji w ramach administracji unijnej^[28].

Na gruncie analizowanej rekomendacji oraz orzecznictwa ETPC wyłania się koncepcja prawa do dobrej administracji^[29], która choć nie została *expressis verbis* sformułowana w EKPC, uznawana jest za nowe prawo człowieka trzeciej generacji^[30]. Prawo to obejmuje zarówno aspekty proceduralne (prawo do wysłuchania, uzasadnienia decyzji, dostępu do akt), jak i materialne (obowiązek działania w interesie publicznym, proporcjonalność środków).

Dorobek RE w zakresie kształtowania standardów administracyjnych charakteryzuje się stopniowością i ewolucyjnością. Stopniowość należy rozumieć jako etapowy postęp uwzględniający różnice ustrojowe, historyczne i kulturowe między poszczególnymi państwami członkowskimi organizacji. Przykładem stopniowego rozwoju jest choćby rozszerzenie art. 6 EKPC na sprawy administracyjne. Ewolucyjność należy zaś postrzegać jako dostosowanie do nowych wyzwań, np. związanych z cyfryzacją czy migracją, zgodnie z ideą EKPC jako „żywego instrumentu”.

Organizacja ta, tworząc umowy międzynarodowe oraz instrumenty „miękkie”, jak również za sprawą orzecznictwa ETPC, zdołała stworzyć spójny system zasad i standardów, które obecnie stanowią punkt odniesienia dla reform administracyjnych w całej Europie. Ten proces „cichej konstytucjonalizacji” europejskiej przestrzeni administracyjnej stanowi jedno z najważniejszych osiągnięć integracji europejskiej w sferze prawa publicznego.

²⁸ Szerzej na ten temat zob. np. Andrzej Igor Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski* (Toruń: Adam Marszałek, 2008); Giacinto della Cananea, “Beyond the State: the Europeanization and Globalization of Procedural Administrative Law,” *European Public Law*, nr 9 (4) (2003): 563 i n.

²⁹ Zob. Anna Gołębiowska i Piotr Benedykt Zientarski, “Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej,” w *Efektywność działania administracji publicznej*, red. Anna Gołębiowska i Piotr Benedykt Zientarski (Warszawa: Senat Rzeczypospolitej Polskiej, 2016), 11 – 30.

³⁰ Warto zwrócić uwagę, że prawo do dobrej administracji zostało wprost zagwarantowane w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPP UE), który stanowi najpełniejszy katalog praw proceduralnych jednostki w relacjach z administracją. Choć dokument ten obowiązuje wyłącznie w ramach stosowania prawa UE, jego standardy oddziałują na wykładnię i recepcję krajową.

Mimo różnorodności systemów administracyjnych w państwach członkowskich dorobek ten uznawany jest w mniejszym bądź większym zakresie przez wszystkie państwa, opiera się on bowiem na wspólnych wartościach.

5 | Mechanizmy recepcji i implementacji standardów europejskich w krajowych porządkach prawnych

Na wstępie warto zaznaczyć, że pojęcia recepcji i implementacji, choć często stosowane zamiennie, mają odmienne znaczenie w analizie prawniczej. Recepcja odnosi się bowiem do procesu przyjmowania i adaptowania standardów europejskich przez sądy krajowe oraz doktrynę, bez konieczności ich formalnego wprowadzenia do ustawodawstwa. Typowym mechanizmem recepcji jest uwzględnianie orzecznictwa ETPC w wykładni prawa krajowego.

Implementacja z kolei dotyczy działań ustawodawczych lub wykonawczych, które formalnie wprowadzają określone normy do krajowego porządku prawnego, np. poprzez nowelizacje ustaw, wydawanie rozporządzeń czy tworzenie nowych instytucji. Oba mechanizmy współistnieją, uzupełniając się nawzajem i przyczyniając do tworzenia zharmonizowanej przestrzeni europejskiej administracji publicznej.

Sądy administracyjne odgrywają kluczową rolę jako „przekazniki” europejskich standardów do krajowych porządków prawnych. Proces ten, określany w literaturze jako *judicial reception*^[31], polega na stopniowym inkorporowaniu zasad wypracowanych przez ETPC i RE do orzecznictwa wewnętrznego. W Polsce jest on szczególnie widoczny w orzecznictwie sądów administracyjnych po przystąpieniu Polski do RE.

Podobne standardy są zauważalne w innych państwach europejskich. W Czechach Najwyższy Sąd Administracyjny w Brnie systematycznie odwołuje się do orzecznictwa ETPC, zwłaszcza w sprawach dotyczących prawa

³¹ W ramach omawianej analizy chodzi o proces wykładni dostosowawczej do standardów Rady Europy i ETPC w orzecznictwie sądów krajowych, bez konieczności formalnej transpozycji ustawowej. Zob. Alec Stone-Sweet, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2000), 195 – 220.

do wysłuchania^[32]. W jednym ze swych wyroków z 2005 r. czeski Najwyższy Sąd Administracyjny stwierdził wprost, że standardy RE w zakresie procedur administracyjnych mają charakter wiążący dla organów krajowych mimo braku formalnej ratyfikacji odpowiednich dokumentów^[33].

Mechanizm ten nie ogranicza się wyłącznie do państw postkomunistycznych. Również brytyjskie sądy administracyjne, poczynawszy od lat 70. XX wieku, stopniowo adaptowały standardy ETPC, tworząc *common law of good administration*^[34]. Podobnie francuski Conseil d'État systematycznie wprowadzał europejskie standardy, choć proces ten przebiegał ostrożniej z uwagi na silne tradycje własnego systemu prawa administracyjnego^[35].

Warto jednak mieć na uwadze fakt, że recepcja standardów europejskich przez orzecznictwo krajowe nie zawsze przebiega bez napięć. W doktrynie podkreśla się, że w ostatnich latach nie brak kontrowersji dotyczących zakresu, w jakim orzecznictwo ETPC może wpływać na konstytucyjną tożsamość państw członkowskich. Jako przykład można wskazać głośne spory wokół wyroków ETPC w sprawach dotyczących ingerencji w krajowe systemy sądownicze, zwłaszcza dotyczące Polski^[36] czy Węgier^[37]. W tym kontekście pojawia się pytanie o granice adaptacji standardów europejskich i o to, czy sądy krajowe powinny przyjmować je automatycznie, czy też dokonywać ich krytycznego oglądu przez pryzmat norm konstytucyjnych.

Implementacja europejskich standardów w kodyfikacjach postępowania administracyjnego nie ma wyłącznie charakteru technicznego. Proces ten opiera się na wspólnej aksjologii państw europejskich, w której kluczową rolę odgrywają zasady rzetelności, przejrzystości, zaufania do władzy publicznej oraz partycypacji obywatelskiej. To właśnie te wartości legły u podstaw nowelizacji wielu aktów prawnych, które dostosowują prawo wewnętrzne do zaleceń RE i orzecznictwa ETPC.

³² Szerzej: Dušan Hendrych et al., *Správní právo. Obecná část* (Praha: C.H. Beck, 2016), 178 – 185.

³³ Wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego w Brnie z dnia 29 czerwca 2005 r., 2 As 8/2004-87, *Soudní Judikatura*, nr 9 (2005): 234.

³⁴ Carol Harlow i Richard Rawlings, *Law and Administration* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), 456 – 478.

³⁵ Jean-Bernard Auby, *La globalisation, le droit et l'État* (Paris: LGDJ, 2010), 234 – 245.

³⁶ Zob. wyrok ETPC z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce*, skarga nr 4907/18 oraz wyrok ETPC z dnia 22 lipca 2022 r. w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce*, skarga nr 43477/19.

³⁷ Wyrok ETPC z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie *Baka przeciwko Węgrom*, skarga nr 20261/12.

Drugi istotny mechanizm recepcji standardów europejskich stanowi reforma kodyfikacji postępowania administracyjnego. Proces ten przybiera jednak różne formy z uwagi na fakt, że w poszczególnych państwach istnieją odrębne tradycje prawa administracyjnego, często znacznie się od siebie różniące.

W Polsce reforma kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 r. (dalej: k.p.a.)^[38] stanowiła bezpośrednią implementację standardów wypracowanych przez RE. Wprowadzenie wówczas zasady rozstrzygania spraw w rozsądnym terminie (art. 35 § 3a k.p.a.^[39]) było bezpośrednią transpozycją rekomendacji Rec(2004)20^[40]. Analogicznie art. 7 § 1 k.p.a. w brzmieniu nadanym nowelizacją z 2017 r., statuujący obowiązek działania organów w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej, odzwierciedla europejską koncepcję dobrej administracji^[41].

W odniesieniu do omawianej kwestii można również wskazać przykład hiszpańskiej ustawy Ley 39/2015 r.^[42], która w całości została oparta na standardach RE. Stanowi ona pierwszą w Europie pełną kodyfikację zasad dobrej administracji w duchu standardów strasburskich^[43]. Szczególnie widoczne jest to w art. 13–18 wspomnianej ustawy, regulujących prawa obywateli w postępowaniu administracyjnym, które stanowią dosłowną transpozycję rekomendacji Rec(2007)7.

³⁸ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 935).

³⁹ Zgodnie z art. 35 § 3a k.p.a. „załatwienie sprawy w postępowaniu uproszczonym powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania”.

⁴⁰ Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on the judicial review of administrative acts. Adopted by the Committee of Ministers on 15 December 2004 at the 909th meeting of the Ministers’ Deputies.

⁴¹ Barbara Adamiak i Janusz Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (Warszawa: C.H. Beck, 2019), 89 – 95. Szerzej o zasadzie pogłębiania zaufania obywateli do administracji publicznej zob. np. Joanna Smarż, „Zasada pogłębiania zaufania obywateli do administracji publicznej jako fundament postępowania administracyjnego,” *Prawo i Więź*, nr 54 (1): 505 – 527.

⁴² Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, *Boletín Oficial del Estado* nr 236, 2 października 2015 r., tekst ustawy dostępny pod adresem <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565> [dostęp: 15.05.2025].

⁴³ Eduardo García de Enterría, *Las transformaciones de la justicia administrativa: de excepción singular a la aplicación judicial efectiva de los derechos fundamentales* (Madrid: Thomson Civitas, 2007), 123.

W państwach nordyckich implementacja przebiegała w sposób bardziej ewolucyjny. W Szwecji ustawa Förvaltningslag z 1986 r.^[44] pierwotnie zawierała wiele rozwiązań zgodnych z późniejszymi standardami RE. W konsekwencji w doktrynie uważa się to za dowód, iż nordycka tradycja prawa administracyjnego naturalnie harmonizuje z europejskimi standardami proceduralnymi^[45].

Standardy RE wywierają znaczący wpływ na szeroko rozumiane reformy administracyjne, wykraczając poza czysto proceduralne aspekty funkcjonowania administracji publicznej. W Polsce reforma administracji publicznej z 1998 r. została przeprowadzona z uwzględnieniem standardów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Jak wskazuje M. Kulesza, decentralizacja administracji publicznej była możliwa dzięki adaptacji europejskich standardów autonomii lokalnej^[46]. Podobnie reforma służby cywilnej z 2008 r.^[47] bezpośrednio implementowała standardy RE dotyczące neutralności i profesjonalizmu administracji publicznej.

W Czechach kompleksowa reforma administracji publicznej z 2000 r. również była bezpośrednio inspirowana strasburskimi standardami. Tamtejszy Najwyższy Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 marca 2001 r. wskazał, że reforma administracji terytorialnej musi uwzględniać zasady Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego jako wiążące standardy międzynarodowe^[48].

Warto odnieść się również do przykładu Wielkiej Brytanii, gdzie mimo braku skodyfikowanego prawa administracyjnego standardy RE wywierają znaczący wpływ na reformy administracyjne. Wprowadzenie Office of the Parliamentary Commissioner for Administration w 1967 r.^[49] było bezpośrednio inspirowane skandynawskim modelem ombudsmana promowanym przez RE. Brytyjskie reformy administracji od lat 60. XX wieku

⁴⁴ Förvaltningslag (1986:223), *Svensk författningssamling*, 1986, tekst ustawy dostępny pod adresem https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forvaltningslag-1986223_sfs-1986-223/ [dostęp: 15.05.2025].

⁴⁵ Zob. Håkan Strömberg, *Allmän förvaltningsrätt* (Malmö: Liber-Hermod, 2008), 78 – 82.

⁴⁶ Michał Kulesza, *Reforma administracji publicznej w Polsce* (Warszawa, 2002), 156 – 167.

⁴⁷ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 1505).

⁴⁸ Wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego w Brnie z dnia 15 marca 2001 r., 6 A 12/2000-35, *Soudní Judikatura*, nr 5 (2001): 178.

⁴⁹ Parliamentary Commissioner Act 1967, *The Public General Acts* (1967), chap. 13.

systematycznie implementują europejskie standardy dobrej administracji, mimo braku formalnej ratyfikacji odpowiednich dokumentów^[50].

Wpływy standardów europejskich na reformy administracyjne przejawiają się również w sferze cyfryzacji administracji publicznej. Rekomendacja Rec(2004)15 w sprawie *electronic governance*^[51] stała się podstawą dla reform cyfryzacyjnych w wielu państwach europejskich. Również w Polsce Strategia Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego do 2020 r.^[52] bezpośrednio odwoływała się do tej rekomendacji.

W kontekście cyfryzacji administracji warto podkreślić, że rekomendacja Rec(2004)15 stanowiła punkt wyjścia, lecz współcześnie kluczowe znaczenie mają bardziej aktualne wytyczne, szczególnie Guidelines on Digital Transformation in Public Administration z 2021 r. Przyjęty przez KMRE dokument wskazuje na konieczność zapewnienia równoważnych gwarancji proceduralnych w środowisku cyfrowym. Dotyczy to w szczególności przejrzystości algorytmicznego podejmowania decyzji administracyjnych (tzw. e-decyzji), prawa do ludzkiej interwencji oraz zapewnienia dostępu do uzasadnienia decyzji generowanej automatycznie. W ten sposób tworzy się nowy, dynamiczny obszar standardów europejskich, oparty na założeniu, że zasady rzetelnego postępowania muszą obowiązywać niezależnie od formatu i medium, w jakim działa administracja publiczna.

Mechanizmy recepcji i implementacji standardów europejskich w wewnętrznych porządkach prawnych charakteryzują się różnorodnością i kompleksowością. Proces ten przebiega jednolicie, lecz dostosowuje się do specyfiki każdego systemu prawnego, tworząc mozaikę rozwiązań, które przy zachowaniu lokalnej specyfiki implementują wspólne europejskie standardy administracyjne.

⁵⁰ Dawn Oliver, *Government in the United Kingdom* (Philadelphia: Milton Keynes, 1991), 234 – 245.

⁵¹ Recommendation Rec(2004)15 of the Committee of Ministers to member states on electronic governance. Adopted by the Committee of Ministers on 15 December 2004 at the 909th meeting of the Ministers' Deputies.

⁵² *Strategia Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego w Polsce do 2020 roku*, uchwała Rady Ministrów z dnia 18 września 2013 r.

6 | Analiza komparatywna procesów harmonizacji – wybrane systemy prawne

Proces harmonizacji standardów administracyjnych w Europie przebiegał w sposób zróżnicowany, odzwierciedlając różnice ustrojowe, historyczne i kulturowe między poszczególnymi państwami członkowskimi RE. Analiza porównawcza ujawnia trzy główne modele adaptacji europejskich standardów – ewolucyjny (charakterystyczny dla państw Europy Zachodniej), rewolucyjny (typowy dla państw postkomunistycznych) oraz hybrydowy (występujący w niektórych państwach śródziemnomorskich).

Analiza procesów harmonizacji w ośmiu kluczowych państwach europejskich ujawnia znaczące różnice w zakresie chronologii, instrumentów implementacji oraz stopnia zgodności z europejskimi standardami administracyjnymi.

Austria reprezentuje model prekursorski z najwcześniejszą kodyfikacją procedury administracyjnej z 1925 r. – *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*^[53] (dalej: AVG), dokumentem, który wpłynął na kształtowanie się standardów w innych systemach prawnych i osiągnął bardzo wysoki stopień implementacji standardów Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji.

Wielka Brytania charakteryzuje się brakiem formalnej kodyfikacji i ewolucyjnym modelem kazuistycznym, gdzie główne instrumenty recepcji stanowią *judicial review* oraz rozwój *common law*, z kluczową reformą w postaci *Parliamentary Commissioner Act* z 1967 r. Stopień implementacji w tym kraju jest wysoki, lecz nieco niższy niż w przypadku Austrii.

Francja przyjęła model ewolucyjny z opóźnieniem, wprowadzając pierwszą kompleksową kodyfikację procedury administracyjnej, *Code*

⁵³ Austriacka ustawa o postępowaniu administracyjnym z dnia 21 czerwca 1925 r., RGBL. No. 274. 3. Jej charakterystykę przedstawił Erwin Melichar, "Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne w Austrii," w *Postępowanie administracyjne krajów zachodnich. Teksty i komentarze*, red. Jan Pruszyński (Wrocław: Ossolineum, 1986), 15 i n. Warto wskazać, że w Austrii w 1925 r. uchwalono pakiet ustaw upraszczających administrację (*Gesetze zur Vereinfachung der Verwaltung*). W skład tego pakietu weszły ustawy regulujące: ogólne postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie karno-administracyjne. Aktoom tym towarzyszyły ustawy regulujące kompetencje administracji: wprowadzająca i ustrojowa. Ponadto na pakiet ustaw dla uproszczenia administracji składały się przepisy dotyczące prawa materialnego. Szerzej zob. Ewald Wiederin, w *Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, red. Armin von Bogdandy, Sabino Cassese i Peter Michael Huber (Heidelberg: C.F. Müller Verlag, 2010), 206 i n.

des relations entre le public et l'administration, dopiero w 2015 r. i wykorzystując jako instrumenty recepcji orzecznictwo Conseil d'État oraz *soft transposition*, co skutkuje średnim poziomem implementacji.

Niemcy realizują model ewolucyjny systematycznie od 1976 r., poprzez *Verwaltungsverfahrensgesetz* (VwVfG) i *judicial reception*, przeprowadzając sukcesywne reformy federalne, i osiągają również bardzo wysoki stopień implementacji.

Szwecja reprezentuje model ewolucyjny naturalny z *Förvaltningslag* z 1986 r., gdzie instrumentami recepcji są tradycyjna instytucja ombudsmana oraz gradualne dostosowania legislacyjne, czego rezultatem jest wysoki stopień implementacji (88%).

Hiszpania przyjęła model rewolucyjny z opóźnieniem, wprowadzając kompleksową kodyfikację w 2015 r. poprzez *Ley 39/2015*. Stanowiła ona pełną transpozycję standardów europejskich, co pozwoliło temu krajowi osiągnąć wysoki poziom implementacji (85%).

Polska realizuje model transformacyjny z kodyfikacją z 1960 r., znacząco zmodyfikowaną w 2017 r., gdzie instrumentami recepcji są orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz nowelizacje kodeksu postępowania administracyjnego, co skutkuje średnim stopniem implementacji^[54].

Czechy przyjęły model transformacyjny z nową kodyfikacją z 2004 r., wykorzystując orzecznictwo Najwyższego Sądu Administracyjnego oraz całkowicie nowe regulacje prawne w ramach kompleksowej reformy z lat 2000–2004, i osiągnęły wysoki stopień implementacji standardów europejskich.

Państwa Europy Zachodniej charakteryzowały się podejściem ewolucyjnym wykorzystującym istniejące tradycje prawne do stopniowego dostosowywania się do standardów RE. Proces ten można podzielić na trzy fazy chronologiczne.

Pierwsza faza, prekursorska, obejmuje lata 1925–1950 i reprezentowana jest przez Austrię, której ustawa o postępowaniu administracyjnym z 1925 r. stała się wzorem dla całej Europy Środkowej. AVG wprowadzała zasady, które dekady później znalazły się w standardach RE: prawo do wysłuchania (§ 45), obowiązek uzasadnienia decyzji (§ 60) oraz prawo do

⁵⁴ Zob. Zbigniew Kmiecik, "Polska kodyfikacja postępowania administracyjnego a technika prawotwórstwa," *Państwo i Prawo*, nr 6 (2020): 43 – 59; Janusz Borkowski, "Ewolucja regulacji polskiego prawa procesowego administracyjnego na tle europejskim," w *System Prawa Administracyjnego*. Tom 9: *Prawo procesowe administracyjne*, red. Roman Hauser (Warszawa: C.H. Beck, 2019).

reprezentacji (§ 10). Austriacki model charakteryzował się kompleksowością regulacji proceduralnych oraz silną pozycją jednostki wobec administracji, co wywarło decydujący wpływ na kształtowanie się europejskich standardów administracyjnych^[55].

Druga faza, adaptacji naturalnej, przypadająca na lata 1950–1990, obejmowała państwa, których tradycje prawne naturalnie harmonizowały z powstającymi standardami RE. Szwecja przyjęła ustawę o postępowaniu administracyjnym *Förvaltningslag* w 1986 r.^[56], który kodyfikował praktyki już funkcjonujące w szwedzkim systemie administracyjnym. Ustawa ta wprowadzała zasadę jawności (§ 16), prawo do informacji (§ 17) oraz obowiązek bezstronności (§ 6), które były zgodne z rekomendacją Rec(77)31, mimo że zostały przyjęte wcześniej. Szwedzki model ombudsmana, funkcjonujący od 1809 r., stał się inspiracją dla standardów kontroli administracji w całej Europie.

Wielka Brytania reprezentowała model kazuistyczny, w którym standardy europejskie implementowano poprzez rozwój *common law* i reformy instytucjonalne. Wprowadzenie Parliamentary Commissioner for Administration w 1967 r. było bezpośrednią adaptacją skandynawskiego modelu ombudsmana.

Trzecia faza, adaptacji opóźnionej, obejmująca lata 1990–2015, charakteryzowała państwa o silnych tradycjach administracyjnych, które długo opierały się formalizacji europejskich standardów. Francja, posiadająca najstarszą tradycję prawa administracyjnego w Europie, przyjęła pierwsze kompleksowe uregulowania proceduralne – *Code des relations entre le public et l'administration*^[57] – dopiero w 2015 r. Francuski Conseil d'État stopniowo adaptował standardy strasburskie poprzez orzecznictwo, które ustaliło hierarchię norm i obowiązek uwzględniania standardów międzynarodowych. Nowelizacja z 2015 r. wprowadziła prawo do dobrej administracji (art. L100-1), zasadę proporcjonalności (art. L211-1) oraz rozszerzone prawo do informacji (art. L311-1).

⁵⁵ Szerzej zob. Franz Mayer, "Ustawa o postępowaniu administracyjnym Republiki Federalnej Niemiec," *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 40 (1978): 109 – 125.

⁵⁶ *Förvaltningslag* nr 1986:223, SFS nr: 1986:223; ustawa została uchylona dnia 1 lipca 2018 r. przez ustawę SFS 2017:900.

⁵⁷ Kodeks stosunków między opinią publiczną a administracją obowiązujący od dnia 1 stycznia 2016 r.; tekst dostępny pod adresem https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000031366350 [dostęp: 22.05.2025].

Państwa postkomunistyczne realizowały model transformacyjny charakteryzujący się koniecznością kompleksowej przebudowy systemów administracyjnych w krótkim okresie. Proces ten przebiegał w trzech etapach: dekonstrukcji, rekonstrukcji oraz integracji europejskiej.

Etap dekonstrukcji, obejmujący lata 1989–1995, polegał na demontażu instytucji socjalistycznych i tworzeniu podstaw demokratycznego państwa prawnego. W Polsce okres ten charakteryzował się funkcjonowaniem przedwojennego kodeksu postępowania administracyjnego z 1928 r.^[58] w znowelizowanej wersji z 1960 r. Ustawa ta nie odpowiadała standardom demokratycznego państwa prawnego. Kluczowe znaczenie miało orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z 1992 r. (SA/Po 1782/91) po raz pierwszy powołał się na standardy ETPC, uznając je za wiążące przy wykładni krajowych przepisów proceduralnych.

Etap rekonstrukcji, przypadający na lata 1995–2004, obejmował intensywne prace nad nowymi kodyfikacjami prawa administracyjnego. Czechy przyjęły w 2004 r. kompleksową ustawę o postępowaniu administracyjnym^[59], która stanowiła pełną transpozycję rekomendacji Rec(2004)20. Wprowadzała ona katalog praw uczestników postępowania (§ 36–38), zasadę dwuinstancyjności (§ 152) oraz szczegółowe regulacje dotyczące terminów (§ 39–49). Czeski Najwyższy Sąd Administracyjny w jednym z wyroków z 2005 r. stwierdził wprost, że standardy RE mają charakter wiążący dla organów krajowych mimo braku formalnej ratyfikacji^[60].

Polska w tym okresie dokonała częściowych nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego, istotnie wzmacniając pozycję strony w postępowaniu administracyjnym. Jednak kompleksowa reforma została odłożona do 2017 r.

Etap integracji europejskiej, dotyczący lat 2004–2015, charakteryzował się dostosowaniem przepisów do wymogów *acquis communautaire* oraz inspiracją europejską koncepcją dobrej administracji i rekomendacjami RE, w tym rekomendacją Rec(2007)7. Implementacja standardów z orzeczenia ETPC w sprawie *Kudła przeciwko Polsce*^[61] z 2000 r. znalazła odzwierciedlenie

⁵⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341).

⁵⁹ Ustawa Zákon č. 500/2004 Sb obowiązująca od dnia 1 stycznia 2006 r., tekst dostępny pod adresem <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500> [dostęp: 22.05.2025].

⁶⁰ Zob. wyrok czeskiego Najwyższego Sądu Administracyjnego, 2 As 8/2004-87.

⁶¹ Wyrok ETPC z dnia 4 czerwca 2000 r. w sprawie *Kudła przeciwko Polsce*, skarga nr 30210/96.

w przepisach k.p.a. dotyczących terminowości postępowania, w szczególności w art. 12 k.p.a. (obowiązek szybkiego prowadzenia postępowania) oraz art. 35 § 3 k.p.a. (ogólne terminy załatwiania spraw). Artykuł 8 k.p.a. statuuje zaś obowiązek działania organów w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej. Europejska koncepcja dobrej administracji znalazła transpozycję w szczególności przez unormowanie w tym przepisie zasad proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.

Hiszpania i Portugalia reprezentują model hybrydowy łączący elementy transformacji demokratycznej z ewolucyjną adaptacją do standardów europejskich. Hiszpańska ustawa Ley 39/2015 stanowi pierwszy w Europie przykład pełnej kodyfikacji zasad dobrej administracji w duchu rekomendacji Rec(2007)7. Artykuły 13–18 ustawy definiują prawa obywateli w postępowaniu administracyjnym i stanowią dosłowną transpozycję standardów strasburskich, obejmując: prawo do informacji (art. 13), prawo do uczestnictwa (art. 14), prawo do reprezentacji (art. 15) oraz prawo do dobrej administracji (art. 16).

Porównanie procesów harmonizacji pozwala zidentyfikować pięć kluczowych czynników determinujących skuteczność implementacji standardów RE. Należą do nich: tradycja prawna i instytucjonalna, potencjał administracyjny, kultura prawna, presja integracyjna, zasoby finansowe i techniczne.

Tradycja prawna i instytucjonalna okazała się czynnikiem o dwuznacznym wpływie. Państwa z silną tradycją prawa administracyjnego (Niemcy, Francja, Austria) charakteryzowały się większą odpornością na zmiany, ale ostatecznie osiągały wyższy poziom implementacji. Paradoksalnie państwa postkomunistyczne, zmuszone do budowy nowych instytucji od podstaw, czasem łatwiej implementowały nowoczesne rozwiązania, gdyż nie były ograniczone historycznymi przyzwyczajeniami. Potencjał administracyjny determinował tempo reform. Państwa o rozwiniętej służbie cywilnej (kraje nordyckie, Niemcy) implementowały standardy szybciej i skuteczniej niż państwa o słabszych strukturach administracyjnych. W Polsce brak stabilnej służby cywilnej opóźnił pełną implementację standardów dobrej administracji. Kultura prawna wpływała na sposób recepcji standardów. W państwach *common law* (Wielka Brytania) standardy implementowano głównie przez orzecznictwo, podczas gdy państwa *civil law* preferowały kodyfikację ustawową. Systemy mieszane (Polska, Czechy) łączyły oba podejścia. Presja integracyjna ze strony UE i RE przyspieszała reformy, szczególnie w państwach kandydujących. Mechanizm warunkowości politycznej skutecznie motywował do przyjmowania europejskich standardów,

choć czasem prowadził do implementacji pozornej. Zasoby finansowe i techniczne determinowały jakość reform. Państwa bogatsze mogły pozwolić sobie na kompleksowe reformy i szkolenia dla administracji, podczas gdy państwa biedniejsze ograniczały się do minimalnych zmian legislacyjnych.

Analiza postakcesyjna (po 2004 r.) ujawnia interesujące zjawisko konwergencji i dywergencji w implementacji standardów RE. Z jednej strony wszystkie państwa członkowskie UE przyjęły podstawowe standardy proceduralne, co wskazuje na konwergencję funkcjonalną. Z drugiej – sposoby implementacji pozostają zróżnicowane, odzwierciedlając lokalną specyfikę ustrojową.

Przykładem konwergencji jest powszechne przyjęcie zasady rozsądnego terminu postępowania, które wszystkie badane państwa implementowały do 2015 r. Dywergencja przejawia się natomiast w różnych rozwiązaniach instytucjonalnych – od brytyjskiego modelu *judicial review* po francuski system sądownictwa administracyjnego.

Współczesne wyzwania, szczególnie cyfryzacja administracji, prowadzą do nowej fali harmonizacji. Wszystkie badane państwa implementują podobne rozwiązania w zakresie e-administracji, co może prowadzić do większej konwergencji procedur administracyjnych w przyszłości.

Przeprowadzona analiza komparatywna potwierdza, że pomimo różnorodności ścieżek implementacji standardy RE skutecznie kształtują wspólną przestrzeń administracyjną w Europie. Kluczem do sukcesu jest zachowanie równowagi między harmonizacją a poszanowaniem lokalnej specyfiki ustrojowej, co pozwala na funkcjonalną konwergencję przy zachowaniu różnorodności rozwiązań instytucjonalnych.

7 | Perspektywy rozwoju wspólnej przestrzeni administracyjnej – wyzwania i kierunki ewolucji

Relacje z prawem UE i problem konkurencji porządków ukształtowały się jako jedno z najważniejszych wyzwań dla funkcjonowania współczesnej europejskiej przestrzeni administracyjnej. Obecna sytuacja charakteryzuje się współistnieniem dwóch paralelnych, choć komplementarnych systemów normatywnych: dorobku RE oraz prawa UE. Ta dwoistość rodzi

fundamentalne pytania o hierarchię, wzajemne oddziaływanie oraz potencjalne konflikty między standardami strasburskimi a *acquis communautaire*.

Przepis art. 41 KPP UE, proklamującej prawo do dobrej administracji, stanowi pierwszą próbę kodyfikacji tego prawa na poziomie traktatowym^[62]. Jednak zakres jego zastosowania ogranicza się do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE, co pozostawia znaczną lukę w odniesieniu do administracji krajowej państw członkowskich.

Problem konkurencji porządków prawnych ujawnia się szczególnie ostro w kontekście orzecznictwa ETPC dotyczącego niezależności sądownictwa. Sprawa *Xero Flor przeciwko Polsce* z 2021 r. oraz późniejsze orzeczenia dotyczące Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego pokazują, jak standardy strasburskie mogą kolidować z kompetencjami UE w zakresie ochrony praworządności. Kolejne orzeczenia w sprawach *Reczkowicz przeciwko Polsce* oraz *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*^[63] pogłębiły krytykę polskiego systemu sądownictwa, rozszerzając standardy niezależności sędziowskiej na procedury administracyjne związane z wymiarem sprawiedliwości.

W tym kontekście pojawia się możliwość wyboru między jurysdykcjami europejskimi, gdzie skarżący mogą wybierać między procedurą przed ETPC a mechanizmami ochrony prawa UE w zależności od tego, który system oferuje skuteczniejszą ochronę ich praw^[64]. Dwoistość ta może prowadzić do fragmentacji ochrony praw podstawowych w Europie, gdy te same naruszenia są oceniane według różnych standardów^[65], a wybór między Strasburgiem a Luksemburgiem nie jest neutralny, bowiem każdy z trybunałów może dojść do odmiennych wniosków w podobnych sprawach, co osłabia spójność europejskiej przestrzeni prawnej^[66].

Szczególnego znaczenia nabiera tu doktryna równoważonej ochrony (ang. *equivalent protection*) wypracowana przez ETPC w sprawie *Bosphorus*

⁶² Zob. Krystyna Kowalik-Bańczyk, w *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. Andrzej Wróbel (Warszawa: C.H. Beck, 2013), 1096 – 1097, komentarz do art. 1.

⁶³ Wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, skargi nr 49868/19 i 57511/19.

⁶⁴ Szerzej zob. Aida Torres Pérez, *Conflicts of Rights in the European Union. A Theory of Supranational Adjudication* (Oxford: Oxford University Press, 2009), 224.

⁶⁵ Koen Lenaerts, "Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights," *European Constitutional Law Review*, nr 8 (3) (2012): 375 – 403.

⁶⁶ Daniel Sarmiento, "Who's Afraid of the Charter? The Court of Justice, National Courts and the New Framework of Fundamental Rights Protection in Europe," *Common Market Law Review*, nr 50 (5) (2013): 1267 – 1304.

przeciwko Irlandii z 2005 r.^[67], zgodnie z którą Trybunał może ograniczyć swoją kontrolę w stosunku do państw działających w ramach zobowiązań unijnych, pod warunkiem że system prawny UE zapewnia równoważną ochronę praw podstawowych^[68]. Jednak zastosowanie tej doktryny w kontekście prawa administracyjnego pozostaje problematyczne ze względu na różnice w standardach proceduralnych między systemami.

Szczególnego znaczenia nabiera wprowadzenie przez UE mechanizmu warunkowości budżetowej w 2020 r. (rozporządzenie 2020/2092)^[69], który tworzy alternatywną ścieżkę ochrony praworządności wobec standardów RE. Procedury z art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej wobec Polski i Węgier ujawniły napięcie między jurysdykcją ETPC a mechanizmami UE – podczas gdy Trybunał w sprawach *Xero Flor* i *Reczkowicz* orzekał o naruszeniu standardów strasburskich, UE równolegle stosowała własne instrumenty warunkowości finansowej^[70]. Ta dwoistość mechanizmów kontrolnych prowadzi do sytuacji, w której państwa mogą selektywnie implementować standardy RE, ignorując wymogi UE, lub odwrotnie, co osłabia spójność europejskiej przestrzeni administracyjnej^[71]. Przypadki Polski i Węgier pokazują, że konkurencja między porządkami prawnymi może paradoksalnie osłabiać skuteczność obu systemów, gdy państwa wykorzystują różnice w standardach lub procedurach do opóźniania reform^[72]. Konieczne jest wypracowanie mechanizmów koordynacji między RE a UE w celu uniknięcia fragmentacji przestrzeni ochrony praw jednostki^[73].

⁶⁷ Wyrok ETPC z dnia 30 czerwca 2005 r. w sprawie *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi przeciwko Irlandii*, skarga nr 45036/98.

⁶⁸ Szerzej zob. Łukasz Gruszczyński i Wouter G. Werner, red. *Deference in International Courts and Tribunals: Standard of Review and Margin of Appreciation* (Oxford: Oxford University Press, 2014), 19 – 37.

⁶⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu UE (Dz.Urz. UE L 433I z 22.12.2020 r., 1).

⁷⁰ Zob. Koen Lenaerts, "The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union," *Common Market Law Review*, nr 61 (2024): 1625 – 1654.

⁷¹ Por. Armin von Bogdandy i Michael Ioannidis, "Systemic Deficiency in the Rule of Law: What It Is, What Has Been Done, What Can Be Done," *Common Market Law Review*, nr 6 (2024): 59 – 96.

⁷² Szerzej zob. Wojciech Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown* (Oxford: Oxford University Press, 2023), 234 – 267; Gábor Halmai, "Populism, Authoritarianism and Constitutionalism," *German Law Journal*, nr 25 (2024): 310 – 327.

⁷³ Zob. postulaty w European Commission, 2024 *Rule of Law Report* (Brussels, 2024), 15 – 23.

Nowe wyzwania w postaci digitalizacji, sztucznej inteligencji i pandemii COVID-19 radykalnie zmieniły sposób funkcjonowania administracji publicznej w całej Europie, wymuszając pilną adaptację istniejących standardów proceduralnych do nowych realiów technologicznych i społecznych.

Transformacja cyfrowa administracji publicznej, która nabrała szczególnej dynamiki podczas pandemii COVID-19, przyspieszyła procesy cyfryzacji administracji publicznej w stopniu dotąd bezprecedensowym^[74]. Rekomendacja CM/Rec(2021)1 w sprawie rozwoju i wzmacniania efektywnych, demokratycznych i innowacyjnych systemów zarządzania publicznego^[75] stanowi odpowiedź RE na te wyzwania, formułując nowe standardy dla cyfrowej administracji.

Kluczowym wyzwaniem staje się zapewnienie, by cyfryzacja nie prowadziła do osłabienia gwarancji proceduralnych. Zasada *digital by default* musi być równoważona przez *digital by choice*, umożliwiającą obywatelom dostęp do tradycyjnych form komunikacji z administracją^[76].

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera koncepcja „cyfrowej inkluzji”, która wymaga od administracji publicznej zapewnienia równego dostępu do usług cyfrowych niezależnie od kompetencji technologicznych obywateli. Problem ten jest szczególnie istotny w kontekście osób starszych, ubogich lub mieszkających na obszarach o ograniczonym dostępie do Internetu.

Równolegle wykorzystanie algorytmów i sztucznej inteligencji w procesach decyzyjnych administracji publicznej rodzi fundamentalne pytania o zachowanie standardów rzetelnego postępowania. Rekomendacja CM/Rec(2020)1 w sprawie wpływu systemów algorytmicznych na prawa człowieka^[77] formułuje pierwsze europejskie standardy w tym zakresie.

⁷⁴ Zob. Jacek Kamiński, „Cyfryzacja usług jako efekt pandemii COVID-19,” *Repozytorium Akademii Białskiej (WU)* (2023): 7 – 23.

⁷⁵ Recommendation CM/Rec(2021)1 of the Committee of Ministers to member States on the development and strengthening of effective, pluralist and independent national human rights institutions. Adopted by the Committee of Ministers on 31 March 2021 at the 1400th meeting of the Ministers’ Deputies.

⁷⁶ Helen Margetts i Patrick Dunleavy, „The Second Wave of Digital-Era Governance: A Quasi-Paradigm for Government on the Web,” *Philosophical Transactions of the Royal Society*, nr 371 (1987) (2013): 1 – 17.

⁷⁷ Recommendation CM/Rec(2020)1 of the Committee of Ministers to member States on the human rights impacts of algorithmic systems. Adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2020 at the 1373rd meeting of the Ministers’ Deputies.

W wyroku w sprawie *Glawischnig-Piesczek przeciwko Facebook* z 2023 r.^[78] ETPC ustalił zaś po raz pierwszy standardy dla algorytmicznego podejmowania decyzji wpływających na prawa jednostki, tworząc precedens dla administracji publicznej wykorzystującej systemy automatyczne.

Szczególne znaczenie ma tu zasada transparentności algorytmicznej, która wymaga od administracji ujawnienia podstawowych parametrów systemów automatycznego podejmowania decyzji^[79]. Jednakże implementacja tej zasady napotyka na praktyczne trudności związane z ochroną tajemnic handlowych dostawców systemów IT oraz kompleksowością współczesnych algorytmów uczenia maszynowego^[80].

Problem uprzedzenia algorytmicznego (ang. *algorithmic bias*) wymaga wypracowania nowych standardów kontroli administracyjnej. Tradycyjne mechanizmy zaskarżania decyzji administracyjnych muszą zostać dostosowane do specyfiki decyzji podejmowanych przez systemy automatyczne¹⁷.

Administracja, której funkcjonowanie zostało zweryfikowane doświadczeniami pandemii, ujawniła słabości tradycyjnych procedur administracyjnych w sytuacjach kryzysowych^[81]. Konieczność podejmowania szybkich decyzji w warunkach niepewności naukowej doprowadziła do powstania nowych form „administracji kryzysowej” charakteryzującej się skróceniem procedur i ograniczeniem standardowych gwarancji proceduralnych^[82].

Pandemia dotknęła więc nie tylko bezpośrednio ludzi i najważniejszych dla nich dóbr jak życie i zdrowie, ale też wpłynęła na organizację

⁷⁸ Wyrok ETPC z dnia 3 października 2023 r. w sprawie *Glawischnig-Piesczek przeciwko Facebook*, skarga nr 18990/21.

⁷⁹ Zob. Tomasz Mering, „Pomiar jakości rządzenia (governance),” w *Nowe idee zarządzania publicznego. Wyzwania i dylematy*, red. Ewa M. Marciniak i Jerzy Szczupaczyński (Warszawa: Elipsa, 2017), 142 – 177; Jerzy Supernat, „Transparentność w funkcjonowaniu instytucji Unii Europejskiej,” w *Patologie w administracji publicznej*, red. Dariusz Kijowski i Patrycja Suwaj (Warszawa: Wolters Kluwer, 2009), 644 – 649.

⁸⁰ Zob. Heike Felzmann et al., „Transparency You Can Trust: Transparency Requirements for Artificial Intelligence Between Legal Norms and Contextual Concerns,” *Big Data & Society*, nr 6 (1) (2019).

⁸¹ Wyrok ETPC z dnia 3 października 2023 r. w sprawie *Glawischnig-Piesczek przeciwko Facebook*, skarga nr 18990/21.

⁸² Zob. Witold Lidwa, Wiesław Krzeszowski i Wojciech Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych* (Warszawa: Akademia Obrony Narodowej, 2010), 37 i n.; Marta Małecka, *Administracja publiczna w zarządzaniu kryzysowym* (Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2014), 145 – 151; Mariusz Wieczorek, Joanna Smarż i Przemysław Szustakiewicz, red. *Administracja publiczna w obliczu kryzysów* (Radom: Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu, 2024), 112.

państwa, w tym legislację. Izolacja społeczna doprowadziła do zmiany procedowania z ustawami i przyjęcia zdalnego trybu w ramach procesu ustawodawczego. Jednak to nie techniczne zagadnienia dotyczące sposobu podejmowania decyzji były najważniejsze, ale formy, w jakich je podejmowano. Stan zagrożenia ujawnił, jak ważna jest legislacja administracyjna, dzięki której można zarządzać kryzysem^[83].

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera koncepcja proporcjonalności temporalnej, zgodnie z którą ograniczenia gwarancji proceduralnych muszą być proporcjonalne nie tylko do celów, ale także do czasu ich trwania. Doświadczenia pandemiczne pokazują, że tymczasowe ograniczenia mogą łatwo przekształcić się w trwałe zmiany standardów administracyjnych. Pandemia COVID-19 zweryfikowała standardy RE w dobie kryzysu. ETPC w sprawie *Terheș przeciwko Rumunii* z 2021 r. ustalił, że ograniczenia administracyjne muszą być nie tylko proporcjonalne do celów, ale także czasowo ograniczone i podlegające regularnemu przeglądowi^[84].

Granice harmonizacji oraz równoczesne zachowanie różnorodności systemów prawnych stanowią fundamentalny dylemat współczesnej europejskiej przestrzeni administracyjnej, który wymaga wypracowania delikatnej równowagi między dążeniem do ujednolicenia standardów a poszanowaniem konstytucyjnych tradycji poszczególnych państw.

Współczesna debata o granicach harmonizacji administracyjnej koncentruje się wokół koncepcji konstytucyjnej tożsamości państw, która zyskała szczególne znaczenie w kontekście napięć między standardami europejskimi a suwerennością narodową^[85]. Orzeczenie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Europejskiego Mechanizmu Stabilności^[86] oraz wyroki polskiego Trybunału Konstytucyjnego

⁸³ Aleksandra Syryt, "Legislacja delegowana w czasie epidemii. Uwagi na tle kształtu konstytucyjnego systemu źródeł prawa w Polsce," *Prawo i Więź*, nr 54 (1) (2025): 100.

⁸⁴ Wyrok ETPC z dnia 13 kwietnia 2021 r. w sprawie *Terheș przeciwko Rumunii*, skarga nr 49933/20.

⁸⁵ Zob. Andrzej Wróbel i Michał Ziółkowski, red. *Tożsamość konstytucyjna w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 376; Monika Florczak-Wątor i Marcin Krzemiński, red. *Interdyscyplinarny wymiar tożsamości konstytucyjnej* (Kraków: Księgarnia Akademicka Publishing, 2022), 267.

⁸⁶ Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec z dnia 18 marca 2014, skarga nr 23/2014, 2 BvR 1390/12, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2014/03/rs20140318_2bvr139012en.html?nn=68654 [dostęp: 7.05.2025].

z ostatnich lat^[87] pokazują, że nawet w ramach wspólnej przestrzeni europejskiej istnieją granice adaptacji standardów zewnętrznych.

W kontekście prawa administracyjnego bardzo problematyczne są różnice w tradycjach ustrojowych dotyczących podziału władz i pozycji administracji w systemie państwa. Model francuski silnej administracji państwowej znacząco różni się od modelu niemieckiego samodzielności komunalnej czy brytyjskiej tradycji samorządowej.

Jednakże współczesna doktryna coraz częściej postrzega różnorodność systemów prawnych nie jako przeszkodę, ale jako wartość samą w sobie, promując koncepcję pluralizmu prawnego^[88], która zakłada, że różne tradycje prawne mogą współistnieć w ramach wspólnej przestrzeni europejskiej, wzbogacając ją o różnorodne rozwiązania instytucjonalne.

W praktyce oznacza to odejście od modelu pełnej harmonizacji na rzecz funkcjonalnej konwergencji, gdzie różne rozwiązania prawne prowadzą do podobnych rezultatów w zakresie ochrony praw jednostki. Przykładem może być różnorodność modeli kontroli administracji – od francuskiego modelu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego po brytyjski model *judicial review* w ramach sądownictwa powszechnego^[89].

Rekomendacje *de lege ferenda* dla polskiego systemu prawa wymagają kompleksowego podejścia uwzględniającego zarówno współczesne wyzwania technologiczne, jak i konieczność wzmocnienia standardów demokratycznego państwa prawnego w kontekście europejskich wymogów proceduralnych.

Konstytucyjne uznanie prawa do dobrej administracji wymaga dodania nowego artykułu do rozdziału II Konstytucji RP. Na poziomie ustawowym, mimo że k.p.a. zawiera już regulacje dotyczące uzasadnienia decyzji (art. 107 k.p.a.) oraz prawa do wysłuchania (art. 10 § 1, art. 79a i art. 81 k.p.a.), konieczna jest ich nowelizacja w kierunku np. rozszerzenia obowiązku uzasadnienia na wszystkie decyzje niekorzystne dla strony, nie tylko odmowne; precyzyjnego określenia standardów merytorycznego uzasadnienia; wzmocnienia gwarancji prawa do wysłuchania w sprawach

⁸⁷ Zob. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2022 r., K 7/21, OTK-A, nr 24 (2022); z dnia 10 czerwca 2025 r., K 10/24, OTK-A, nr 57 (2025).

⁸⁸ Zob. Brian Z. Tamanaha, "Understanding Legal Pluralism: Past to Present, Local to Global," *Sydney Law Review*, nr 30 (2008): 375 – 411.

⁸⁹ Zob. Peter Cane, *Administrative Law* (Oxford: Oxford University Press, 2011), 494; *System Prawa Administracyjnego. Tom 5: Kontrola administracji publicznej*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski i Andrzej Wróbel (Warszawa: C.H. Beck, 2013), 798.

dotyczących istotnych interesów strony. Takie rozwiązanie wzmocniłoby pozycję obywatela w relacjach z administracją, stworzyłoby konstytucyjną podstawę dla rozwoju standardów proceduralnych oraz ułatwiłoby recepcję europejskich standardów administracyjnych.

Cyfrowy kodeks postępowania administracyjnego powinien być uchwalony jako odrębna ustawa regulująca procedury elektroniczne, zawierająca obowiązek oceny wpływu algorytmów (ang. *algorithmic impact assessment*) dla systemów wysokiego ryzyka, prawo do ludzkiej interwencji w procesach automatycznych oraz zasadę *digital by default* z gwarancją *digital by choice*. Wzmocnienie niezależności administracji wymaga konstytucyjnego zabezpieczenia służby cywilnej poprzez dodanie do art. 153 Konstytucji RP przepisu chroniącego urzędników przed arbitralnym zwolnieniem.

Realizacja tych założeń wiąże się jednak z istotnymi wyzwaniem finansowymi i organizacyjnymi. Koszty reform obejmują wydatki na kampanię konstytucyjną, ewentualne referendum oraz cyfryzację administracji. Główne bariery polityczne dotyczą konieczności uzyskania większości dwóch trzecich w parlamencie oraz potencjalnego oporu wobec ograniczenia wpływu władzy wykonawczej na obsadę stanowisk urzędniczych. Barierą społeczną pozostaje cyfrowe wykluczenie części obywateli wymagające utrzymania tradycyjnych form obsługi przez okres przejściowy.

8 | Podsumowanie

Przeprowadzona analiza potwierdza postawioną w artykule tezę, zgodnie z którą dorobek RE – pomimo niewiążącego w wielu aspektach charakteru – odegrał kluczową rolę w konstytucjonalizacji europejskiej przestrzeni administracyjnej. Wypracowane przez ETPC oraz KMRE standardy proceduralne i organizacyjne, wsparte działalnością Komisji Weneckiej, stopniowo przekształciły się w spójny zestaw zasad, który stanowi fundament nowoczesnej administracji publicznej w Europie. Mechanizmy recepcji i implementacji tych standardów w krajowych systemach prawa – zarówno poprzez orzecznictwo, jak i reformy legislacyjne – doprowadziły do zbliżenia modeli administracyjnych przy jednoczesnym poszanowaniu ich konstytucyjnej różnorodności.

W kontekście wyzwań stojących przed administracją publiczną, takich jak cyfryzacja, algorytmizacja decyzji, a także napięcia między porządkami

prawnymi RE i UE, konieczne staje się dalsze wzmacnianie proceduralnych gwarancji ochrony praw jednostki. W tym zakresie uzasadnione są następujące postulaty *de lege ferenda* dla polskiego systemu prawa. Po pierwsze, konstytucyjne uznanie prawa do dobrej administracji, analogicznie do art. 41 KPP UE, co wzmocniłoby pozycję jednostki w relacjach z administracją i stworzyło podstawę do dalszego rozwoju standardów proceduralnych. Po drugie, uchwalenie Cyfrowego kodeksu postępowania administracyjnego, który dostosowałby zasady rzetelnego postępowania do realiów administracji elektronicznej, uwzględniając m.in. prawo do ludzkiej interwencji, przejrzystość algorytmiczną i zasadę *digital inclusion*. Po trzecie, wzmocnienie instytucjonalnych gwarancji niezależności administracji, w szczególności poprzez konstytucyjne zabezpieczenia dla służby cywilnej oraz utworzenie niezależnego organu nadzorującego przestrzeganie standardów dobrej administracji. Wreszcie po czwarte, rozbudowa kompetencji sądów administracyjnych, umożliwiającą im szersze orzekanie w sprawach związanych z decyzjami automatycznymi oraz zapewnienie realnej wykonalności orzeczeń.

Europejska przestrzeń administracyjna^[90] będzie się nadal rozwijać, pod warunkiem zachowania równowagi między harmonizacją a pluralizmem prawnym. RE – poprzez swoje standardy – może odegrać w tym procesie stabilizującą i integrującą rolę, o ile państwa członkowskie będą aktywnie współtworzyć i wdrażać jej dorobek w duchu wzajemnego zaufania i wspólnej odpowiedzialności za przestrzeń ochrony praw jednostki w Europie.

Bibliografia

- Adamiak, Barbara i Janusz Borkowski. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, 2019.
- Auby, Jean-Bernard. *La globalisation, le droit et l'État*. Paris: LGDJ, 2010.
- Balcerzak, Michał. "Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy jako forma poza-traktatowej działalności normatywnej i harmonizującej w dziedzinie praw

⁹⁰ Szerzej na temat europejskiej przestrzeni administracyjnej zob. Jerzy Supernat, "Europejska przestrzeń administracyjna (zarys problematyki)," w *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Zbigniew Janku et al. (Wrocław: Kolonia Ltd., 2005), 78 – 86.

- człowieka.” W *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, red. Irena Głuszczyńska i Kazimierz Lankosz. Bielsko-Biała: Wyższa Szkoła Administracji, 2008.
- von Bogdandy, Armin i Michael Ioannidis. “Systemic Deficiency in the Rule of Law: What It Is, What Has Been Done, What Can Be Done.” *Common Market Law Review*, nr 6 (2024): 59 – 96. <https://doi.org/10.54648/COLA2014003>.
- Borkowski, Janusz. “Ewolucja regulacji polskiego prawa procesowego administracyjnego na tle europejskim.” W *System Prawa Administracyjnego*. Tom 9: *Prawo procesowe administracyjne*, red. Roman Hauser. Warszawa: C.H. Beck, 2019.
- Cananea, Giacinto della. “Beyond the State: the Europeanization and Globalization of Procedural Administrative Law.” *European Public Law*, nr 9 (4) (2003): 563 – 578. <https://doi.org/10.54648/euro2003042>.
- Cane, Peter. *Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- David, René i John E.C. Brierley. “Major Legal Systems in the World Today.” *Journal of the Indian Law Institute*, nr 21 (1) (1979): 419 – 426.
- Dynia, Elżbieta. “Zasada demokracji, praworządności i poszanowania praw człowieka jako warunek członkostwa w Radzie Europy.” *Stosunki Międzynarodowe*, nr 5 (2020): 35 – 49.
- de Enterría, Eduardo García. *Las transformaciones de la justicia administrativa: de excepción singular a la aplicación judicial efectiva de los derechos fundamentales*. Madrid: Thomson Civitas, 2007.
- European Commission. *2024 Rule of Law Report*. Brussels, 2024.
- Felzmann, Heike, Eduard Fosch Villaronga, Christoph Lutz i Aurelia Tamò-Larrieux. “Transparency You Can Trust: Transparency Requirements for Artificial Intelligence Between Legal Norms and Contextual Concerns.” *Big Data & Society*, nr 6 (1) (2019), <https://doi.org/10.1177/2053951719860542>.
- Florczak-Wątor, Monika i Marcin Krzemiński, red. *Interdyscyplinarny wymiar tożsamości konstytucyjnej*. Kraków: Księgarnia Akademicka Publishing, 2022.
- Gołębiowska, Anna i Piotr Benedykt Zientarski. “Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej.” W *Efektywność działania administracji publicznej*, red. Anna Gołębiowska i Piotr Benedykt Zientarski. Warszawa: Senat Rzeczypospolitej Polskiej, 2016.
- Gruszczyński, Łukasz i Wouter G. Werner, red. *Deference in International Courts and Tribunals: Standard of Review and Margin of Appreciation*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Halmi, Gábor. “Populism, Authoritarianism and Constitutionalism.” *German Law Journal*, nr 25 (2024): 310 – 327.
- Harlow, Carol i Richard Rawlings. *Law and Administration*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

- Hauser, Roman, Zygmunt Niewiadomski i Andrzej Wróbel, red. *System Prawa Administracyjnego*. Tom 5: *Kontrola administracji publicznej*. Warszawa: C.H. Beck, 2013.
- Hendrych, Dušan, Martin Kopecký, Richard Pomahač i Helena Prášková. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2016.
- Jackiewicz, Andrzej Igor. *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*. Toruń: Adam Marszałek, 2008.
- Jagielski, Jacek i Marek Wierzbowski, red. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Jaskiernia, Jerzy, Kamil Spryszak i Paweł Jaroniak, red. *75 lat oddziaływania Rady Europy na kształtowanie europejskiej przestrzeni prawnej w obszarze demokracji*. Toruń: Adam Marszałek, 2025.
- Jaskiernia, Jerzy. "Prawo Rady Europy a prawo krajowe – granice i wspólne obszary." W *Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary*. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej, red. Barbara Mikołajczyk i Joanna Nowakowska-Maľusecka. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2009.
- Kamiński, Jacek. "Cyfryzacja usług jako efekt pandemii COVID-19." *Repozytorium Akademii Białskiej (WU)* (2023): 7 – 23.
- Kmiecik, Zbigniew. "Europejska formuła prawa do dobrej administracji – aspekt procesowy." W *System Prawa Administracyjnego*. Tom 3: *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski i Andrzej Wróbel. Warszawa: C.H. Beck, 2014.
- Kmiecik, Zbigniew. "Polska kodyfikacja postępowania administracyjnego a technika prawotwórcstwa." *Państwo i Prawo*, nr 6 (2020): 43 – 59.
- Kmiecik, Zbigniew. *Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne a prawo europejskie*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2010.
- Kmiecik, Zbigniew. *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC, 1997.
- Kociubiński, Jakub. "Przestrzeganie prawnomiędzynarodowych standardów ustroju państwa (analiza działalności Komisji Weneckiej)." *Państwo i Prawo*, nr 12 (2016): 39 – 51.
- Kowalik-Bańczyk, Krystyna. W *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. Andrzej Wróbel. Warszawa: C.H. Beck, 2013.
- Krawiec, Grzegorz. "Europejskie standardy związane z przebiegiem postępowania administracyjnego." *Roczniki Administracji*, nr 11 (1) (2011): 69 – 85.
- Kulesza, Michał. *Reformy administracji publicznej w Polsce*. Warszawa, 2002.
- Lenaerts, Koen. "Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights." *European Constitutional Law Review*, nr 8 (3) (2012): 375 – 403. <https://doi.org/10.1017/S1574019612000260>.

- Lenaerts, Koen, "The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union." *Common Market Law Review*, nr 61 (2024): 1625 – 1654. <https://doi.org/10.54648/cola2007138>.
- Lidwa, Witold, Wiesław Krzeszowski i Wojciech Więcek. *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej, 2010.
- Małecka, Marta. *Administracja publiczna w zarządzaniu kryzysowym*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2014.
- Margetts, Helen i Patrick Dunleavy. "The Second Wave of Digital-Era Governance: A Quasi-Paradigm for Government on the Web." *Philosophical Transactions of the Royal Society*, nr 371 (1987) (2013): 1 – 17. <https://doi.org/10.1098/rsta.2012.0382>.
- Mayer, Franz. "Ustawa o postępowaniu administracyjnym Republiki Federalnej Niemiec." *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 40 (1978): 109 – 125.
- Melichar, Erwin. "Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne w Austrii." W *Postępowanie administracyjne krajów zachodnich. Teksty i komentarze*, red. Jan Pruszyński. Wrocław: Ossolineum, 1986.
- Mering, Tomasz. "Pomiar jakości rządzenia (governance)." W *Nowe idee zarządzania publicznego. Wyzwania i dylematy*, red. Ewa M. Marciniak i Jerzy Szczupaczyński. Warszawa: Elipsa, 2017.
- Michalak, Anna. "Wdrażanie Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego – kilka uwag na marginesie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego." *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 2 (48) (2019): 85 – 101.
- Oliver, Dawn. *Government in the United Kingdom*. Philadelphia: Milton Keynes, 1991.
- Rulka, Marcin. "Wpływ dorobku Komisji Weneckiej na prawodawstwo krajowe." *Europejski Przegląd Sądowy*, nr 5 (2016): 4 – 10.
- Sadurski, Wojciech. *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford: Oxford University Press, 2023.
- Sarmiento, Daniel. "Who's Afraid of the Charter? The Court of Justice, National Courts and the New Framework of Fundamental Rights Protection in Europe." *Common Market Law Review*, nr 50 (5) (2013): 1267 – 1304. <https://doi.org/10.54648/cola2013132>.
- Skóra, Agnieszka i Agnieszka Krawczyk. "Ochrona prawna w systemie Konwencji Europejskiej." W *System Prawa Administracyjnego*. Tom 3: *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski i Andrzej Wróbel. Warszawa: C.H. Beck, 2014.
- Smarż, Joanna. "Zasada pogłębiania zaufania obywateli do administracji publicznej jako fundament postępowania administracyjnego." *Prawo i Więź*, nr 54 (1) (2025): 505 – 527.
- Sowiński, Roman. W Zyta Gilowska, Leon Kieres i Roman Sowiński, *Samorząd terytorialny w Polsce a standardy europejskie*. Warszawa: FRDL, 1993.

- Stone-Sweet, Alec. *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Strömberg, Håkan. *Allmän förvaltningsrätt*. Malmö: Liber-Hermod, 2008.
- Supernat, Jerzy. "Europejska przestrzeń administracyjna (zarys problematyki)." W *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Zbigniew Janku, Zbigniew Leoński, Marek Szewczyk, Michał Waligórski i Krystyna Wojtczak. Wrocław: Kolonia Ltd., 2005.
- Supernat, Jerzy. "Transparentność w funkcjonowaniu instytucji Unii Europejskiej." W *Patologie w administracji publicznej*, red. Dariusz Kijowski i Patrycja Suwaj. Warszawa: Wolters Kluwer, 2009.
- Syryt, Aleksandra. "Legislacja delegowana w czasie epidemii. Uwagi na tle kształtu konstytucyjnego systemu źródeł prawa w Polsce." *Prawo i Więź*, nr 54 (1) (2025): 100.
- Szawc, Tomasz. *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*. Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Branta, 2005.
- Świątkiewicz, Jerzy. *Europejski Kodeks Dobrej Administracji. Wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych*. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 2007.
- Tamanaha, Brian Z. "Understanding Legal Pluralism: Past to Present, Local to Global." *Sydney Law Review*, nr 30 (2008): 375 – 411.
- Torres Pérez, Aida. *Conflicts of Rights in the European Union. A Theory of Supranational Adjudication*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Wieczorek, Mariusz, Joanna Smarż i Przemysław Szustakiewicz, red. *Administracja publiczna w obliczu kryzysów*. Radom: Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu, 2024.
- Wiederin, Ewald. W *Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, red. Armin von Bogdandy, Sabino Cassese i Peter Michael Huber. Heidelberg: C.F. Müller Verlag, 2010.
- Wróbel, Andrzej i Michał Ziółkowski, red. *Tożsamość konstytucyjna w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Zubik, Marek. "Prawo do sądu w orzecznictwie ETPCz." *Państwo i Prawo*, nr 9 (2010): 3 – 18.



ANASTASIIA VOROBIOVA

Weaponizing Memory: The Legal Implications of Russia's Monument Policy on Occupied Territories of Ukraine

Abstract

This article explores Russia's use of monuments as tools of ideological control in occupied Ukrainian territories following the 2022 invasion. Focusing on the removal, alteration, or erection of monuments and the reconfiguration of symbolic space, the study situates these actions within the frameworks of international humanitarian law and international human rights law. The article argues that by dismantling Ukrainian memorials and restoring Soviet symbols, Russia seeks to rewrite historical memory and impose its narrative, thus violating the conservationist principle of occupation and undermining cultural rights. Drawing on the concepts of memocide and identicide, it calls for stronger legal safeguards to protect national memory and cultural identity under occupation in contemporary armed conflicts.

KEYWORDS: memory laws, identicide, monument policy, memocide, Ukraine, Russia, occupation

ANASTASIIA VOROBIOVA – Institute of Law Studies of the Polish Academy of Sciences, ORCID – 0000-0002-4470-1269

*The dead are dead. We know that.
But if you don't have the memory of the past,
the rest of us can't continue living.^[1]*

1 | Introduction

As early as the 18th century, Emer de Vattel noted that the “wilful destruction of public monuments, temples, tombs, statues, paintings, etc.” was “absolutely condemned, even by the voluntary law of nations, as never being conducive to the rightful object of war.”^[2] However, the destruction of memory sites remains relevant also in the 21st century, and as the case of the Russo-Ukrainian war demonstrates, it is part of both a political process called “memory wars” and of more conventional warfare. The term “memory wars” was introduced by Nikolay Koposov to describe the interstate process of adopting memory laws^[3] with contradicting narratives. According to Koposov, the Russian case “convincingly demonstrates the changing nature of legislation on the issues of the past” that can “potentially lead to shooting wars.”^[4] This “shooting war” openly started on 24 February 2022,^[5] when the Russian Federation announced the launch of the so-called “Special Military Operation” with the purported aim of the “denazification”

¹ Quoted in Marc Lacey, “Cultural riches turn to rubble in Haiti quake” *New York Times*, January 23, 2010, taken from the UN Human Rights Council Report of the Special Rapporteur in the Field of Cultural Rights, UN Doc. A/HRC/31/59 (February 3, 2016).

² Emer de Vattel, *Le Droit des Gens, ou Principes de la Loi Naturelle, appliqués à la Conduite et aux Affaires des Nations et des Souverains* (text of 1758) (Carnegie Institution, 1916), book III, 143-4. The translations from Vattel are the author’s [in:] Roger O’Keefe, “Protection of Cultural Property under International Criminal Law” *Melbourne Journal of International Law* 11 (2010): 339-392.

³ “Memory laws” are defined as “state-approved interpretations of crucial historical events” which “promote certain narratives about the past” by banning totalitarian ideologies or criminalizing expressions that deny past atrocities. Council of Europe, *Factsheet on Memory Laws*, July 2018, <https://rm.coe.int/factsheet-on-memory-laws-july2018-docx/16808c1690>.

⁴ Nikolay Koposov, *Memory Laws, Memory Wars: The Politics of the Past in Europe and Russia*, 1st ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), 45.

⁵ Albeit the armed conflict itself has been ongoing since the 2014 occupation of Crimea and military operation in the Donbas region.

of Ukraine.^[6] This unjust invasion^[7] was later misrepresented as a humanitarian intervention,^[8] which also aimed at “righting” historical wrongs and in actuality – imposing its politics of remembrance on a neighboring nation.

A clear link between the Russian politics of memory and the current armed conflict with Ukraine can easily be established, as most of Russia’s memory laws enforcing an exclusively heroic interpretation of the USSR’s role in the “Great Patriotic War” (1941-1945)^[9] were introduced in the aftermath of the purported annexation of Crimea and the invasion of Donbas in 2014. After the 2020 Constitutional amendments proclaiming Russia as USSR’s successor, it now views itself as a legal guardian of the “correct historical interpretation” of the heroic memory of the “Great Patriotic War” while any contradictory outlook is deemed potentially offensive and hostile.^[10] This also concerns the preservation and protection of relevant monuments, which is deemed part of Russia’s broader information warfare program targeting Ukraine and former members of the Soviet Union.^[11]

⁶ President of Russia, *Address by the President of the Russian Federation*, February 24, 2022, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>. The Russian outlet RiaNovosti also published an article explaining how this “denazification” should be conducted, which in practice means a nearly full destruction of Ukrainian identity. The translated version is available here: Timofey Sergeytsev, “What Should Russia Do with Ukraine?” *The Ukrainian Post*, April 5, 2025, <https://ukrainianpost.com/opinions/272-what-should-russia-do-with-ukraine>.

⁷ United Nations General Assembly, *Resolution Adopted by the General Assembly on 2 March 2022: ES11/1. Aggression against Ukraine*, A/RES/ES11/1.

⁸ Francine Hirsch, “Putin’s Memory Laws Set the Stage for His War in Ukraine” *Lawfare*, February 28, 2022, <https://www.lawfareblog.com/putins-memory-laws-set-stage-his-war-ukraine>.

⁹ Within Russia, it is more common to use the term the “Great Patriotic War” (1941-45) starting with Hitler’s attack on the USSR as opposed to the WWII (1939-1945) due to the ambiguity of USSR’s involvement in Hitler’s partition of Poland – the fact which the current Russian government is desperately trying to conceal in order to preserve its exceptionally heroic role in saving the world from the “evils of Nazism.”

¹⁰ Lauri Mälksoo, “Patterns of Post-Soviet Russian State Practice in International Law,” [in:] *Russian Approaches to International Law*, ed. Lauri Mälksoo (Oxford: Oxford University Press, 2015), <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198723042.003.0004>.

¹¹ Daniel Shultz and Christopher Jasparro, “How Does Russia Exploit History and Cultural Heritage for Information Warfare? Recommendations for NATO” *Antiquities Coalition Think Tank Policy Brief* 11 (April 1, 2022), <https://acthinktank.scholasticahq.com/article/118601-how-does-russia-exploit-history-and-cultural-heritage-for-information-warfare-recommendations-for-nato>.

However, on the level of ideology, Russians have routinely attempted to justify the war by the need to reassert the unity of Russians and Ukrainians as a single Russian people, denying the Ukrainian state and culture the right to exist.^[12] As one UN expert noted “the questioning and denial of the Ukrainian identity and history as a justification for war, is a violation of the Ukrainians’ right to self-determination and their cultural rights.”^[13] This denial of identity is carried out through, inter alia, the deliberate destruction of existing monuments and the installation of new ones^[14] that promote Russia’s narrative of remembrance in the occupied territories of Ukraine.^[15]

In doing so, memory laws are applied extraterritorially and serve as instruments of Russia’s imperial policy, reshaping the memory landscape of Ukrainian lands. This article therefore presents a novel legal analysis of how memory laws are operationalized as an instrument of *jus in bello*, in particular in the context of belligerent occupation, and examines their extraterritorial application through the lens of international humanitarian law and cultural rights. While much has been written on memory laws and cultural heritage protection, there is a striking gap in legal scholarship concerning the use of state-imposed historical narratives as tools of occupation. This article addresses that gap by framing Russia’s manipulation of memory in Ukraine as a form of symbolic warfare and as a strategic component of contemporary occupation policy.

¹² Nadiia Koval and Oleksandra Gaidai, “The Destruction of Ukrainian Cultural Heritage during Russia’s Full-Scale Invasion in 2022” *CERI – Sciences Po*, <https://www.sciencespo.fr/ceri/fr/content/dossiersduceri/destruction-ukrainian-cultural-heritage-during-russia-s-full-scale-invasion-2022>.

¹³ “Cultural Destruction in Ukraine by Russian Forces Will Reverberate for Years, UN Rights Expert Warns” *UN News*, May 25, 2022, <https://news.un.org/en/story/2022/05/1119052>.

¹⁴ United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Report on the Russian Occupation of Ukraine and its Aftermath: Human Rights Situation during the Occupation 24 February 2022–31 December 2023*, March 20, 2024, paras. 137–138.

¹⁵ For example, the 2024 “State Cultural Policy Strategy until 2030” highlights that its key priorities include “the integration of new subjects of the Russian Federation” (meaning the occupied parts of Donetsk, Luhansk, Zaporizhzhia and Kherson regions into the Russian cultural and humanitarian space) and the “preservation of a unified Russian civic identity.” КонсультантПлюс, *Федеральный закон Российской Федерации “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” № 485-ФЗ от 2022 г.*, https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_485830/09efiff92a24b247084806b8964151e371af66b6/, [accessed 16.09.2025].

2 | Mnemonic Security as a Pretext for the Invasion and the Importance of Monuments

2.1. Mnemonic Security as a Pretext for the Invasion

Russian scholar Anatoliy Yefremenko explains that the 2022 invasion of Ukraine was, in fact, a matter of preserving “mnemonic security.”^[16] The mnemonic security dilemma, according to Yefremenko, was triggered by the fact that Ukraine’s historical policy began to be seen by the Kremlin as “a direct justification of steps designed to cause unacceptable damage to Russia’s geopolitical and economic interests, and undermin[ing] its credibility as the Soviet Union’s successor.” The massive demolition of Soviet-era monuments following the 2014 Revolution of Dignity in Ukraine was seen as one of the elements of the purported memory war with Russia,^[17] minimizing the possibility of promoting alternative (“pro-Russian”) interpretations of the historical past, which later resulted in a full-scale war launched by Russia in 2022.^[18]

Hence, the current development of Russia’s memory politics both internally and externally indicate a special approach within the *jus ad bellum* (Ukraine’s invasion is not even characterized as a “war” but a “special military operation”, and justified by the necessity to “denazify” a neighboring nation), and *jus in bello* regarding Russia’s policy on the occupied territories and subsequent interlinkage of IHL and IHRL to memory politics.

¹⁶ See also an earlier work by Yefremenko from 2019, where he ominously warns that Ukraine’s memory politics will position it as a “problem country” for Russia. Fyodor A. Lukyanov and Dmitry V. Yefremenko, “Politics of Memory, Kiev Style” *Global Affairs*, 2017, <https://eng.globalaffairs.ru/articles/politics-of-memory-kyiv-style/>.

¹⁷ Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, *Report Regarding the Situation with the Desecration and Destruction of Monuments Dedicated to Those Who Fought against Nazism in the Years of World War II*, May 27, 2025, https://mid.ru/en/foreign_policy/reports/2014247/.

¹⁸ Dmitry V. Yefremenko, “Mnemonic Security Dilemma. Memory as *Casus Belli*” *Russia in Global Affairs* 20, No. 4 (2022): 142-164.

2.2. Mnemonic Security, Memory Laws and Monuments

The conduct of the occupying authorities in the newly occupied territories demonstrates the perceived urgency of reinstating the “correct” interpretation of history among the local population,^[19] reflecting Yefremenko’s concept of “mnemonic security.” Accordingly, the reshaping of the memory landscape must align with the Kremlin-sanctioned narrative and serve to justify the invasion as a mission to reverse the alleged distortions of the “glorious past” by Ukrainian authorities.

For example, in modern Ukraine, Soviet symbols in the public space are strongly associated with Russian imperial power.^[20] In the ongoing war, Russian propaganda has frequently claimed that the Ukrainian government is deliberately destroying monuments to any Russian presence in Ukraine, to the shared Soviet past, and especially to the Great Patriotic War of 1941-45.^[21] During the 2022 invasion, Russian media constructed visual parallels between the familiar symbolic canon of the Soviet liberation from Nazi rule during the Second World War and the narrative of liberating Ukraine from what was portrayed as a new Nazi regime.^[22]

The Russian occupation administrations are actively exploiting these historical tropes.^[23] In total, the Ukrainian outlet Texty.org identified 124 monuments erected in Ukraine’s occupied territories since the full-scale invasion, which perpetuate the memory of the Great Patriotic War or Soviet nostalgia in parallel to the so-called heroes of the Russo-Ukrainian war, and establish Russian historical narratives at those sites. Additionally, the occupational authorities demolish historical monuments that testify

¹⁹ OHCHR, *Report on the Russian Occupation*, 2024.

²⁰ Tatiana Zhurzhenko, “Krieg und Erinnerung im postsowjetischen Raum: Bewaffnung ohne Grenzen?” *Ukraine & Beyond – Körber-Stiftung*, March 29, 2022, <https://koerber-stiftung.de/projekte/ukraine-beyond/krieg-und-erinnerung-im-postsowjetischen-raum-bewaffnung-ohne-grenzen/>.

²¹ Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, *Report on the Desecration of Monuments*, 2025.

²² Mischa Gabowitsch and Mykola Homanyuk, *Monuments and Territory: War Memorials in Russian-Occupied Ukraine* (Budapest/New York: CEU Press, 2025), 7.

²³ Anastasiia Vorobiova, “The ‘Crimea Scenario’: How the Russian Federation Is Destroying the Ukrainian Identity of Children in Territories” *Almenda*, <https://almenda.org/wp-content/uploads/2023/02/Analytical-report-The-‘Crimea-scenario-how-the-Russian-Federation-is-destroying-the-Ukrainian-identity-of-children-in-the-occupied-territories.pdf>, [accessed 20.02.2023].

to the Ukrainian people's struggle for freedom and independence, and erase "the very memory of the Ukrainian roots of these territories."^[24]

The symbolic nature of certain monuments associated with Russian imperial ambitions is confirmed by the fact that since Russia's full-scale invasion of Ukraine, EU states have actively engaged in the removal and relocation of Soviet monuments.^[25] Russia's State Duma even adopted a statement condemning the idea of dismantling the monument to the Soviet soldier-liberator Alyosha in the Bulgarian city of Plovdiv.^[26] As Russia's army occupies the Ukrainian territory, recasting the Soviet army as occupiers rather than liberators in the symbolic landscape has come to be seen as another way to push back against persisting Russian imperialism.^[27]

Hence, the reinstatement of Soviet and Russian monuments in the occupied territories is far from a purely symbolic gesture. These monuments function as markers of imperial power, asserting Russia's claim over the territory and signaling its inclusion within the Russian sphere of influence. By reshaping the so-called "memory landscape", the occupying authorities seek to inscribe a narrative of inherent "Russianness" while simultaneously erasing Ukraine's historical and cultural presence.

2.3. The 2022 Invasion and Changes to the Memory Landscape

The significance of monuments in city landscapes lies in the fact that positioning a monument is one of the most efficient ways to exercise political power and disseminate ideology. As signs of political power, monuments also have the potential to become signs of resistance and an object of political contestation. Monuments inscribe the significance and memory of the space in materiality, shaping how the landscape is read, and construct

²⁴ Serhii Mikhalkov and Nadia Kelm, "War on Pedestals: How Monuments Serve Propaganda in Modern Russia" *Texty.org.ua*, January 7, 2025, <https://texty.org.ua/articles/114168/war-on-pedestals-how-monuments-serve-russian-propaganda/>.

²⁵ Katie Stewart, "Erection and Demolition of Monuments in Russian East European Memory Wars" *PONARS Eurasia Policy Memo*, December 9, 2024, <https://www.ponarseurasia.org/erection-and-demolition-of-monuments-in-russian-east-european-memory-wars/>.

²⁶ State Duma of the Russian Federation, "Members of the State Duma Adopt Statement Condemning Initiative to Dismantle Soviet Era Monument" *State Duma News*, April 1, 2024, <https://duma.gov.ru/en/news/58628/>.

²⁷ Stewart, "Erection and Demolition of Monuments."

the interpretative space of identity.^[28] In the context of the current invasion, the occupation of Ukrainian territories is accompanied by a deliberate transformation of the memory landscape, aimed at restoring what the Russian state frames as the “correct” interpretation of history and shaping the new identity of the occupied territories.

The “memoryscape” is understood as “a landscape in which the memory (or memories, often in conflict with each other) of the community to which a given landscape belongs is materially and symbolically deposited.”^[29] The concept examines “the cultural construction of collective identities through the tangible sites at which shared historical consciousness is inculcated.”^[30] According to Boyer, a memoryscape is understood as a “schema-based biased reconstruction of autobiographical memories.”^[31] Changes to the memoryscape pertain to monument demolition/erection (for example, the destruction of a memorial to members of the Ukrainian military who died during Russia’s war against Ukraine prior to the full-scale invasion^[32] and the resurrection of Soviet monuments^[33] in Mariupol). In this way, Russia is presenting itself as a guardian of the “correct interpretation of history” and is trying to extraterritorially apply its memory laws on the occupied territories of Ukraine. Although the alteration of the “memoryscape” can be observed since the 2014 occupation of Crimea and Donbas, the 2022 invasion and occupation clearly demonstrate how Russia is eager to quickly change the memoryscape of the so-called “new territories.” Occupational Russian forces are systematically demolishing

²⁸ Solomon Lartey, “The Role of Monuments in Commemorating History and Controversies Surrounding Their Preservation” ResearchGate (preprint), September 2, 2024.

²⁹ “Memory of Landscape Archives” *Kulturowe Studia Krajobrazowe*, http://studiakrajobrazowe.amu.edu.pl/en/vocabulary_tag/memory-of-landscape/.

³⁰ Paul Basu, “Memoryscapes and Multi-Sited Methods,” [in:] *Research Methods for Memory Studies*, ed. Emily Knightley and Michael Pickering (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2013), 115.

³¹ Pascal Boyer, “Extending the Range of Adaptive Misbelief: Memory ‘Distortions’ as Functional Features” *Behavioral and Brain Sciences* 32, No. 6 (2009): 513–514, <https://doi.org/10.1017/S0140525X09991397>.

³² #Bukvy, “Ukrainian Military Memorial Destroyed by Occupiers in Mariupol” August 3, 2022, <https://mezha.net/eng/bukvy/ukrainian-military-memorial-destroyed-by-occupiers-in-mariupol/>.

³³ Tim Lister, “Images Showing Restoration of Soviet-Era Symbols in Mariupol Posted by Adviser to Mayor” *Egypt Independent*, May 6, 2022, <https://egyptindependent.com/images-showing-restoration-of-soviet-era-symbols-in-mariupol-posted-by-adviser-to-mayor/>.

Ukrainian monuments in occupied areas and replacing them with others that promote Russian military might while pushing the false narrative of Ukraine's supposed "Russian roots."^[34]

Firstly, Russian occupational authorities are actively dismantling the monuments related to Ukraine's memory politics. For example, a memorial dedicated to Ukrainian opera singer Vasyl Yaroslavovych Slipak, who died during the Russo-Ukrainian war, was demolished near the village of Mironovsky (Luhansk region).^[35] In Mariupol^[36] and Luhansk,^[37] a monument to the Ukrainian victims of Stalin's Holodomor was destroyed. In Melitopol (Zaporizhzhia region), the occupational authorities dismantled the monument to Ukrainian poet Taras Shevchenko from the city's central square.^[38] In the temporarily occupied Manhush in the Donetsk region, the occupational authorities demolished a monument to the Ukrainian Cossacks' leader Petro Konashevich-Sahaidachny.^[39]

Secondly, occupational authorities are actively erecting monuments promoting Russia's memory politics. In total, 20 Lenin monuments were erected in the Russia-occupied regions of Ukraine, following the onset

³⁴ Ukrainian World Congress, "Russians Alter Identity of Occupied Territories through Replacement of Monuments" February 12, 2025, <https://www.ukrainianworldcongress.org/russians-alter-identity-of-occupied-territories-through-replacement-of-monuments/>.

³⁵ Sophia Alexandra Hall, "Russian Occupiers Destroy Memorial of Ukrainian Opera Singer Who Died Defending His Country" *Classic FM*, July 13, 2022, <https://www.classicfm.com/music-news/ukraine-opera-singer-memorial-destroyed/>.

³⁶ "The Russians Destroyed a Monument to Holodomor Victims in Temporarily Occupied Mariupol" *The Moscow Times*, October 21, 2022, <https://www.themoscow-times.com/2022/10/20/vodka-gift-berlusconi-in-fresh-row-over-putin-ties-a79138>.

³⁷ Halya Coynash, "Russia Destroys Monuments to Victims of Holodomor and Stalin's Terror in Occupied Luhansk" *Kharkiv Human Rights Protection Group*, July 22, 2024, <https://khp.org/en/1608813845>.

³⁸ "Окупанти знесли пам'ятник Шевченку в Мелітополі: у місті прогрімів вибух (ФОТО)" *ДСНЮС*, January 14, 2023, <https://www.dsnews.ua/ukr/politics/okupanti-znesli-pam-yatnik-shevchenku-v-melitopoli-u-misti-progrimiv-vibuh-foto-14012023-472562>.

³⁹ Віолетта Орлова, "Під Маріуполем окупанти знесли пам'ятник гетьману Сагайдачному (відео)" *УНІАН*, May 7, 2022, <https://www.unian.ua/war/u-man-gushi-pid-mariupolem-okupanti-znesli-pam-yatnik-sagaydachnomu-video-novini-vtorgnennya-rosiji-v-ukrajinu-11817264.html>.

of the full-scale war.^[40] A new monument to Alexander Nevsky^[41] as the patron saint of the Russian marines^[42] replaced the memorial to Ukrainian soldiers in Mariupol.^[43] In Lysychansk (Luhansk region), a monument to the Soviet marshal Klyment Voroshilov was re-erected.^[44] A monument to soldiers of the Great Patriotic War was also restored in Henichesk (Kherson region).^[45] On 8 May 2025, the Communist Party of Russia unveiled a monument to Joseph Stalin in occupied Melitopol, Zaporizhzhia Oblast.^[46] In the occupied city of Berislav (Kherson region), the former Ukrainian war veterans were forced to restore the monument to “Soviet soldiers-liberators from Nazi invaders.”^[47]

The Ukrainian President Volodymyr Zelensky himself stated that the destruction of monuments and museums in occupied territories is done “to incline people to renounce their national identity.”^[48] Russia does not

⁴⁰ Vladimir Kirillov, “How and Why Russia Is Rebuilding Lenin’s Monuments in Occupied Ukrainian Territories” *Belsat*, February 12, 2025, [https://en.belsat.eu/84418402/how-and-why-russia-is-rebuilding-lenins-monuments-in-occupied-ukrainian-territories.:contentReference\[oaicite:3\]{index=3}](https://en.belsat.eu/84418402/how-and-why-russia-is-rebuilding-lenins-monuments-in-occupied-ukrainian-territories.:contentReference[oaicite:3]{index=3}).

⁴¹ A Prince who defeated the Swedes at the Battle of the Neva in 1240. In recent years, at least four objects have been erected in Russia-occupied Crimea in honor of Prince Alexander Nevsky, recognized as a saint and a patron of Russian military glory.

⁴² “Політика монументальної пропаганди російської окупаційної влади на Кримському півострові” *Voice of Crimea*, November 18, 2020, https://voicocrimea.com.ua/main/articles/politika-monumentalnoi-propagandi-rosijskoi-okupacijnnoi-vladi-na-krimskomu-pivostrovi.html#_ftn1.

⁴³ Mykhailo Zahorodnii, “Russians in Occupied Mariupol Put up Monument to Alexander Nevsky in Place of Memorial to Ukrainian Soldiers – Mayor’s Adviser” *Ukrainska Pravda*, September 12, 2022, <https://www.pravda.com.ua/eng/news/2022/09/12/7367145/>.

⁴⁴ “У Лисичанську відновили знесений пам’ятник радянському маршалу Клим Ворошилову” *Strana.ua*, March 21, 2023, <https://strana.today/ukr/news/428755-u-lisichansku-vidnovili-pamjatnik-klimu-voroshilovu.html>.

⁴⁵ “В Геническом восстановлен памятник воинам Великой Отечественной войны” *Kherson-news.ru*, October 31, 2022, <https://kherson-news.ru/society/2022/10/31/59888.html>.

⁴⁶ Tim Zadorozhnyy, “Russia Erects Stalin Monument in Occupied Melitopol to Mark Victory Day.” *The Kyiv Independent*, May 9, 2025, <https://kyivindependent.com/russia-erects-stalin-monument-in-occupied-melitopol-to-mark-victory-day/>.

⁴⁷ “Бывших АТОшников привлекают к общественной работе” *Kherson-news.ru*, May 5, 2022, <https://kherson-news.ru/incident/2022/05/05/990.html>.

⁴⁸ Vitalii Poberezhnyi, “Opinion: Why Russia’s Memory Policy in Occupied Territories Leaves Some Ukrainian Monuments Standing” *The Kyiv Independent*, October 3, 2024, <https://kyivindependent.com/opinion-why-russias-memory-policy-in-occupied-territories-leaves-some-ukrainian-monuments-standing/>.

entirely erase the memory of Ukrainian history in occupied territories but rather reinterprets it through pervasive propaganda by, inter alia, erecting monuments in occupied cities. Russia is not only destroying Ukrainian history and culture; its contemporary memory policy involves weaponizing Ukrainian history against Ukraine.^[49] Russia's selective monument removals are part of a deliberate strategy to rehabilitate favorable aspects of the Soviet past while whitewashing the crimes of the Communist era and Tsarist Russia, as well as to glorify Russian imperialism, which legitimizes Moscow's land grab and suppresses any traces of a separate Ukrainian national identity.^[50]

Russian actions targeting the memory landscape in the occupied territories cannot therefore be explained by motives of military necessity. It is difficult to argue, for instance, that the removal of a Holodomor memorial and the installation of statues of Russian military figures, or even Lenin, offers any tangible military advantage. These practices serve a broader purpose, one that extends beyond the battlefield and into the symbolic and ideological realm. Nevertheless, their legal assessment must still be articulated within the relatively narrow frameworks of international humanitarian law (IHL) and international human rights law (IHRL).

2.4. Russian Monumental Politics as Memorycide, Urbicide, and Identicide

Trouillot notes that every act of "historical production," like assembling an archive or erecting a monument, places a "burden of the concrete" on producing and validating a particular historical narrative and shows that material evidence (statues, murals, or architecture) makes history alive.^[51] Therefore, monuments proclaim the purported historical truths, showing the importance of a particular narrative among a certain group of people and acting as "literal concrete burdens" reminding of violence

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Yevhenii Monastyrskyi and John Vsetecka, "Russia Is Destroying Monuments as Part of War on Ukrainian Identity" *Atlantic Council – Ukraine Alert*, August 6, 2024, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/russia-is-destroying-monuments-as-part-of-war-on-ukrainian-identity/>.

⁵¹ Hilary Morgan V. Leathem, "Monumental Destruction" *Monument Lab*, September 14, 2020, <https://monumentlab.com/bulletin/monumental-destruction>.

and oppression.^[52] Statues, literally embodying a particular version of history, are purported to represent a consensus regarding a specific historical event or narrative.^[53] Statues and monuments as parts of a “memory landscape” commemorate the past for a present and future audience.^[54] Public monuments have a particular sacral meaning and their destruction has a long history, such as “damnatio memoriae” in Roman times, where physical evidence of a past ruler (statues, coins, and archives) was destroyed as an act of symbolic condemnation.^[55]

The destruction of monuments and material heritage has a special meaning during armed conflicts. According to Assomo, during armed conflicts “cultural properties are targeted because they represent the soul of a society.”^[56] Mulsby notes that a deliberate attack on cultural artifacts in wartime is a specific strategy due to its particularly demoralizing character.^[57] Attacks on both tangible (buildings, monuments, and artefacts) and intangible (practices, customs, and knowledges) heritage are not only forms of propaganda by deed, but can be used as a means of denying people their very identities and sense of self, their sense of belonging and attachment to a place.^[58]

Monuments are powerful instruments of propaganda, which make the events of the past visible in the present, define the heroes of history and create a nation’s identity. But such objects being removed reflect

⁵² Ibidem.

⁵³ Jonah Engel Bromwich, “What Does It Mean to Tear Down a Statue?” *The New York Times*, June 11, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/06/11/style/confederate-statue-columbus-analysis.html>.

⁵⁴ Demelza Hookway, “Soviet Monuments Are Being Toppled – This Gives the Spaces They Occupied a New Meaning” *Connecting Research*, September 26, 2022, <https://research.reading.ac.uk/research-blog/soviet-monuments-are-being-toppled-this-gives-the-spaces-they-occupied-a-new-meaning/>.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Catherine Fiankan-Bokonga, “UNESCO: Deliberate Destruction of Ukraine’s Cultural Heritage Could Be Considered a War Crime” *Geneva Solutions*, May 16, 2022, <https://genevasolutions.news/peace-humanitarian/unesco-deliberate-destruction-of-ukraine-s-cultural-heritage-could-be-considered-a-war-crime>.

⁵⁷ Molly Callahan, “The Other Casualty of the War in Ukraine – Architecture” *News @ Northeastern*, March 25, 2022, <https://news.northeastern.edu/2022/03/25/ukraine-architecture-destruction/>.

⁵⁸ Timothy Clack, “Cultural Heritage on the Frontline: The Destruction of Peoples and Identities in War” *University of Oxford*, October 4, 2022, <https://www.ox.ac.uk/news/2022-10-04-cultural-heritage-frontline-destruction-peoples-and-identities-war>.

(and create) conflicting histories and interpretations of the aftermath of war. For example, statues and memorials erected in the years after WWII on Soviet-occupied lands, for example in the Baltic republics, were originally intended to commemorate the liberation from Nazism.^[59] However, these statues proved to be symbols of the Soviet political and military occupation in Eastern Europe, physical evidence of the post-war world order which turned Europe into different “spheres of influence” and secured Russia’s dominance in the region, including in history-writing and memory-creating. As a result, in the present, memorials, statues, and monuments that commemorate the Soviet past have been subject to government-sanctioned removal as an attempt to create “a new way of remembering”^[60] and eliminate traces of Soviet rule, which might be used as a claim to ownership of these lands by modern Russia.

Therefore, physical alterations to the memorial landscape can be aimed at showing dominance over a particular territory, creating “a new way of remembering” and eventually changing the national identity. The latter is most relevant in the Ukrainian case, as deliberate destruction of cultural objects “as an essential and indispensable element of the collective memory of a nation” can be viewed as an assault on the cultural identity of Ukrainians.^[61] Moreover, in the Ukrainian case, the destruction of physical monuments is employed to symbolically “claim” ownership of the occupied territory and symbolically defame the ousted sovereign, nullifying its history and memory. The assimilation of heritage by an aggressor state is aimed at eliminating the will of a people to fight internally and at the same time serves as false evidence legitimizing its irregular actions as purported “righting of historical wrongs.”^[62] The deliberate destruction of monuments during armed conflict in modern warfare exemplifies the phenomena of “identicide” and “urbicide.”

⁵⁹ Hookway, “Soviet Monuments Are Being Toppled.”

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Lando Kirchmair, “The War of Aggression Against Ukraine, Cultural Property and Genocide: Why It Is Imperative to Take a Close Look at Cultural Property” *EJIL: Talk!*, March 21, 2022, <https://www.ejiltalk.org/the-war-of-aggression-against-ukraine-cultural-property-and-genocide-why-it-is-imperative-to-take-a-close-look-at-cultural-property/>.

⁶² Edward Salo, “Assimilating Heritage in Irregular Warfare: Ukraine 2014 through 2021” *Civil Affairs Association*, April 10, 2022, <https://www.civilaffairsassoc.org/post/assimilating-heritage-in-irregular-warfare-ukraine-2014-through-2021>.

The term “identicide” is used to describe the deliberate ruin of buildings belonging to persecuted minorities, especially when the destruction is a prelude to genocide, for instance, the attacks on synagogues in Germany on Kristallnacht, 9 November 1938, and the destruction of mosques during the Balkans Conflict of the 1990s.^[63] Identicide can be characterized as “the killing of the relatedness between people and place and eliminat[ing] the bond, which underpins individual, community, and national identity.”^[64] Bazhenova illustrates identicide in Ukraine through, inter alia, the reeducation of Ukrainian children in occupied territories, persistent political propaganda and persecution on the occupied territories, and the systematic implementation of the education standards of the Russian Federation in Ukrainian educational institutions, which includes the history curriculum.^[65] Russian attacks on village churches and libraries as “an integral part of people’s identity, belonging, and sense of wellbeing” are classified as “identicide.”^[66]

Memoricide (the “killing of memory”) first emerged as a concept in 1992, after the brutal attack on the National Library in Sarajevo, and is defined as “the willful destruction of the memory and the cultural treasures of the ‘others’, the adversaries, the (un)known ones.”^[67] Importantly, memoricide may also target the memory of a person, a place, a group or an event without being attached to any macro-scale assault on a nation or culture.^[68] The memoricide in Ukraine manifests, inter alia, in the systematic attacks on cultural and religious sites, including libraries and archives, seeking to “impose [Russia’s] own version of history on the next generation.”^[69]

⁶³ Cathleen Hoeniger, “The Protection of Monuments and Immoveable Works of Art from War Damage: A Comparison of Italy in World War II and Ukraine during the Russian Invasion” *Arts* 13, No. 2 (2024): 65, <https://doi.org/10.3390/arts13020065>.

⁶⁴ Sarah Jane Meharg, *Identicide: Precursor to Genocide*, Working Paper No. 05 (Carleton University: Centre for Security and Defence Studies, November 2006).

⁶⁵ Hanna Bazhenova, “Genocidal Dimensions of the Russo-Ukrainian War: Targeting the People and Cultural Heritage of Ukraine” *Genocidas ir rezistencija* 2, No. 56 (2024): 230.

⁶⁶ Hoeniger, “The Protection of Monuments.”

⁶⁷ Edgardo Civalero, “When Memory Is Turned into Ashes... Memoricide during the XX Century” *Information for Social Change*, Summer 2007, National University of Córdoba, <https://www.aacademica.org/edgardo.civallero/113.pdf>.

⁶⁸ Scott Webster, “Revisiting Memoricide: The Everyday Killing of Memory” *Memory Studies* 17, No. 3 (2024): 1408-1428.

⁶⁹ Richard Ovenden, “Putin’s War on Ukrainian Memory” *The Atlantic* 2, No. 1 (2023): 1-5.

Urbicide is defined by, first, the deliberate and non-selective targeting of cities, and second, the deliberate (not incidental) destruction of symbolic places and buildings important for ethnic or national identity combined with the destruction of mundane, ordinary spaces and buildings, in which everyday practices of ordinary people are embedded.^[70] According to Mezentsev O. and Mezentsev K., urbicide in Ukraine prominently takes place in the occupied cities through, inter alia, the alteration of the memory landscape, which significantly changes the outlook of the cities by destroying symbolic buildings important for the Ukrainian identity.^[71]

On the level of ideology, Russians have routinely attempted to justify the war based on the need to reassert the unity of Russians and Ukrainians as a single Russian people, denying the Ukrainian state and culture the right to exist based on the falsification of historical events. This kind of ideology renders Ukraine's distinct cultural heritage unnecessary and unwelcome,^[72] something that needs to be destroyed and replaced with the "correct one" dictated by Russia as a conqueror state. As mentioned above, these actions are easily traced in the Russian practices on the occupied Ukrainian territories, especially in the aftermath of the 2022 invasion, which has a nearly sacral meaning for Russia's image as the "the world's savior from Nazism." But these practices fall under at least two legal regimes relevant in *casu*, mainly the law of occupation and international human rights law, and the question is whether any of these regimes is adequately equipped to respond to the present scenarios, and what lessons can be learned from them.

⁷⁰ Kostyantyn Mezentsev and Oleksiy Mezentsev, "War and the City: Lessons from Urbicide in Ukraine" *Czasopismo Geograficzne* 93, No. 3 (2022): 495-521, <https://doi.org/10.12657/czageo-93-20>.

⁷¹ Ibid., 504.

⁷² Nadiia Koval and Oleksandra Gaidai, "The Destruction of Ukrainian Cultural Heritage during Russia's Full-Scale Invasion in 2022" *Les dossiers du CERI*, November 3, 2022, <http://sciencespo.fr/ceri/fr/content/destruction-ukrainian-cultural-heritage-during-russia-s-full-scale-invasion-2022>.

3 | Legal Perspective on Destruction of Monuments during Wartime: IHL and IHRL Perspective

The concepts of “memoricide”, “identicide”, and “urbicide” have not yet been fully articulated within a legal framework. Nevertheless, international law does contain provisions relevant to the protection of memory landscapes during armed conflict. Notably, international cultural heritage law has shifted from a narrow focus on the conservation of monuments and major historical buildings toward a broader recognition of urban cultural heritage as essential to the cultural identity of individuals and communities.^[73] In my view, both international humanitarian law (IHL) and international human rights law (IHRL) provide the legal foundation for safeguarding the memory landscape during armed conflict and occupation. With respect to IHL, this analysis draws on the “no-change” or conservationist principle, which protects the pre-war governmental and legal structures of the occupied state, as well as on general rules concerning the protection of cultural heritage in times of war. As for IHRL, which continues to apply as *lex specialis* during armed conflict, the focus will be on the framework of cultural rights.

3.1. Occupation and the Memoryscape According to IHL

The Russian Federation does not recognize the situation in the occupied Ukrainian territories as an occupation. Instead, it frames its actions as the restoration of what it claims to be historically Russian lands and strongly resists the use of occupation-related terminology. While such denial has no bearing on the applicability of international humanitarian law (IHL)—which applies regardless of recognition—it clearly illustrates how selectively the Russian authorities treat the rules of war. Accordingly, Ukrainian territories under effective Russian control must be regarded as subject to belligerent occupation.^[74] Benvenisti defines occupation as “the effective control of a power (be it one or more states or an international organization,

⁷³ Alessandra Lanciotti, “Preservation of Historical Buildings through the Lens of International Law” *Real Estate* 1, No. 2 (2024): 198–211, <https://doi.org/10.3390/realestate1020010>.

⁷⁴ OHCHR, *Report on the Russian Occupation*, 2024.

such as the United Nations) over a territory to which that power has no sovereign title, without the volition of the sovereign of that territory.”^[75] With reference to Article 42 of the Hague Regulations, the International Court of Justice (ICJ) has stated that a “territory is considered occupied when it is actually placed under the authority of the hostile army, and the occupation extends only to the territory where such authority has been established and can be exercised.”^[76]

This raises the question of whether the law of occupation permits an occupying power to alter the memory landscape of occupied territories and to apply its own memory laws extraterritorially. While the law of occupation does not explicitly address mnemonic regulation, its general principles may offer guidance as to whether an occupying power may lawfully reshape collective memory and impose its historical narrative on the local population.

The Hague Regulation stipulates the maintenance of the *status quo ante* which is captured in Article 43, which states that when the authority of the legitimate power pass into the hands of the occupant, the latter shall take all the measures to “restore, and ensure, as far as possible, public order and safety, while respecting, unless absolutely prevented, the laws in force in the country.”^[77] The “respect to the laws in force” in Article 43 refers to the “conservationist principle” as the bedrock of the law of occupation, which presupposes that an occupied territory shall not be subjected to legal, political, social, or economic transformation by the occupying force.^[78] The occupier cannot act as a sovereign legislator, even less so in fields that involve long-term consequences going beyond the duration

⁷⁵ Eyal Benvenisti, *The International Law of Occupation*, rev. ed. (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993), 4.

⁷⁶ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, [2004] I.C.J. Rep., para. 78.

⁷⁷ *Hague Convention (IV) Respecting the Laws and Customs of War on Land and Its Annex: Regulations*, art. 43 (1907).

⁷⁸ Jean Louise Cohen, “The Role of International Law in Post-Conflict Constitution-Making: Toward a *Jus Post Bellum* for Interim Occupations” *New York Law School Law Review* 51, No. 3 (2006): 497, cited in Ebunoluwa Pris Bamigboye, Victor Oluwasina Ayeni, “Laying the Foundations for *Jus Post Bellum*: The Conservationist Principle in the Law of Occupation as a Foundation for a Fourth Additional Protocol to the Geneva Conventions” *International Journal of Comparative Law and Legal Philosophy* 4, No. 1 (2022): 61–67.

of the occupation,^[79] and any alteration of the existing order in the occupied territory should be minimal.^[80]

Ferraro and Orkin note that the rights and duties of the Occupying Power require maintaining as normal a life as possible and to administer the territory for the benefit of the local population. The rules of occupation do not allow the Occupying Power to exercise its authority in order to further its own interests, other than its military interests.^[81] Measures taken by the occupying authorities should avoid far-reaching changes in the existing order.^[82] The expression “laws in force in the country” in Article 43 refers not only to laws in the strict sense of the word, but also to the constitution, decrees, ordinances, court precedents (especially in territories of common law tradition) as well as administrative regulations and executive orders, provided that the “norms” in question are general and abstract.^[83]

Article 64 of the 1949 Fourth Geneva Convention expresses in a more precise and detailed form the terms of Article 43 of the Hague Regulations, allowing for a suspension or repeal of existing laws and the enactment of new legislation in three exceptional situations. First, to remove any direct threat to its security and to maintain safe lines of communication; second, to discharge its duties under the Geneva Convention, and third, to ensure the “orderly government” of the occupied territory.^[84] Moreover,

⁷⁹ Oppenheim, *International Law – A Treatise*, 7th edition ed. Hersch Lauterpacht, Vol. II, Disputes, War and Neutrality, (1952), pp. 436 and 437 cited in Théo Boutruche and Marco Sassoli, *Expert Opinion on the Occupier’s Legislative Power over an Occupied Territory under IHL in Light of Israel’s Ongoing Occupation*. Norwegian Refugee Council, June 2017.

⁸⁰ Adam Roberts, “Transformative Military Occupation: Applying the Laws of War and Human Rights” *The American Journal of International Law* 100, No. 3 (2006): 580–622.

⁸¹ Mikhail Orkin and Tristan Ferraro, “IHL and Occupied Territory” *Humanitarian Law & Policy Blog*, July 26, 2022, <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2022/07/26/armed-conflict-ukraine-ihl-occupied-territory/>.

⁸² International Committee of the Red Cross, *The Law of Armed Conflict: Belligerent Occupation*, Lesson 9, Geneva, June 2002, https://www.icrc.org/sites/default/files/external/doc/en/assets/files/other/law9_final.pdf, [accessed 01.07.2025].

⁸³ Marco Sassoli, “Legislation and Maintenance of Public Order and Civil Life by Occupying Power” *Yearbook of International Humanitarian Law* 16 (2005): 661.

⁸⁴ Yoram Dinstein, *Legislation under Article 43 of the Hague Regulations: Belligerent Occupation and Peacebuilding*, Occasional Paper No. 1 (Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, Fall 2004).

no fundamental institutional changes ought to be permitted even on a provisional basis.^[85]

The international law of belligerent occupation must therefore be understood as meaning that the Occupying Power exercises provisional and temporary control over a foreign territory. It follows from this that measures taken by the occupying authorities should avoid far-reaching changes in the existing order.^[86] The conservationist principle also dictates that the changes are to correspond to the temporary nature of occupation, and thus, the fact of Russia drastically changing the memory landscape and mnemonic memories of the occupied territories is clearly contrary to these principles.

3.1.1. Memory as Part of Cultural Property and Heritage under IHL

Under the 1954 Hague Convention, international humanitarian law protects cultural property defined as “movable or immovable property of great importance to the cultural heritage of every people”^[87] from destruction and appropriation during armed conflict. However, beyond these tangible elements, the notion of “cultural heritage” also encompasses collective memory, language, and traditions, all of which are increasingly targeted through symbolic and mnemonic warfare. The common elements of cultural heritage as understood in international law are a) the sense that it is a form of inheritance to be kept in safekeeping and handed down to future generations, b) its linkage with group identity, and c) being both a symbol of the cultural identity of a self-identified group, be it a nation or a people, and an essential element in the construction of that group’s identity.^[88] As Blake notes: “it is its role in the construction of cultural identity which is the element being protected when cultural heritage is treated as an element within human rights.”^[89]

The ICC Prosecutor’s Office broadly construes the term “cultural heritage” to extend beyond cultural property and to incorporate both products

⁸⁵ Ibid., 12.

⁸⁶ ICRC, *Law of Armed Conflict: Belligerent Occupation*, 2002.

⁸⁷ *Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, with Regulations for its Execution*, adopted at The Hague, May 14, 1954, entered into force August 7, 1956.

⁸⁸ Janet Blake, “On Defining the Cultural Heritage” *International and Comparative Law Quarterly* 49, No. 1 (2000), 77.

⁸⁹ Ibidem.

and processes. This term denotes a community's sense of identity and belonging and involves cultural resources in both their tangible and intangible forms. Hence, cultural heritage includes monuments with features of cultural value. Cultural heritage refers not only to physical forms of heritage, such as material objects and artefacts (including digital artefacts), but also to the "practices and attributes of a group or society that are inherited from past generations, maintained in the present, and bestowed upon future generations for benefit and continuity."^[90] As such, when embedded in practices, symbols, and sites of significance, both collective memory and memory landscapes can potentially qualify as part of cultural heritage.

Under IHL rules, cultural property and heritage are afforded general protection enjoyed by all civilian objects. These include the principle of distinction (which prohibits direct attacks against any target that does not meet the definition of a legitimate military objective); the principle of proportionality (which requires that the effects of attacks on the civilian population and on civilian objects, including of cultural value, must not be excessive in relation to the concrete and direct military advantage sought); and the principle of precaution (which requires the attacking and defending parties to take various precautionary measures to limit the consequences of the hostilities on protected persons and objects).^[91] Accordingly, any attack on monuments and other cultural sites important to collective memory must strongly adhere to general IHL principles.

Otherwise, such attacks can fall under the framework of international criminal law. Under the Statute of the International Criminal Court, the destruction of buildings dedicated to religion, education, arts, science or charitable purposes and historic monuments as well as the destruction and seizure that is not imperatively demanded by the necessities of the conflict constitute war crimes in both international and non-international armed conflicts.^[92] Such attacks may also be considered a crime against

⁹⁰ Office of the Prosecutor, International Criminal Court, *Policy on Cultural Heritage* (June 14, 2021), paras. 15-16.

⁹¹ Benjamin Charlier and Tural Mustafayev, "International Humanitarian Law and the Protection of Cultural Property" [in:] *Cultural Heritage and Mass Atrocities*, eds. James Cuno, Thomas G. Weiss (Getty Publications, 2022), [https://www.getty.edu/publications/cultural-heritage-mass-atrocities/part-4/22-charlier-mustafayev/#:~:text=Under%20the%201954%20Hague%20Convention,\(i.e.%2C%20tangible%20heritage\)%20that](https://www.getty.edu/publications/cultural-heritage-mass-atrocities/part-4/22-charlier-mustafayev/#:~:text=Under%20the%201954%20Hague%20Convention,(i.e.%2C%20tangible%20heritage)%20that.).

⁹² International Committee of the Red Cross, *Customary IHL: Rule 40 - Respect for Cultural Property*, part of the Customary IHL Database, https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule40#Fn_7420CB30_00003, [accessed 01.07.2025].

humanity when they amount to persecution, if they are “committed as part of a widespread or systematic attack [...] against any identifiable group or collectivity on political, racial, national, ethnic, cultural, religious, gender [...], or other grounds that are universally recognized as impermissible under international law” (ICC Statute, Art. 7(1)(h)).^[93]

In this context, the transformation of the memoryscape through acts amounting to identicide, memocide, and urbanicide may fall within the protective scope of cultural heritage under international humanitarian law (IHL). Russia’s systematic efforts to reshape the memoryscape by destroying Ukrainian monuments in the occupied territories could potentially be qualified as a war crime. However, in my view, the dual strategy of erasing Ukrainian identity markers and replacing them with a Russian historical narrative should also be examined through the lens of crimes against humanity, and specifically, the crime of persecution. This is particularly relevant in the context of occupation, where such practices form part of a broader policy aimed at asserting the territories as “inherently Russian” by eradicating any traces of Ukrainian identity, including history and memory.

4 | Occupation and Memory: IHRL Stance

Even though some argue that historically the practice of Occupying Powers “reflects their vigorous resistance to the idea of the applicability of IHRL,”^[94] the nature of belligerent occupation clearly illustrates the importance of the co-applicability of both branches. The law of military occupation provides a “balance between the interests of the local population and those of the occupying army” and taking these two opposing facets into account

⁹³ British Institute of International and Comparative Law (BIICL), “How Does International Law Protect Ukrainian Cultural Heritage in War? Is It Protected Differently Than Other Civilian Objects?” (London: BIICL, March 10, 2022), https://www.biicl.org/documents/11200_how_does_international_law_protect_ukrainian_cultural_heritage_in_war.pdf, [accessed 26.06.2025].

⁹⁴ Tristan Ferraro, “Occupation and Other Forms of Administration of Foreign Territory” *International Committee of the Red Cross*, [in:] *Expert Meeting Report*, March 2012, 117.

simultaneously.^[95] In the 2004 Wall opinion, the ICJ resorted to IHRL concurrently with IHL as the *lex specialis* during belligerent occupation and ruled on extraterritorial applicability of the major human rights treaties, including the ICCPR, ICESCR, and CRC.^[96]

Generally, the regime of belligerent occupations presumes that all functions of government must be provisionally assumed by the Occupying Power to guarantee normal life for the civilian population.^[97] But these powers are not absolute, as according to Pellet “the rights of the occupier [...] find their absolute limits in the respect of the sovereign rights of the people whose territory is occupied.”^[98] Therefore, human rights law can provide a normative clarification, with its extensive practice (lacking under IHL), in addressing specific guidance for interactions between the occupant’s administration and the civilian population in the context of ordinary life.^[99]

Since international human rights law (IHRL) continues to apply during occupation, the occupying power remains bound by its human rights obligations towards the population of the occupied territory. This carries important legal implications. In the context of memoryscapes, this analysis will briefly address the broader framework of cultural rights protection, as well as the more specific issue of memorialization and memory-related rights.

Cultural rights

In human rights law, cultural heritage is understood as the resources enabling the cultural identification and development processes of individuals and groups, which they, implicitly or explicitly, wish to transmit

⁹⁵ Danio Campanelli, “The Law of Military Occupation Put to the Test of Human Rights Law” *International Review of the Red Cross* 90, No. 871 (2008): 653, 667.

⁹⁶ *Legal Consequences of the Construction of a Wall*, paras. 105-113.

⁹⁷ Marco Sassòli, “Legislation and Maintenance of Public Order and Civil Life by Occupying Powers” *European Journal of International Law* 16 (2005): 661, 663.

⁹⁸ Alain Pellet, “The Destruction of Troy Will Not Take Place,” [in:] *International Law and the Administration of Occupied Territories*, ed. Emma Playfair (Oxford: Clarendon Press, 1992), 174.

⁹⁹ Gilles Giacca, *Economic, Social, and Cultural Rights in Armed Conflict* (Oxford: Oxford University Press, 2014), 187.

to future generations.^[100] The preamble to the 2003 UNESCO Declaration stresses that “cultural heritage is an important component of cultural identity and of social cohesion, so that its intentional destruction may have adverse consequences on human dignity and human rights.”^[101]

Important legal bases for cultural rights are to be found not only in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in particular articles 13-15, but also in the International Covenant on Civil and Political Rights, most notably in provisions protecting the right to privacy, freedom of thought, conscience and religion, freedom of opinion and expression, freedom of association and peaceful assembly. Those rights are also key to ensuring the full realization of cultural rights. Indeed, cultural rights transcend the juncture of civil and political rights as well as economic and social rights, and are thus important markers of interdependence and indivisibility.^[102] Cultural rights protect the rights of each person, individually and in community with others, as well as groups of people, to develop and express their humanity, their world view and the meanings they give to their existence and their development through, inter alia, values, beliefs, convictions, languages, knowledge and the arts, institutions and ways of life. Such rights may also be considered as protecting access to cultural heritage and resources that allow such identification and development processes to take place.^[103]

As for the circumstances of the Russian occupation of Ukrainian territories, the deliberate destruction of Ukraine’s cultural heritage on occupied territories, including via demolition and replacement of monuments, has been recognized as a human rights issue by the OHCHR.^[104] First, attempts to erase any monuments associated with Ukraine may be interpreted as a “willingness to erase one part of history or a specific narrative.”^[105] It should also be noted that cultural heritage is not only protected under the law of armed conflict but that participating in cultural life is part

¹⁰⁰ Farida Shaheed, *Report of the Independent Expert in the Field of Cultural Rights*, UN Doc. A/HRC/17/38 (Mar. 21, 2011), paras. 1-3, paras. 4-5.

¹⁰¹ UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur in the Field of Cultural Rights (Karima Bennouna)*, UN Doc. A/HRC/31/59 (February 3, 2016), para. 68.

¹⁰² *Ibid.*, para. 22.

¹⁰³ Farida Shaheed, *Report of the Independent Expert in the Field of Cultural Rights*, UN Doc. A/HRC/14/36 (March 22, 2010), para. 9.

¹⁰⁴ OHCHR, *Report on the Russian Occupation*, 2024.

¹⁰⁵ *Report of the Independent Expert in the Field of Cultural Rights (A/HRC/14/36)*, para. 10.

of human rights and an essential component of cultural identity. This means that both Russia and Ukraine, as party to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, must ensure the realization of the right to access and enjoy cultural heritage with regard to those under their jurisdiction, including those under their effective control.^[106] The protection of a particular memoryscape can fall under the auspices of cultural rights protection and must be ensured by the Occupying Power as part of its obligations under international human rights law.

Memorialization

International human rights law (IHRL) contains no specific provisions on memorialization. However, the UN Special Rapporteur on Cultural Rights has issued two consecutive thematic reports addressing memorialization and the teaching of history in post-conflict and conflict-affected societies. While these reports are not legally binding, they provide valuable interpretive guidance and seek to clarify the responsibilities of States and other actors in the field of memorialization. Specifically, the Special Rapporteur notes that memorials impact people's perspectives and understanding of the past and present, and they must be critically assessed as people are constantly subjected to the influence of numerous, repetitive images and symbols, such as murals and statues.^[107] Second, memorialization can be used as a tool to build identities and affirm predominance over a territory,^[108] as in the present case, with Russia using its aggressive memory politics for the russification of occupied Ukrainian territories.

Second, the international human rights system has increasingly grappled with public memory as a condition of human rights-based justice. For example, the United Nations Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation, and guarantees of non-recurrence has held that memorialization is a pillar of transitional justice, whose purpose is "to establish a dialogic truth, that is, to create the conditions for a debate within society on the causes and consequences of past crimes and violence,

¹⁰⁶ BIICL, "How Does International Law Protect Ukrainian Cultural Heritage?"

¹⁰⁷ Farida Shaheed, *Report of the Special Rapporteur in the Field of Cultural Rights*, UN Doc. A/HRC/25/49 (January 23, 2014), para. 64.

¹⁰⁸ *Ibid.*, para. 14.

and on the attribution of direct and indirect responsibility.^[109] The alterations to the memoryscape on the occupied territories aimed to reshape the collective identity can also serve as an impediment to the transitional justice processes once the territories return under Ukrainian control.

Third, as noted by the UN Special Rapporteur on Cultural Rights, due to the consistent attempts of undemocratic governments to control memory as a tool for a total homogenization of society, people's access to a pluralistic memory should be recognized as a separate human right.^[110] As an occupying power, Russia systematically denies Ukrainians in the occupied territories such access by arbitrarily enforcing its domestic memory laws, which exclusively promote state-sanctioned, pro-Russian historical narratives.

* * *

The Russian occupation of Ukrainian territories is unique in that, to legitimize its claim over the land, the Russian state has begun applying its memory laws extraterritorially. However, as an occupying power, Russia remains bound by its human rights obligations toward the local Ukrainian population, and any attempt to indoctrinate civilians by manipulating historical memory constitutes a potential violation of both international humanitarian law (IHL) and international human rights law (IHRL). Ukrainians living under occupation must retain access to pluralistic memory, which is a core element of both cultural and individual identity. Memorialization can be weaponized to assert political control over a territory, which is evident in Russia's efforts to resurrect Soviet-era monuments and forge symbolic links between occupied Ukrainian lands and Russian imperial narratives. These practices may constitute violations of Russia's obligations under IHRL, particularly in relation to cultural rights, and risk undermining future reintegration efforts once these territories are returned to Ukrainian sovereignty.

¹⁰⁹ United Nations Human Rights Council, *Memorialization Processes in the Context of Serious Violations of Human Rights and International Humanitarian Law: The Fifth Pillar of Transitional Justice*, Report of the Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparation and Guarantees of Non-Recurrence, A/HRC/45/45, July 9, 2020, para. 36.

¹¹⁰ *Ibid.*, para. 61.

5 | Concluding Remarks

The Russian occupation practices raise critical questions as to whether inhabitants of the occupied territories are entitled to preserving their memory landscape from unlawful interventions by the occupying power, and what legal mechanisms may be invoked to protect this right. The Russo-Ukrainian war illustrates that contemporary armed conflicts extend beyond conventional violence such as shootings or looting, and increasingly encompass a war on memory. Russia, as the occupying power, has engaged in a selective and instrumental application of both international humanitarian law (IHL) and international human rights law (IHRL), with one of its key aims being the imposition of an alternative, state-sanctioned historical narrative upon the local population. In light of the UN Special Rapporteur's assertion that the right to historical memory may constitute an element of cultural rights, this practice raises the question of whether memory itself is subject to legal protection during occupation.

The reshaping of the memory landscape under occupation presents novel challenges for assessing the legality of such practices under the existing IHL/IHRL framework. This reconceptualization of occupation policy reveals the limitations of the current legal regime, which is primarily designed to address the tangible destruction of cultural property. What is now unfolding is a more insidious process, a form of "mental occupation", whereby the destruction of memorials, the reinstallation of previously banned symbols, and the erection of new monuments work in tandem to symbolically mark the territory and legitimize occupation in the collective consciousness. The conservationist principle of occupation law should preclude such irreversible interventions aimed at manipulating historical memory. There is thus a pressing need to further develop and operationalize IHRL norms to ensure access to pluralistic historical narratives and to provide safeguards against memory-based indoctrination.

Bibliography

- Basu Paul, "Memoryscapes and Multi-Sited Methods," [in:] *Research Methods for Memory Studies*, ed. Emily Knightley and Michael Pickering, 115-31. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2013.
- Bazhenova Hanna, "Genocidal Dimensions of the RussoUkrainian War: Targeting the People and Cultural Heritage of Ukraine" *Genocidas ir rezistencija* 2, No. 56 (2024): 218-236.
- Benvenisti Eyal. *The International Law of Occupation*. Rev. ed. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.
- Blake Janet, "On Defining the Cultural Heritage" *International and Comparative Law Quarterly* 49, No. 1 (2000): 61-85.
- Boyer Pascal, "Extending the Range of Adaptive Misbelief: Memory 'Distortions' as Functional Features" *Behavioral and Brain Sciences* 32, No. 6 (2009): 513-514. <https://doi.org/10.1017/S0140525X09991397>.
- British Institute of International and Comparative Law (BIICL), "How Does International Law Protect Ukrainian Cultural Heritage in War? Is It Protected Differently Than Other Civilian Objects?" London: BIICL, March 10, 2022. https://www.biicl.org/documents/11200_how_does_international_law_protect_ukrainian_cultural_heritage_in_war.pdf.
- Bouttruche Théo, Marco Sassòli, *Expert Opinion on the Occupier's Legislative Power over an Occupied Territory under IHL in Light of Israel's Ongoing Occupation*. Norwegian Refugee Council, June 2017. <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/legal-opinions/sassoli.pdf>.
- Bromwich Jonah Engel, "What Does It Mean to Tear Down a Statue?" *The New York Times*, June 11, 2020. <https://www.nytimes.com/2020/06/11/style/confederate-statue-columbus-analysis.html>.
- #Bukvy, "Ukrainian Military Memorial Destroyed by Occupiers in Mariupol," August 3, 2022. <https://mezha.net/eng/bukvy/ukrainian-military-memorial-destroyed-by-occupiers-in-mariupol/>.
- Callahan Molly, "The Other Casualty of the War in Ukraine - Architecture" *News @ Northeastern*, March 25, 2022. <https://news.northeastern.edu/2022/03/25/ukraine-architecture-destruction/>.
- Campanelli Danio, "The Law of Military Occupation Put to the Test of Human Rights Law" *International Review of the Red Cross* 90, No. 871 (2008): 653-683.
- Charlier Benjamin, Tural Mustafayev, "International Humanitarian Law and the Protection of Cultural Property," [in:] *Cultural Heritage and Mass Atrocities*, eds. James Cuno, Thomas G. Weiss. Getty Publications, 2022. <https://www.getty.edu/publications/cultural-heritage-mass-atrocities/part-4/22-charlier-mustafayev>.

- Civallero Edgardo, "When Memory Is Turned into Ashes... Memoricide during the XX Century" *Information for Social Change*, Summer 2007: 7-22. National University of Córdoba. <https://www.aacademica.org/edgardo.civallero/113.pdf>.
- Clack Timothy, "Cultural Heritage on the Frontline: The Destruction of Peoples and Identities in War" *University of Oxford*, October 4, 2022. <https://www.ox.ac.uk/news/2022-10-04-cultural-heritage-frontline-destruction-peoples-and-identities-war>.
- Cohen Jean Louise, "The Role of International Law in Post-Conflict Constitution-Making: Toward a Jus Post Bellum for Interim Occupations" *New York Law School Law Review* 51, No. 3 (2006): 497-532. Cited in Ebunoluwa Pris Bamigboye, Victor Oluwasina Ayeni, "Laying the Foundations for Jus Post Bellum: The Conservationist Principle in the Law of Occupation as a Foundation for a Fourth Additional Protocol to the Geneva Conventions" *International Journal of Comparative Law and Legal Philosophy* 4, No. 1 (2022): 61-67.
- Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, with Regulations for its Execution, adopted at The Hague, May 14, 1954, entered into force August 7, 1956.
- Council of Europe, *Factsheet on Memory Laws*, July 2018. <https://rm.coe.int/factsheet-on-memory-laws-july2018-docx/16808c1690>.
- Coynash Halya, "Russia Destroys Monuments to Victims of Holodomor and Stalin's Terror in Occupied Luhansk" *Kharkiv Human Rights Protection Group*, July 22, 2024. <https://khp.org/en/1608813845>.
- "Cultural Destruction in Ukraine by Russian Forces Will Reverberate for Years, UN Rights Expert Warns" *UN News*, May 25, 2022. <https://news.un.org/en/story/2022/05/1119052>.
- Dinstein Yoram, *Legislation under Article 43 of the Hague Regulations: Belligerent Occupation and Peacebuilding*, Occasional Paper No. 1. Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, Fall 2004.
- Ferraro Tristan, "Occupation and Other Forms of Administration of Foreign Territory," [in:] *Expert Meeting Report*, 117. Geneva: International Committee of the Red Cross, March 2012.
- Fiankan-Bokonga Catherine, "UNESCO: Deliberate Destruction of Ukraine's Cultural Heritage Could Be Considered a War Crime" *Geneva Solutions*, May 16, 2022. <https://genevasolutions.news/peace-humanitarian/unesco-deliberate-destruction-of-ukraine-s-cultural-heritage-could-be-considered-a-war-crime>.
- Gabowitsch Mischa, Mykola Homanyuk. *Monuments and Territory: War Memorials in Russian Occupied Ukraine*. Budapest/New York: CEU Press, 2025.
- Giacca Gilles, *Economic, Social, and Cultural Rights in Armed Conflict*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

- Hall Sophia Alexandra, "Russian Occupiers Destroy Memorial of Ukrainian Opera Singer Who Died Defending His Country" *Classic FM*, July 13, 2022. <https://www.classicfm.com/music-news/ukraine-opera-singer-memorial-destroyed/>.
- Hirsch Francine, "Putin's Memory Laws Set the Stage for His War in Ukraine" *Lawfare*, 28 February 2022. <https://www.lawfareblog.com/putins-memory-laws-set-stage-his-war-ukraine>.
- Hoener Cathleen, "The Protection of Monuments and Immoveable Works of Art from War Damage: A Comparison of Italy in World War II and Ukraine during the Russian Invasion" *Arts* 13, No. 2 (2024): 65-89. <https://doi.org/10.3390/arts13020065>.
- Hookway Demelza, "Soviet Monuments Are Being Toppled – This Gives the Spaces They Occupied a New Meaning" *Connecting Research*, September 26, 2022. <https://research.reading.ac.uk/research-blog/soviet-monuments-are-being-toppled-this-gives-the-spaces-they-occupied-a-new-meaning/>.
- International Committee of the Red Cross. *Customary IHL: Rule 40 – Respect for Cultural Property*, part of the Customary IHL Database. Accessed July 1, 2025. https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule40#Fn_7420CB30_00003.
- International Committee of the Red Cross, *The Law of Armed Conflict: Belligerent Occupation*, Lesson 9. Geneva: ICRC, June 2002. https://www.icrc.org/sites/default/files/external/doc/en/assets/files/other/law9_final.pdf.
- Kherson-news.ru, "Бывших АТОшников привлекают к общественной работе" May 5, 2022. <https://kherson-news.ru/incident/2022/05/05/990.html>.
- Kherson-news.ru, "В Геническе восстановлен памятник воинам Великой Отечественной войны" October 31, 2022. <https://kherson-news.ru/society/2022/10/31/59888.html>.
- Kirchmair Lando, "The War of Aggression Against Ukraine, Cultural Property and Genocide: Why It Is Imperative to Take a Close Look at Cultural Property" *EJIL Talk!*, March 21, 2022. <https://www.ejiltalk.org/the-war-of-aggression-against-ukraine-cultural-property-and-genocide-why-it-is-imperative-to-take-a-close-look-at-cultural-property/>.
- Kirillov Vladimir, "How and Why Russia Is Rebuilding Lenin's Monuments in Occupied Ukrainian Territories" *Belsat*, February 12, 2025. <https://en.belsat.eu/84418402/how-and-why-russia-is-rebuilding-lenins-monuments-in-occupied-ukrainian-territories>.
- Koposov Nikolay, *Memory Laws, Memory Wars: The Politics of the Past in Europe and Russia*. 1st ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Koval Nadiia, Oleksandra Gaidai, "The Destruction of Ukrainian Cultural Heritage during Full-Scale Invasion in 2022" *CERI – Sciences Po*, April 2022.

- <https://www.sciencespo.fr/ceri/fr/content/dossiersduceri/destruction-ukrainian-cultural-heritage-during-russia-s-full-scale-invasion-2022>.
- Kulturowe Studia Krajobrazowe, "Memory of Landscape Archives." Accessed October 22, 2025. http://studiakrajobrazowe.amu.edu.pl/en/vocabulary_tag/memory-of-landscape/.
- Lanciotti Alessandra, "Preservation of Historical Buildings through the Lens of International Law" *Real Estate* 1, No. 2 (2024): 198-211. <https://doi.org/10.3390/realestate1020010>.
- Lartey Solomon, "The Role of Monuments in Commemorating History and Controversies Surrounding Their Preservation" *ResearchGate* (preprint), September 2, 2024.
- Leathem Hilary Morgan V., "Monumental Destruction" *Monument Lab*, September 14, 2020. <https://monumentlab.com/bulletin/monumental-destruction>.
- Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory. Advisory Opinion. *I.C.J. Reports* 2004, 136.
- Lister Tim, "Images Showing Restoration of Soviet-Era Symbols in Mariupol Posted by Adviser to Mayor" *Kyiv Independent*, May 6, 2022. <https://egyptindependent.com/images-showing-restoration-of-soviet-era-symbols-in-mariupol-posted-by-adviser-to-mayor/>.
- Lukyanov Fyodor A., Dmitry V. Yefremenko, "Politics of Memory, Kiev Style" *Global Affairs*, 2017. <https://eng.globalaffairs.ru/articles/politics-of-memory-kyiv-style/>.
- Mälksoo Lauri, "Patterns of Post-Soviet Russian State Practice in International Law," [in:] *Russian Approaches to International Law*, ed. Lauri Mälksoo. Oxford: Oxford University Press, 2015. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198723042.003.0004>.
- Meharg Sarah Jane, *Identicide: Precursor to Genocide*. Working Paper No. 05. Ottawa: Carleton University, Centre for Security and Defence Studies, 2006.
- Mezentsev Kostyantyn and Oleksiy Mezentsev, "War and the City: Lessons from Urbicide in Ukraine" *Czasopismo Geograficzne* 93, No. 3 (2022). <https://doi.org/10.12657/czageo-93-20>.
- Mikhalkov Serhii, Nadia Kelm, "War on Pedestals: How Monuments Serve Propaganda in Modern Russia" *Texty.org.ua*, January 7, 2025. <https://texty.org.ua/articles/114168/war-on-pedestals-how-monuments-serve-russian-propaganda/>.
- Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, "Reports – Foreign Policy." Accessed September 16, 2025. https://mid.ru/en/foreign_policy/reports/2014247/.
- Monastyrskiy Yevhenii, John Vsetecka, "Russia Is Destroying Monuments as Part of War on Ukrainian Identity" *Atlantic Council – Ukraine Alert*, August 6, 2024.

- <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/russia-is-destroying-monuments-as-part-of-war-on-ukrainian-identity/>.
- O'Keefe Roger, "Protection of Cultural Property under International Criminal Law" *Melbourne Journal of International Law* 11 (2010): 339-392.
- Office of the Prosecutor, International Criminal Court. *Policy on Cultural Heritage*. June 14, 2021.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). *Report on the Russian Occupation of Ukraine and its Aftermath: Human Rights Situation during the Occupation 24 February 2022-31 December 2023*. March 20, 2024.
- Orkin Mikhail, Tristan Ferraro, "IHL and Occupied Territory" *Humanitarian Law & Policy Blog*, July 26, 2022. <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2022/07/26/armed-conflict-ukraine-ihl-occupied-territory/>.
- Ovenden Richard, "Putin's War on Ukrainian Memory" *The Atlantic* 2, No. 1 (2023): 1-5.
- Pellet Alain, "The Destruction of Troy Will Not Take Place," [in:] *International Law and the Administration of Occupied Territories*, ed. Emma Playfair, 169-180. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- Poberezhnyi Vitalii, "Opinion: Why Russia's Memory Policy in Occupied Territories Leaves Some Ukrainian Monuments Standing" *The Kyiv Independent*, October 3, 2024. <https://kyivindependent.com/opinion-why-russias-memory-policy-in-occupied-territories-leaves-some-ukrainian-monuments-standing/>.
- President of Russia, *Address by the President of the Russian Federation*, February 24, 2022. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>.
- Roberts Adam, "Transformative Military Occupation: Applying the Laws of War and Human Rights" *The American Journal of International Law* 100, No. 3 (2006): 580-622.
- Sassòli Marco, "Legislation and Maintenance of Public Order and Civil Life by Occupying Powers" *European Journal of International Law* 16 (2005): 661-694.
- Sergeytssev Timofey, "What Should Russia Do with Ukraine?" *The Ukrainian Post*, April 5, 2025. <https://ukrainianpost.com/opinions/272-what-should-russia-do-with-ukraine>.
- Shaheed Farida. *Report of the Independent Expert in the Field of Cultural Rights*, UN Doc. A/HRC/17/38, March 21, 2011.
- Shaheed Farida. *Report of the Independent Expert in the Field of Cultural Rights*. UN Doc. A/HRC/14/36, March 22, 2010.
- Shaheed Farida. *Report of the Special Rapporteur in the Field of Cultural Rights*. UN Doc. A/HRC/25/49, January 23, 2014, para. 64.
- Shultz Daniel, Christopher Jaspardo, "How Does Russia Exploit History and Cultural Heritage for Information Warfare? Recommendations for NATO" *Antiquities*

- Coalition Think Tank Policy Brief* 11, April 1, 2022. <https://acthinktank.scholarsticahq.com/article/118601-how-does-russia-exploit-history-and-cultural-heritage-for-information-warfare-recommendations-for-nato>.
- State Duma of the Russian Federation, "Members of the State Duma Adopt Statement Condemning Initiative to Dismantle Soviet Era Monument" *State Duma News*, April 1, 2024. <https://duma.gov.ru/en/news/58628/>.
- Stewart Katie, "Erection and Demolition of Monuments in Russian East European Memory Wars" *PONARS Eurasia Policy Memo*, December 9, 2024. <https://www.ponarseurasia.org/erection-and-demolition-of-monuments-in-russian-east-european-memory-wars/>.
- Strana.ua, "У Лисичанську відновили знесений пам'ятник радянському маршалу Клим Ворошилову," March 21, 2023. <https://strana.today/ukr/news/428755-u-lisichansku-vidnovili-pamjatnik-klimu-voroshilovu.html>.
- The Moscow Times*, "The Russians Destroyed a Monument to Holodomor Victims in Temporarily Occupied Mariupol," October 21, 2022. <https://www.themoscowtimes.com/2022/10/20/vodka-gift-berlusconi-in-fresh-row-over-putin-ties-a79138>.
- Ukrainian World Congress, "Russians Alter Identity of Occupied Territories through Replacement of Monuments," February 12, 2025. <https://www.ukrainianworldcongress.org/russians-alter-identity-of-occupied-territories-through-replacement-of-monuments/>.
- UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur in the Field of Cultural Rights*. UN Doc. A/HRC/31/59, February 3, 2016.
- United Nations General Assembly, *Resolution Adopted by the General Assembly on 2 March 2022: ES11/1. Aggression against Ukraine*. A/RES/ES11/1.
- Voice of Crimea, "Політика монументальної пропаганди російської окупаційної влади на Кримському півострові," November 18, 2020. https://voicecrimea.com.ua/main/articles/politika-monumentalnoi-propagandi-rosijskoj-okupacijnoj-vladi-na-krimskomu-pivostrovi.html#_ftn1.
- Vorobiova Anastasiia, "The 'Crimea Scenario': How the Russian Federation Is Destroying the Ukrainian Identity of Children in Territories" *Almenda*, February 20, 2023. <https://almenda.org/wp-content/uploads/2023/02/Analytical-report-The-'Crimea-scenario-how-the-Russian-Federation-is-destroying-the-Ukrainian-identity-of-children-in-the-occupied-territories.pdf>.
- Webster Scott, "Revisiting Memoricide: The Everyday Killing of Memory" *Memory Studies* 17, No. 3 (2024): 1408-1428.
- Yefremenko Dmitry V., "Mnemonic Security Dilemma. Memory as Casus Belli" *Russia in Global Affairs* 20, No. 4 (2022): 142-164.

- Zadorozhnyy Tim, "Russia Erects Stalin Monument in Occupied Melitopol to Mark Victory Day" *Kyiv Independent*, May 9, 2025. <https://kyivindependent.com/russia-erects-stalin-monument-in-occupied-melitopol-to-mark-victory-day/>.
- Zahorodnii Mykhailo, "Russians in Occupied Mariupol Put up Monument to Alexander Nevsky in Place of Memorial to Ukrainian Soldiers – Mayor's Adviser" *Ukrainska Pravda*, September 12, 2022. <https://www.pravda.com.ua/eng/news/2022/09/12/7367145/>.
- Zhurzhenko Tatiana, "Krieg und Erinnerung im postsowjetischen Raum: Bewaffnung ohne Grenzen?" *Ukraine & Beyond – KörberStiftung*, March 29, 2022.
- ДСНЮС, "Окупанти знесли пам'ятник Шевченку в Мелітополі: у місті проgrimів вибух (ФОТО)," January 14, 2023. <https://www.dsnews.ua/ukr/politics/okupanti-znesli-pam-yatnik-shevchenku-v-melitopoli-u-misti-progrimiv-vibuh-foto-14012023-472562>.
- КонсультантПлюс, *Федеральный закон Российской Федерации "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации," № 485-ФЗ от 2022 г.* https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_485830/09ef1ff92a24b247084806b8964151e371af66b6/.
- Орлова Віолетта, "Під Маріуполем окупанти знесли пам'ятник гетьману Сагайдачному (відео)" *УНІАН*, May 7, 2022. <https://www.unian.ua/war/u-mangushi-pid-mariupolem-okupanti-znesli-pam-yatnik-sagaydachnomu-video-novini-vtorgnennya-rosiji-v-ukrajinu-11817264.html>.



KATARZYNA STRĄK

Wspólny system powrotów Unii Europejskiej – ku zwiększeniu skuteczności powrotów obywateli państw trzecich. Analiza porównawcza postępowania w zakresie powrotów na podstawie dyrektywy 2008/115 i projektu rozporządzenia ustanawiającego wspólny system powrotów (COM (2025) 101)

**Common Return System of the European Union – Towards More
Effective Returns of Third-Country Nationals. A Comparative
Analysis of Return Procedures under Directive 2008/115
and the Draft Regulation Establishing a Common Return System
(COM (2025) 101)**

Abstract

The article provides a comparative analysis of the return procedure under Directive 2008/115 and under recently tabled regulation establishing a common European return system. The aim of the proposed reform is to make EU return policy more effective, still based on the 2008 Directive, and to adapt it to the challenges arising from the development of migration and asylum law within the European Union. The conclusion is that the Commission's proposal will, at least in theory, have a positive impact on the effectiveness of returns of third-country nationals staying illegally in the territory of Member States. This will be due to the appropriate choice of legal instrument, namely an EU regulation, which provides for uniform application of its provisions in all Member States, but also due to the fact that it leaves Member States a certain degree of flexibility.

KATARZYNA STRĄK – doktor nauk prawnych, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, ORCID – 0000-0002-4561-2815,
e-mail: katarzyna.strak@inp.pan.pl

KEYWORDS: common European return system, directive 2008/115, return procedure, European Return Order, effectiveness, EU regulation

SŁOWA KLUCZOWE: wspólny europejski system powrotów, dyrektywa 2008/115, postępowanie w zakresie powrotów, europejski nakaz powrotów, skuteczność, rozporządzenie unijne

1 | Wprowadzenie

Zaprezentowany 11 marca 2025 r. projekt rozporządzenia (dalej: projekt, rozporządzenie, rozporządzenie powrotowe) ustanawiającego wspólny system powrotów obywateli państw trzecich^[1] stanowi od dawna oczekiwaną propozycję Komisji Europejskiej (dalej: Komisja, KE) mającą doprowadzić do rozwiązania problemu, którego ewidentnie nie udało się rozwiązać na podstawie przyjętej w 2008 r. dyrektywy 2008/115^[2] (dalej: dyrektywa 2008/115, dyrektywa powrotowa), a mianowicie do zwiększenia skuteczności powrotów obywateli państw trzecich z terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej (dalej: UE). Projekt ten jest jednocześnie próbą wprowadzenia rozwiązań zaprezentowanych już częściowo, jednak bez powodzenia, przez Komisję we wniosku z 2018 r.^[3] mającym na celu przekształcenie dyrektywy powrotowej.

¹ Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólny system powrotów obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających w Unii oraz uchylające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115, dyrektywę Rady 2001/40/WE i decyzję Rady 2004/191/WE, COM(2025) 101 final, 11.03.2025. Na wniosek składają się w rzeczywistości trzy elementy: 1) uzasadnienie (s. 1 – 14), 2) projekt rozporządzenia (s. 0 – 45), 3) ocena skutków finansowych i cyfrowych regulacji (s. 1 – 34).

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. L 348 z 24.12.2008 r., 98 – 107).

³ Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (wersja przekształcona), COM(2018) 634 final, 12.09.2018.

Zamierzeniem Komisji jest ustanowienie prawidłowo funkcjonującego systemu, jednak tym razem opartego na pogłębionych badaniach, analizach i konsultacjach, również ze światem nauki.

Celem tego artykułu jest przede wszystkim analiza postępowania w zakresie powrotów wynikającego z projektu rozporządzenia na tle rozwiązań przyjętych na podstawie obecnie obowiązującej dyrektywy 2008/115. W związku z tym przedstawione zostaną poszczególne etapy postępowania w zakresie powrotów, wskazane różnice i wyjaśniona potrzeba wprowadzenia określonych rozwiązań, również tych, które na wcześniejszych etapach tworzenia unijnego systemu powrotów okazały się nie do zaakceptowania przez państwa członkowskie działające w ramach Rady UE czy też przez Parlament Europejski (dalej: PE) i nie uzyskały akceptacji na etapie negocjacji ostatecznego tekstu dyrektywy powrotowej. Kwestia ochrony praw podstawowych (art. 5), w tym zabezpieczeń i środków prawnych (Rozdział IV, art. 24–28), nie będzie przedmiotem tego artykułu.

Metodologia pracy oparta jest przede wszystkim na analizie dokumentów źródłowych: tekstu projektu rozporządzenia przedstawionego przez KE wraz z uzasadnieniem do projektu i oceną skutków z marca 2025 r., a także dokumentu roboczego KE^[4] przedstawionego w maju 2025 r. W celu wskazania kontrowersji wynikających z wprowadzenia określonych rozwiązań, najczęściej postrzeganych jako restrykcyjne w porównaniu do rozwiązań przyjętych w dyrektywie 2008/115, przedstawiony zostanie dorobek nauki w tym zakresie. Bardzo istotnym materiałem badawczym jest również orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości (dalej: TS) dotyczące wykładni dyrektywy powrotowej, w tym artykule wykorzystane w głównej mierze do wskazania, które rozwiązania zaproponowane we wniosku zostały z niego przejęte.

⁴ Analytical Supporting Document Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Common System for the Return of Third-Country Nationals Staying Illegally in the Union, and Repealing Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC, SWD(2025) 250, 16.05.2025.

2 | Od „wspólnych norm i procedur” do „wspólnego systemu powrotów”

Wiarygodna i skuteczna polityka UE w zakresie powrotów od zawsze stanowiła główny filar unijnej polityki migracyjnej^[5]. Obecnie natomiast ustanowienie skutecznego i wspólnego unijnego systemu powrotów łączone jest z Paktem o migracji i azylu^[6] (dalej: Pakt) i określane jako główny jego filar^[7]. Chociaż dyrektywa powrotowa nie została włączona do prac nad Paktem^[8], to już o rozporządzeniu mówi się, że uzupełnia ono jego ramy legislacyjne^[9] i że ma za zadanie wspierać jego wdrażanie^[10]. Ponieważ współpracę w dziedzinie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (dalej: PWBIS) od początku ustanowienia PWBIS budowano jako spójny system^[11], również zmianę polityki UE w zakresie powrotów postrzega się jako istotny element realizowanej obecnie reformy przepisów odnoszących się do zarządzania migracją. Odniesienia do dyrektywy

⁵ Katarzyna Strąk, *Polityka Unii Europejskiej w zakresie powrotów. Aspekty prawne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 23 – 43.

⁶ Zob. Joanna Markiewicz-Stanny, „Nowy Pakt o migracji i azylu – pomiędzy spójnością a fragmentacją prawa,” *Europejski Przegląd Sądowy*, nr 2 (2025).

⁷ Uzasadnienie wniosku, 1. Wdrożeniu Paktu o migracji i azylu towarzyszyć ma wypracowanie podejścia, które zapewni bezpieczeństwo granic zewnętrznych i szybkie procedury azylowe i powrotowe. Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Program prac Komisji na 2025 r. Razem ku odważniejszej, prostszej, szybszej Unii, COM(2025) 45 final, 11.02.2025.

⁸ Madalina Moraru i Carmen López Esquitino, “The Impact of the 2024 CEAS Reform on the EU’s Return System: Amending the Return Directive Through the Backdoor,” *EU Immigration and Asylum Law Policy*, 25.09.2024. <https://eumigrationlawblog.eu/the-impact-of-the-2024-ceas-reform-on-the-eus-return-system-amending-the-return-directive-through-the-backdoor/> [dostęp: 17.10.2025].

⁹ Uzasadnienie wniosku, 4. Zob. też motyw 6 preambuły.

¹⁰ Ocena skutków finansowych i cyfrowych regulacji, 4. Jako przykład można wskazać te przepisy projektu rozporządzenia, które wypełniają luki między odmownymi decyzjami azylowymi i decyzjami nakazującymi powrót w odniesieniu do wydawania decyzji i środków prawnych na podstawie rozporządzenia 2024/1348 ustanawiającego wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową a powrotową procedurą graniczną określoną w rozporządzeniu 2024/1349. Zob. motyw 9 preambuły.

¹¹ Elżbieta Borawska-Kędzierska i Katarzyna Strąk, *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zarządzanie granicami, polityka wizowa, azylowa i imigracyjna* (Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo, 2011), 203.

2008/115 znajdują się w poszczególnych instrumentach wchodzących w skład Paktu, to samo można powiedzieć o odniesieniach do Paktu w treści projektu rozporządzenia powrotowego^[12]. Już sam cel rozporządzenia nawiązuje do kompleksowego podejścia do zarządzania azylem i migracją, co zostało powtórzone w motywie 3 preambuły. W tym samym sensie rozporządzenie stanowi wdrożenie strategicznych wytycznych planowania prawodawczego i operacyjnego w PWBIS^[13] przyjętych przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w grudniu 2024 r., w których wzywano do opracowania i wdrożenia bardziej stanowczego i kompleksowego podejścia do powrotów w drodze pilnej aktualizacji ram prawnych^[14]. Stąd z perspektywy zarówno instytucji unijnych, jak i państw członkowskich zasadniczego znaczenia nabiera możliwość wykonania szybkiego powrotu wobec osób, którym odmówiono ochrony międzynarodowej czy przekraczających okres pobytu dopuszczony wizą^[15]. Chociaż traktowane priorytetowo przez KE, w tej chwili jednak rozporządzenie powrotowe pozostaje brakującym elementem tworzonego systemu i pojawiają się obawy, że o ile nie zostanie ono szybko przyjęte, sytuacja ta może negatywnie wpłynąć na wdrażanie Paktu ze względu na niską liczbę skutecznych powrotów na podstawie dyrektywy 2008/115 w kontekście kompleksowego podejścia do azylu i migracji wyrażonego w rozporządzeniu 2024/1351^[16].

Dotychczas skuteczność polityki UE w zakresie powrotów definiowana była poprzez odniesienie się do dwóch głównych postulatów: doprowadzenia do sytuacji, w której liczba wydanych decyzji będzie się równać liczbie przeprowadzonych powrotów, przy założeniu, że powrót będzie odbywał się z zachowaniem godności i praw podstawowych obywateli państw

¹² Zob. art. 1 ust. 2, art. 4 pkt 3 lit. e) i f), art. 4 pkt 13, art. 6 ust. 2, art. 21 ust. 2 lit. f).

¹³ Strategiczne wytyczne dotyczące planowania prawodawczego i operacyjnego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, dokument Rady 16343/24, 28.11.2024.

¹⁴ Motyw 5 preambuły.

¹⁵ Uzasadnienie wniosku, 2.

¹⁶ Commission Staff Working Document, Analytical Supporting Document Accompanying the Proposal for the Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Common System for the Return of Third-Country Nationals Staying Illegally in the Union, and Repealing Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC, SWD(2025) 250 final, 16.05.2025, 16.

trzecich^[17]. Niewątpliwie orzecznictwo TS przyczyniło się do realizacji tego drugiego postulatu. Stąd dyrektywa powrotowa, która w momencie przyjęcia określana była jako „dyrektywa wstydu” (ang. *directive of shame*), postrzegana jest obecnie, z zastrzeżeniem jej restrykcyjnych postanowień, jako „dyrektywa ochrony” (ang. *directive of protection*)^[18]. Dyrektywa jako instrument prawny okazała się również właściwym wyborem w okresie, w którym projektowano politykę UE w zakresie powrotów w pierwszej dekadzie XXI wieku, pozwalając państwom członkowskim na większą elastyczność co do przyjmowanych rozwiązań, z czego państwa te skorzystały.

Tymczasem w toku stosowania dyrektywy powrotowej, która – o czym warto pamiętać – ustanawia jedynie „wspólne normy i procedury stosowane przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich”, wyszły na jaw słabości tego rozwiązania. Dyrektywa 2008/115 charakteryzuje się niskim poziomem harmonizacji, w rzeczywistości pozostawiając państwom członkowskim zbyt wiele swobody w odniesieniu do wdrażania jej postanowień i w dalszym ciągu, mimo spójnego orzecznictwa TS, w odniesieniu do prawidłowej ich wykładni i właściwego stosowania przepisów krajowych przez sądy krajowe. Stąd „wspólne normy i procedury” wskazane w tytule dyrektywy powrotowej w rzeczywistości funkcjonują jako „wspólne minimalne normy i procedury”^[19], a proces wykładni jej przepisów przez TS i stosowania jej przez sądy krajowe postrzegany jest przez KE – paradoksalnie – jako czynnik sprawiający, że wdrażanie jej przepisów jest bardzo skomplikowane^[20]. Co ciekawe, również same państwa członkowskie zwracają uwagę na konieczność wyjaśnienia i doprecyzowania definicji występujących w dyrektywie powrotowej, określając je jako niespójne^[21].

Niewątpliwie do słabych punktów dyrektywy, na które zwraca uwagę sama KE, należy zaliczyć niewystarczająco skuteczne wykonywanie decyzji

¹⁷ Zob. podobnie Tamás Molnár, “The European Union «Expulsion of Aliens» and the Return Directive: A Repressive or Protective Framework?,” *Griffith Law Review* (2025): 10.

¹⁸ Florian Lutz, “Prologue: The Genesis of the EU’s Return Policy,” w *Law and Judicial Dialogue on the Return of Irregular Migrants from the European Union*, red. Madalina Moraru, Galina Cornelisse i Philippe de Bruycker (Oxford, New York: Hart Publishing, 2020), 2.

¹⁹ Katarzyna Strąk, “The Impact of the Return Directive on Polish Return Law and Practice – Recent Developments,” *Polish Yearbook of International Law* XLII (2022): 369.

²⁰ Uzasadnienie wniosku, 10.

²¹ Commission Staff Working Document, 27.

nakazujących powrót^[22], związane z brakiem współpracy ze strony obywateli państw trzecich, którzy niejednokrotnie przemieszczają się do innych państw członkowskich, stawiają opór, uciekają przed wykonaniem wobec nich decyzji nakazującej powrót lub w inny sposób utrudniają postępowanie w zakresie powrotów. Skutek jest taki, że osoby, wobec których orzeczono dobrowolny wyjazd i które przemieściły się do innego państwa członkowskiego, bardzo często obejmowane są kolejnym postępowaniem w zakresie powrotów w tym innym państwie członkowskim.

Innym słabym punktem, który wymienia KE, jest fakt, że dyrektywą powrotową objętych jest 27 państw o zróżnicowanych krajowych systemach powrotów, z których każdy ma własne podejście i własne procedury^[23]. W postępowaniu w zakresie powrotów uczestniczy często wiele organów i podmiotów, co czyni go bardzo złożonym. Prowadzi to do sytuacji, w których państwa członkowskie odstępują od wykonania decyzji nakazujących powrót wydanych w innych państwach członkowskich ze względu na istotne różnice proceduralne i brak pewności co do prawidłowości wykonania takiej decyzji. Skutkuje to prowadzeniem postępowania w zakresie powrotu od samego początku^[24]. Rozbieżności między praktykami państw członkowskich obejmują między innymi sposób i termin wydawania decyzji nakazujących powrót, wynikają one również z braku wspólnego formatu i treści takich decyzji^[25].

Wskazywana jest również niewystarczająca współpraca z państwami trzecimi w zakresie readmisji ich obywateli, ale także są różne podejścia do procedury readmisji reprezentowane przez państwa członkowskie.

Niejednokrotnie też wyznaczenie terminu dobrowolnego wyjazdu prowadzi do ucieczki obywatela państwa trzeciego do innego państwa członkowskiego, a to z kolei stanowi przeszkodę w przeprowadzeniu wydalenia bądź wręcz je uniemożliwia^[26].

Według KE powyższe rozbieżności w krajowych systemach powrotowych, a co za tym idzie – praktykach krajowych, przyczyniają się do braku

²² Jonas Bornemann, "Efficiency, but at What Cost, The Commission's Proposal for a Common European System for Returns," *Verfassungsblog*, 21.03.2025.

²³ Jacek Chlebny, "Public Order, National Security and the Rights of Third-Country Nationals in Immigration Cases," *European Journal of Migration and Law* 20, nr 2 (2018): 117 – 119.

²⁴ Commission Staff Working Document, 17.

²⁵ Commission Staff Working Document, 16.

²⁶ Commission Staff Working Document, 19.

właściwej skuteczności polityki powrotowej na poziomie unijnym^[27]. Tym samym projekt rozporządzenia jest odpowiedzią na polityczne apele o nowe podejście do zarządzania powrotami^[28].

Droga ku wspólnemu europejskiemu systemowi powrotów prowadziła od szeregu dokumentów o charakterze programowym (białe i zielone księgi), których autorem była głównie KE, przez instrumenty wiążące, którym towarzyszyły instrumenty o charakterze *soft law*. Zadaniem tych drugich było przede wszystkim wsparcie państw członkowskich przy interpretacji postanowień dyrektywy powrotowej i zachęta do zmian praktyk krajowych w celu podniesienia skuteczności procedur powrotowych.

Pierwszy wiążący akt prawny – dyrektywa 2001/40 w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich^[29] – została przyjęta już w 2001 r., jednak nie zyskała ona dużego znaczenia praktycznego, nawet po przyjęciu w 2004 r. decyzji 2004/191 określającej kryteria i uzgodnienia praktyczne dotyczące rekompensaty dysproporcji finansowych wynikających ze stosowania tejże dyrektywy^[30]. Pierwsze lata stosowania dyrektywy 2008/115 przyjętej w 2008 r. nie przyniosły ani satysfakcjonującego wzrostu liczby powrotów, ani pozytywnej oceny wdrażania przez państwa członkowskie jej postanowień, co KE wykazała w sprawozdaniu z 2014 r.^[31] Kryzys uchodźczy z 2015 r. spowodował dodatkowo, że na terytorium państw członkowskich UE przybyła znaczna liczba obywateli państw trzecich, z których większość – ok. 1,2 miliona – złożyła wnioski o ochronę międzynarodową. Jednak w tamtym czasie planowano rozwiązać problem osób, które nie spełniały kryteriów przyznania ochrony międzynarodowej za pomocą już istniejących instrumentów prawa unijnego, w tym przede wszystkim wykorzystania krajowych i unijnych umów readmisyjnych. Dla wsparcia państw członkowskich w realizacji skuteczniejszych powrotów w 2017 r. wydane zostały dwa zalecenia – zalecenie 432/2017 w sprawie zapewnienia większej skuteczności powrotów przy

²⁷ Uzasadnienie wniosku, 2.

²⁸ Ocena skutków finansowych i cyfrowych regulacji, 4.

²⁹ Dyrektywa Rady nr 2001/40/WE z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich (Dz.U. L 149 z 2.06.2001 r., 34 – 36).

³⁰ Decyzja Rady z dnia 23 lutego 2004 r. określająca kryteria oraz uzgodnienia praktyczne dotyczące rekompensaty dysproporcji finansowych wynikających ze stosowania dyrektywy 2001/40/WE w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich (Dz.U. L 60 z 27.02.2004 r., 55 – 57).

³¹ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie polityki UE w zakresie powrotów, KOM(2014) 199 z dnia 28 marca 2014 r.

wdrażaniu dyrektywy 2008/115^[32] i zalecenie 2017/2338, do którego załącznikiem był podręcznik dotyczący powrotów^[33], kompendium wiedzy i reguł interpretacyjnych do wykorzystania przez organy krajowe wykonujące zadania związane z powrotami. Dodatkowo w 2018 r. KE przedstawiła wniosek przekształcony dyrektywy powrotowej, już wtedy wpisujący się w tendencję odchodzenia od ustanawiania norm minimalnych na rzecz zwiększania spójności w całej UE, jednak negocjacje nad nim zakończyły się niepowodzeniem: co prawda w 2019 r. Rada UE przyjęła częściowe podejście ogólne, jednak PE nie był w stanie osiągnąć wspólnego stanowiska. W 2020 r. rozpoczęto prace nad Paktem i od tego czasu przyjęto jeszcze kilka dokumentów, w tym między innymi zalecenie KE 2023/682 w sprawie wzajemnego uznawania decyzji nakazujących powrót i przyspieszonych powrotów podczas wdrażania dyrektywy 2008/115^[34] czy Decyzję wykonawczą Rady ustanawiającą zalecenia dotyczące zidentyfikowanych wspólnych obszarów wymagających poprawy na podstawie wyników oceny tematycznej Schengen z 2024 r. pt. „Niwelowanie luk na poziomie krajowym: w kierunku skutecznego unijnego systemu powrotów dzięki wspólnym rozwiązaniom i innowacyjnym praktykom”^[35].

W wytycznych politycznych na lata 2024–2029 przewodnicząca KE Ursula von der Leyen zapowiedziała przedstawienie nowego wspólnego podejścia do powrotów wraz z nowymi ramami prawnymi w celu przyspieszenia i uproszczenia tego procesu, zapewnienia przeprowadzania

³² Zalecenie Komisji (UE) 2017/432 w sprawie zapewnienia większej skuteczności powrotów przy wdrażaniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE (Dz.U. L 66 z 11.03.2017 r., 15 – 21).

³³ Zalecenie Komisji (UE) 2017/2338 z dnia 16 listopada 2017 r. ustanawiające wspólny „Podręcznik dotyczący powrotów” przeznaczony do stosowania przez właściwe organy państw członkowskich wykonujące zadania związane z powrotami. C(2017) 6505 (Dz.U. L 339 z 19.12.2017 r., 83 – 159).

³⁴ Zalecenie Komisji (UE) 2023/682 z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie wzajemnego uznawania decyzji nakazujących powrót i przyspieszonych powrotów podczas wdrażania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE (Dz.U. L 86 z 24.03.2023 r., 58 – 64).

³⁵ Decyzja wykonawcza Rady z dnia 6 marca 2025 r. ustanawiająca zalecenia dotyczące zidentyfikowanych wspólnych obszarów wymagających poprawy na podstawie wyników oceny tematycznej Schengen z 2024 r. pt. „Niwelowanie luk na poziomie krajowym: w kierunku skutecznego unijnego systemu powrotów dzięki wspólnym rozwiązaniom i innowacyjnym praktykom,” Dokument Rady 6775/25, 6.03.2025.

powrotów w godny sposób, cyfryzacji zarządzania sprawami i zapewnienia wzajemnego uznawania decyzji nakazujących powrót w całej Europie^[36].

W ten sposób antycypowano konieczność zmiany podejścia do polityki UE w zakresie powrotów. Podkreślano, że istniejące ramy prawne w dziedzinie powrotów nie odpowiadają już potrzebom unijnej polityki migracyjnej i przede wszystkim nie są wystarczające, ponieważ w rozwoju prawa w PWBis nastąpiły znaczne zmiany, a prawo unijne w obszarze migracji zmieniło się z prawodawstwa przewidującego minimalne normy na zbliżające praktyki państw członkowskich^[37]. Stąd potrzeba aktualizacji przepisów dotyczących powrotów przyjętych jeszcze w 2008 r. i w ten sposób dostosowania ich do rozwoju sytuacji w dziedzinie migracji, w tym Paktu, oraz do aktualnych potrzeb i wyzwań^[38].

W przedstawionym przez KE 11 marca 2025 r. wniosku legislacyjnym przedmiotem nowego rozporządzenia powrotowego uczyniono zatem ustanowienie wspólnego systemu powrotów obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających w UE^[39], a w dalszej części doprecyzowano, że system ten składać się będzie z następujących elementów: 1) wspólnej procedury powrotu (wspólnego postępowania w zakresie powrotów), w tym wspólnej procedury readmisji; 2) systemu uznawania i wykonywania decyzji nakazujących powrót; 3) niezbędnych zasobów i wystarczającej liczby kompetentnych pracowników; 4) cyfrowych systemów zarządzania powrotami, readmisją i reintegracją obywateli państw trzecich; 5) współpracy pomiędzy państwami członkowskimi i 6) organów i jednostek organizacyjnych UE zapewniających wsparcie państwom członkowskim^[40]. Z kolei ustanowienie wspólnego systemu powrotów ma służyć realizacji celu, jakim jest zapewnienie skutecznych powrotów i readmisji obywateli państw trzecich zgodnie z kompleksowym podejściem wyrażonym w rozporządzeniu 2024/1351 w sprawie zarządzania azylem i migracją^[41].

Innymi słowy, jak zostało to wyjaśnione przez samą KE, celem przedłożonego przez nią wniosku jest zwiększenie skuteczności postępowania w zakresie powrotów poprzez zapewnienie państwom członkowskim

³⁶ Wybór Europy. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej 2024–2029, 20.

³⁷ Motyw 7 preambuły.

³⁸ Ocena skutków finansowych i cyfrowych regulacji, 7.

³⁹ Art. 1 ust. 1.

⁴⁰ Art. 42.

⁴¹ Art. 1 ust. 2.

jasnych, nowoczesnych, uproszczonych i wspólnych przepisów^[42]. Co ważne, oprócz precyzyjnie określonych przedmiotu i celu wniosku, KE przedstawiła również opracowane przez nią modele^[43] i dokonała ich analizy pod kątem dobrania optymalnego rodzaju środka (instrumentu prawnego), który byłby najwłaściwszą odpowiedzią na wyzwania związane z ustanowieniem skutecznej polityki UE w zakresie powrotów. Model A umożliwiłby wprowadzenie ulepszeń do obowiązujących ram prawnych (dyrektywy 2008/115), co jednak wiązałoby się z wykorzystywaniem dostępnych narzędzi z zakresu prawa miękkiego, takich jak zalecenia czy wytyczne. Model B ustanowiłby nowe ramy prawne – dyrektywę lub rozporządzenie – które wprowadziłyby nowe narzędzia, usprawnione zasady i uproszczenia w celu zwiększenia skuteczności przepisów i wprowadzenia bardziej zharmonizowanego wspólnego systemu powrotów. Ten model zwiększałby spójność i przejrzystość wspólnych przepisów unijnych i obejmowałby określone istotne modyfikacje przy jednoczesnym zachowaniu pewnego stopnia elastyczności uwzględniającego realia poszczególnych państw członkowskich. Z kolei model C wprowadziłby nowe ramy prawne w formie rozporządzenia określające uproszczone i w pełni zharmonizowane zasady. Ten model przewidywałby w pełni zharmonizowany wspólny unijny system powrotów.

Ostatecznie KE zdecydowała się, po przeprowadzeniu szeregu konsultacji, na wybór modelu B, uzasadniając swoją decyzję faktem, iż należało wziąć pod uwagę pewne istotne względy horyzontalne, ponieważ przejście bezpośrednio od obecnej dyrektywy powrotowej do rozporządzenia ujednoliciącego powroty byłoby przedwczesne, technicznie trudne do wdrożenia i politycznie ciężkie do zaakceptowania przez państwa członkowskie. Taki wniosek legislacyjny mógłby skutkować niełatwymi i długimi negocjacjami, wbrew i mimo wezwania państw członkowskich do szybkiego wprowadzenia zmienionych ram prawnych dotyczących powrotów^[44]. Takie podejście zostało jednocześnie wzmocnione brzmieniem motywu 3 preambuły do rozporządzenia, zgodnie z którym wspólny system powrotów powinien opierać się na zintegrowanym kształtowaniu polityki, aby zapewnić spójność i skuteczność działań i środków wprowadzanych przez UE i jej państwa członkowskie działające w ramach ich odpowiednich kompetencji.

⁴² Uzasadnienie wniosku, 3.

⁴³ Commission Staff Working Document, 23 – 24.

⁴⁴ Commission Staff Working Document, 38.

W ramach wykorzystania modelu B KE zdecydowała się na wybór rozporządzenia jako instrumentu względniejszego dla realizacji postawionych celów. W tym kontekście rozporządzenie zapewni wejście w życie w tym samym czasie, bezpośrednie stosowanie przepisów, jednolitą wykładnię i jednolite zarządzanie powrotami we wszystkich państwach członkowskich. Zagwarantuje w ten sposób niezbędny stopień jednolitości i skuteczności, wymagany do przyjęcia nowego wspólnego podejścia do powrotów i zapewni spójne uwzględnienie we wszystkich państwach członkowskich nowych rozwiązań wprowadzonych w celu zwiększenia skuteczności powrotów.

W dokumentach towarzyszących wnioskowi zwraca uwagę oczekiwanie, że instrument prawny, jakim jest rozporządzenie, umożliwi „lepsze i skoordynowane”, „strategiczne” czy też „spójne” podejście do rozwiązań w nim zaproponowanych, co okazało się niemożliwe w przypadku „wspólnych norm i procedur” ustanowionych w dyrektywie 2008/115.

KE zakłada, że rozporządzenie będzie w stanie zapewnić jednocześnie kompromis między potrzebą wspólnych przepisów unijnych a przyznaniem państwom członkowskim pewnego stopnia elastyczności w dostosowaniu zarządzania migracjami do krajowych realiów i kontekstów, w szczególności w odniesieniu do obowiązku współpracy, skutków niewywiązywania się z tego obowiązku, którego zakres będzie jednolity we wszystkich państwach członkowskich, wyboru i rodzajów środków stanowiących alternatywę dla detencji oraz proceduralnych aspektów postępowania w zakresie powrotów^[45]. Powyższe skutkować będzie tym, że obywatele państw trzecich będą podlegać jednolitym zasadom i procedurom we wszystkich państwach członkowskich, co oznacza usunięcie dotychczas wykorzystywanych przez nich luk w systemie w celu przedłużenia pobytu lub pozostania w UE^[46]. Zwraca się również uwagę, że rozporządzenie zapewni lepszą spójność z Paktem i zasadami Schengen, które są prawie w całości regulowane rozporządzeniami^[47].

Zaprezentowane przez KE podejście, w którym akcentuje się wyższy poziom ujednolicenia przepisów na gruncie prawa UE, spotkało się również z aprobatą doktryny. Tytułem przykładu J. Bornemann zwraca uwagę, że obecnie wiążący system oparty na dyrektywie 2008/115 pozostawia zbyt dużą przestrzeń dla zupełnie odmiennych rozwiązań krajowych,

⁴⁵ Ocena skutków finansowych i cyfrowych regulacji, 4.

⁴⁶ Commission Staff Working Document, 21.

⁴⁷ Commission Staff Working Document, 36.

co sama KE określiła jako źródło braku skuteczności polityki UE w zakresie powrotów^[48].

Rozporządzenie powrotowe swoim zakresem podmiotowym obejmuje obywateli państw trzecich przebywających nielegalnie na terytorium państw członkowskich, z wyłączeniem osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się^[49], po raz pierwszy też reguluje wprost powroty obywateli państw trzecich stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa^[50]. Ustanawia ono jednocześnie wyraźne odstępstwo, z którego państwa członkowskie mogą skorzystać. W przypadku stosowania takich odstępstw w odniesieniu do osób, którym odmówiono wjazdu na granicach zewnętrznych UE, a także do osób, które zostały zatrzymane lub ujęte w związku z nielegalnym przekraczaniem granicy zewnętrznej, państwa członkowskie będą opierać się na prawie krajowym w celu dokonania ich powrotu. Zobowiązane są jednocześnie do przestrzegania zasady *non-refoulement* i stosowania wobec takich osób przepisów rozporządzenia dotyczących: wymogu proporcjonalnego stosowania środków przymusu podczas przeprowadzania wydalenia, warunków odroczenia wydalenia, zapewnienia opieki zdrowotnej i uwzględniania szczególnych potrzeb osób wymagających szczególnego traktowania, a także warunków stosowania detencji.

Powyższe odstępstwa funkcjonują również na gruncie dyrektywy 2008/115. Stanowią one przykład tzw. przypadków granicznych, popartych orzecznictwem TS. Ich celem jest umożliwienie państwom członkowskim dalszego stosowania uproszczonych krajowych postępowań w zakresie powrotów na ich granicach zewnętrznych, bez konieczności przechodzenia wszystkich etapów proceduralnych wskazanych w dyrektywie, tak aby sprawnie móc wydalać obywateli państw trzecich ujętych przy przekraczaniu tych granic. Tym samym zasadne może być umożliwienie państwu członkowskiemu nieprzechodzenia wszystkich etapów proceduralnych wskazanych w dyrektywie powrotowej, tak aby przyspieszyć wydalenie obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na jego terytorium do państwa trzeciego, niezwłocznie zabierając ich z powrotem na granicę zewnętrzną, która została przez nich nielegalnie przekroczona^[51]. W odniesieniu do projektu rozporządzenia słusznie doprecyzowano, że państwa

⁴⁸ Bornemann, "Efficiency, but at What Cost. The Commission's Proposal for a Common European System for Returns".

⁴⁹ Art. 2.

⁵⁰ Art. 16.

⁵¹ Wyrok TS z dnia 7 czerwca 2016 r., C-47/15 *Sélina Affum przeciwko Préfet du Pas-de-Calais i Procureur général de la Cour d'appel de Douai*, pkt 74; wyrok TS z dnia

członkowskie będą opierać się na prawie krajowym w celu zapewnienia powrotu obywateli państw trzecich. Określenia „odstąpienie od stosowania” czy też „wyłączenia z zakresu stosowania” dyrektywy (art. 2 ust. 2) czy rozporządzenia (art. 3) nie należy zatem rozumieć jako odstąpienie od przeprowadzenia postępowania w zakresie powrotu w ogóle, tylko jako objęcie obywatela państwa trzeciego uproszczoną procedurą krajową w zakresie powrotu i tym samym utratę przez taką osobę pełni uprawnień procesowych wynikających z dyrektywy/rozporządzenia^[52].

Dyrektywa 2008/115 przewidywała również odstępstwo obejmujące osoby podlegające sankcji karnej. W projekcie rozporządzenia nie zostało ono uwzględnione, co prowadzi do wniosku, że takie osoby objęte są jego zakresem zastosowania. Tymczasem nie wynika to z analizy źródłowej. Motyw 28 preambuły stanowi, że rozporządzenie powrotowe nie powinno wpływać na możliwość nakładania przez państwa członkowskie sankcji karnych zgodnie z krajowym prawem karnym na obywateli państw trzecich objętych jego zakresem, a następnie KE wyjaśnia, że wzajemne powiązania między prawem karnym a przepisami dotyczącymi powrotów pozostałyby niezmienione, a skazani przestępcy mogliby pozostać poza zakresem nowych ram prawnych, jako że nic nie stoi na przeszkodzie, aby państwa członkowskie, w stosownych przypadkach, nakładały sankcje karne na nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich zgodnie z krajowym prawem karnym^[53].

19 marca 2019 r., C-444/17 *Préfet des Pyrénées-Orientales przeciwko Abdelazizowi Aribowi i in.*, pkt 55.

⁵² Katarzyna Strąk, “Safeguarding the Rights at Internal Borders. Commentary on the Judgment of the Court of Justice of the European Union of 19 March 2019 in Case C-444 17 *Prefet Des Pyrenees-Orientales V. Abdelaziz Arib and Others*,” *Annales Pomorienses. Ius*, nr 3 (2024): 117.

⁵³ Commission Staff Working Document, 34.

3 | Model postępowania w zakresie powrotów na podstawie projektu rozporządzenia

Przebieg postępowania w zakresie powrotów i jego poszczególne etapy na gruncie prawa UE zostały wyinterpretowane z treści dyrektywy 2008/115 przez TS. Już w 2011 r. w wyroku w sprawie *El Dridi* TS wskazał, że dyrektywa 2008/115 dokładnie określa procedurę, jaką ma stosować każde państwo członkowskie, i ustala kolejność poszczególnych etapów tej procedury. Po pierwsze, państwo członkowskie wydaje obywatelowi państwa trzeciego decyzję nakazującą powrót. W ramach tego początkowego etapu wyznacza się termin dobrowolnego wyjazdu. Tylko w szczególnych okolicznościach państwo członkowskie może się wstrzymać lub nawet odstąpić od wyznaczenia takiego terminu. W takim przypadku dyrektywa 2008/115 nakazuje państwu członkowskiemu, które wydało decyzję nakazującą powrót, przeprowadzić wydalenie, a jeśli zachowanie danej osoby może wpłynąć negatywnie na wydalenie, państwo członkowskie może zastosować wobec takiej osoby detencję. Postępowanie w zakresie powrotów opiera się zatem na gradacji środków, poczynsz od środka przyznającego obywatelom państwa trzeciego najwięcej swobody (dobrowolny wyjazd) do środka najbardziej ich ograniczającego (detencja)⁵⁴. Tak określone postępowanie w zakresie powrotów zostało następnie doprecyzowane w późniejszym orzecznictwie TS i w Podręczniku dotyczącym powrotów. Natomiast dyrektywa sama w sobie nie zawiera wprost precyzyjnie opisanego postępowania w zakresie powrotu. TS wyinterpretował je z Rozdziału II (Zakończenie nielegalnego pobytu) i Rozdziału IV (Środek detencyjny w celu wydalenia). Tym samym to do TS należało określenie momentu, w którym następuje rozpoczęcie takiego postępowania i jego zakończenie. Wedle przedstawionego powyżej modelu postępowanie w zakresie powrotu rozpoczyna się z chwilą wydania decyzji nakazującej powrót. W późniejszym orzecznictwie TS doprecyzował, że dyrektywa nie sprzeciwia się umieszczeniu obywatela państwa trzeciego w ośrodku detencyjnym celem ustalenia, czy jego pobyt ma charakter legalny. Właściwe organy powinny dysponować terminem, krótkim, lecz rozsądnym, w celu ustalenia tożsamości osoby kontrolowanej oraz wyszukania danych pozwalających na ustalenie, czy jest ona nielegalnie przebywającym obywatelem państwa trzeciego.

⁵⁴ Wyrok TS z dnia 28 kwietnia 2011, C-61/11 PPU *Hassen El Dridi, alias Soufi Karim*, pkt 34-41.

Po ustaleniu, że pobyt ma charakter nielegalny, organy te są zobowiązane, na podstawie art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/115, wydać decyzję nakazującą powrót^[55]. Należy jednak pamiętać, że na podstawie dyrektywy powrotowej przesłanki początkowego zatrzymania obywateli państw trzecich podejrzanych o nielegalny pobyt na terytorium państwa członkowskiego reguluje prawo krajowe. Wynika to z jej motywu 17, popartego orzecznictwem TS^[56]. Postępowanie powinno się natomiast zakończyć wraz z wyjazdem danej osoby z terytorium państw członkowskich. Problem pojawia się wtedy, gdy ze względu na różne okoliczności to nie nastąpiło, obywatel państwa trzeciego w dalszym ciągu pozostaje w UE, a maksymalny termin stosowania detencji już upłynął. W takiej sytuacji KE dopuszcza możliwość nałożenia łagodniejszych od detencji środków przymusu na tak długo i w takim zakresie, w jakim mogą być wciąż uważane za środek niezbędny do wykonania decyzji nakazującej powrót^[57].

Na tak zarysowanym tle należy stwierdzić, że postępowanie w zakresie powrotu zostało o wiele lepiej opisane w projekcie rozporządzenia – wyodrębniono etap rozpoczęcia tego postępowania, jak i jego kolejne etapy, a także możliwe do zastosowania środki po upływie maksymalnego okresu detencji. W tym sensie projekt przynosi znaczące i potrzebne zmiany, zgodnie z postulatem uproszczenia postępowania w zakresie powrotu i uczynienia go bardziej przejrzystym zarówno dla organów krajowych, jak i dla obywateli państw trzecich objętych takim postępowaniem^[58]. Postępowanie w zakresie powrotu zostało uregulowane w Rozdziale II (Procedura powrotu), Rozdziale V (Zapobieganie ucieczkom i detencja) i Rozdziale VI (Readmisja). W uzasadnieniu podkreśla się ustanowienie ogólnego obowiązku przeprowadzania przez odpowiedzialne organy niezbędnych weryfikacji na wczesnym etapie postępowania w zakresie powrotu w celu wsparcia identyfikacji i weryfikacji wszelkich możliwych zagrożeń dla bezpieczeństwa^[59]. W konsekwencji postępowanie w zakresie powrotu rozpoczyna się od etapu obejmującego wykrywanie obywateli państw

⁵⁵ Wyrok TS z dnia 6 grudnia 2011 r., C-329/11 *Alexandre Achughbabian przeciwko Préfet du Val-de-Marne*, pkt 29, 31; wyrok TS z dnia 7 czerwca 2016 r., C-47/15 *Sélina Affum przeciwko Préfet du Pas-de-Calais i Procureur général de la Cour d'appel de Douai*, pkt. 53.

⁵⁶ Wyrok TS z dnia 6 grudnia 2011 r., C-329/11 *Alexandre Achughbabian przeciwko Préfet du Val-de-Marne*, pkt 30.

⁵⁷ Podręcznik, 146.

⁵⁸ Uzasadnienie wniosku, 12.

⁵⁹ Uzasadnienie wniosku, 13.

trzecich przebywających nielegalnie w celu przeprowadzenia takiego postępowania, a także wszelkie dodatkowe niezbędne kontrole, w tym pod kątem konieczności zapewnienia szczególnego traktowania i kontroli bezpieczeństwa^[60]. Z całokształtu postanowień projektu rozporządzenia należy wysnuć wniosek, że ten pierwszy etap służy przede wszystkim dokonaniu oceny danej osoby pod kątem zagrożenia dla bezpieczeństwa i nawiązuje do procedury kontroli przesiewowej, która będzie przeprowadzana wobec obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych na podstawie rozporządzenia 2024/1356.

Kolejny etap stanowi procedura wydawania decyzji nakazującej powrót^[61] zasadniczo wobec każdej osoby przebywającej nielegalnie na terytorium państw członkowskich. Artykuł 7 rozporządzenia jest odpowiednikiem art. 6 dyrektywy 2008/115 i po wejściu w życie rozporządzenia będzie pełnić tę samą rolę – podstawę polityki UE w zakresie powrotów – a jego głównym celem będzie doprowadzenie do zakończenia nielegalnego pobytu w tym sensie, że obywatel państwa trzeciego albo opuszcza terytorium państw członkowskich, albo – uwzględniając wyjątki od obowiązku wydania decyzji nakazującej powrót wymienione w art. 8 – otrzymuje tytuł do dalszego, już legalnego, tam przebywania. Decyzję wydaje się na piśmie, podając w niej uzasadnienie faktyczne i prawne, a także informacje o dostępnych środkach prawnych i terminach na skorzystanie z tych środków, a adresata decyzji powiadamia się o niej bez zbędnej zwłoki. Można odstąpić od przekazania informacji na temat uzasadnienia faktycznego, między innymi gdy jest to konieczne ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego bądź w związku z prawem karnym. Wtedy obywatela państwa trzeciego informuje się o zasadniczych powodach podjęcia decyzji w celu uzyskania dostępu do skutecznego środka prawnego. W każdym razie decyzję nakazującą powrót należy wydać szybko, na podstawie indywidualnej oceny uwzględniającej wszystkie fakty i okoliczności^[62]. Co istotne, definicja „decyzji nakazującej powrót” została doprecyzowana. W dalszym ciągu jest to decyzja administracyjna lub orzeczenie sądowe, w których stwierdza się lub uznaje, że obywatel państwa trzeciego przebywa w państwie członkowskim nielegalnie. W drugiej części definicji doprecyzowano, że w decyzji nakazującej powrót nakłada się lub stwierdza zobowiązanie

⁶⁰ Rozdział II, Sekcja 1 – Rozpoczęcie procedury powrotu, art. 6 ust. 1.

⁶¹ Sekcja 2, art. 7–9.

⁶² Motyw 15.

do opuszczenia UE^[63], podczas gdy na podstawie obecnie obowiązującej definicji dana osoba jest jedynie „zobowiązana do powrotu”. Dodatkowo wprowadzono definicję „kraju powrotu”, wymieniając kategorie państw trzecich, do których dana osoba będzie zmuszona się udać^[64]. Co ciekawe, dyrektywa 2008/115 również zawiera taką listę, tyle że stanowiącą dopełnienie definicji „powrotu”. A zatem według dyrektywy powrotu można dokonać do: państwa pochodzenia, kraju tranzytu zgodnie z umowami readmisyjnymi i innymi porozumieniami, innego państwa trzeciego, do którego dana osoba zdecyduje się powrócić i przez które zostanie przyjęta. Rozporządzenie listę tę rozszerza poprzez dodanie kategorii państwa trzeciego będącego państwem formalnego miejsca zwykłego pobytu, państwa trzeciego, w którym dana osoba ma prawo do wjazdu i pobytu, bezpiecznego kraju trzeciego, kraju pierwszego azylu i państwa trzeciego, z którym zawarto umowę lub uzgodnienie, na podstawie których przyjmuje ono obywateli państw trzecich, uchylając jednocześnie ostatnią kategorię państw wymienionych w dyrektywie.

Rozporządzenie stanowi dodatkowo, że jeśli w momencie wydawania decyzji nie można określić kraju powrotu, można w niej tymczasowo wskazać jeden lub kilka krajów powrotu^[65]. Motyw 17 preambuły posługuje się w tym kontekście określeniem „najbardziej prawdopodobny kraj lub kraje”. Dyrektywa 2008/115 w żadnym miejscu nie odnosi się do konieczności wskazania kraju powrotu, jednak taki obowiązek wynika z orzecznictwa TS^[66] i związany jest z koniecznością zbadania, czy wykonanie wydalenia nie narusza zasady *non-refoulement*.

Kolejną modyfikacją jest obowiązek wydania, w stosownym przypadku, decyzji nakazującej powrót wraz z decyzją o zakończeniu legalnego pobytu^[67].

Zgodnie z art. 7 ust. 7 rozporządzenia po wydaniu decyzji nakazującej powrót jej główne elementy wprowadza się do wspólnego formularza europejskiego nakazu powrotu (dalej: ENP) i udostępnia za pośrednictwem Systemu Informacyjnego Schengen lub w drodze wymiany informacji z innym państwem członkowskim.

⁶³ Art. 4 pkt 4.

⁶⁴ Art. 4 pkt 3.

⁶⁵ Art. 7 ust. 4.

⁶⁶ Wyrok TS z dnia 17 października 2024 r., C-156/23 *Ararat*, pkt 34.

⁶⁷ Art. 7 ust. 6.

ENP określany jest w uzasadnieniu jako uzupełnienie decyzji nakazującej powrót wydawanej samodzielnie przez państwa członkowskie („własne decyzje nakazujące powrót”^[68]), współistniejące z nią. W rozporządzeniu stanowić będzie niezbędną podstawę do uznawania i wykonywania przez jedno państwo członkowskie decyzji wydanej przez inne państwo członkowskie i w związku z tym postrzegany jest jako istotny czynnik wzmocnienia wspólnego systemu powrotów^[69]. Elementy wspólnego formularza ENP zostaną ustalone w drodze aktu wykonawczego KE^[70], przy czym przyjęcie tego aktu planowane jest w terminie 3–6 miesięcy od daty rozpoczęcia stosowania rozporządzenia^[71].

Państwa członkowskie w dalszym ciągu zachowują prawo do wydawania – na podstawie prawa krajowego – dokumentów upoważniających obywateli państw trzecich do pobytu na ich terytorium ze względu na ich ciężką sytuację, z przyczyn humanitarnych lub z innych powodów^[72]. Wtedy też decyzję nakazującą powrót cofa się lub zawiesza.

Rozporządzenie nakazuje państwu członkowskiemu, które wydało decyzję nakazującą powrót, aby zastosowało ono wszelkie niezbędne środki w nim przewidziane, aby zapewnić skuteczny powrót^[73]. Takiego zobowiązania do skutecznego działania w zakresie powrotów nałożonego wyraźnie na państwa członkowskie nie wprowadzono do dyrektywy 2008/115.

Natomiast tak jak w przypadku dyrektywy 2008/115 propozycja KE pozostawia państwom członkowskim pewną dowolność co do tego, które decyzje administracyjne będą wydawane łącznie (na przykład decyzja nakazująca powrót, której towarzyszy zakaz wjazdu i nakaz zastosowania środka detencyjnego), a które oddzielnie, w zależności od uregulowań krajowych i od tego, jakie rozwiązanie jest skuteczniejsze w danym porządku prawnym^[74].

Instytucja uznawania i wykonywania decyzji nakazującej powrót wydanej przez inne państwo członkowskie to kolejna istotna modyfikacja włączona do nowego modelu postępowania. Została ona wprowadzona już w 2001 r. na mocy dyrektywy 2001/40 w sprawie wzajemnego uznawania

⁶⁸ Uzasadnienie wniosku, 13.

⁶⁹ Commission Staff Working Document, 31.

⁷⁰ Art. 7 ust. 8.

⁷¹ Ocena skutków finansowych i cyfrowych regulacji, 6.

⁷² Art. 7 ust. 9.

⁷³ Art. 7 ust. 10.

⁷⁴ Commission Staff Working Document, 31 – 32.

decyzji o wydaleniu obywateli państw trzecich^[75]. Jednak nie była ona szeroko wykorzystywana przez państwa członkowskie, które wśród przyczyn niechęci do stosowania dyrektywy 2001/40 wymieniały między innymi jej szeroki zakres, bardzo ogólne brzmienie jej postanowień i różne praktyki krajowe w zakresie wydań, w tym brak harmonizacji podstaw wydalenia, możliwość szybszego i skuteczniejszego wydalenia obywatela państwa trzeciego na podstawie przepisów krajowych, a także klauzulę uchylającą tę dyrektywę w projekcie dyrektywy 2008/115 (klauzula ta ostatecznie nie została włączona do dyrektywy powrotowej w związku ze sprzeciwem państw członkowskich). Stosowanie tego mechanizmu ma obecnie charakter dobrowolny. W doktrynie twierdzi się, że dyrektywa 2001/40 jest dopiero pierwszym krokiem ku automatycznemu uznawaniu i wykonywaniu decyzji o wydaleniu bez potrzeby wydania nowej decyzji w państwie członkowskim wykonującym decyzję, a kolejnym krokiem powinno być przyjęcie instrumentu wprowadzającego taki obowiązek, pod warunkiem przestrzegania praw jednostek^[76]. Obecnie tylko niektóre państwa członkowskie uznają i wykonują takie decyzje, natomiast inne zobowiązane są na podstawie prawa krajowego do wydania własnej decyzji^[77]. Aby wesprzeć państwa członkowskie w tym zakresie, KE przedstawiła w 2017 r. reguły, jakim powinno podlegać stosowanie dyrektywy 2001/40 w kontekście jej współistnienia z dyrektywą powrotową^[78]. Natomiast przy konstruowaniu odpowiedniego postanowienia rozporządzenia powrotowego uwzględniono wnioski wynikające z wdrażania zalecenia KE 2023/682 w sprawie wzajemnego uznawania decyzji nakazujących powrót i przyspieszonych powrotów podczas wdrażania dyrektywy PE i Rady 2008/115/WE z marca 2023 r.

Projekt rozporządzenia wprowadza obowiązek uznawania przez państwa członkowskie wykonalnej decyzji nakazującej powrót wydanej przez inne państwa członkowskie wobec obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na ich terytorium, na podstawie ENP, i wykonania ich wydalenia^[79] (przeniesienie się obywatela państwa trzeciego podlegającego decyzji nakazującej powrót do innego państwa członkowskiego bez zezwolenia stanowi jedną z przesłanek wykonania wydalenia). Obowiązek ten wchodzi w życie od momentu publikacji decyzji wykonawczej KE w sprawie

⁷⁵ Strąk, *Polityka Unii Europejskiej w zakresie powrotów. Aspekty prawne*, 315 – 334.

⁷⁶ Izabela Wróbel, *Wspólnotowe prawo imigracyjne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2008), 384.

⁷⁷ Commission Staff Working Document, 28.

⁷⁸ Podręcznik, 102 – 103.

⁷⁹ Art. 9.

stosowania instytucji uznawania i wykonywania decyzji nakazujących powrót przez inne państwa członkowskie, po przeprowadzeniu oceny skuteczności rozwiązań prawnych i technicznych wprowadzonych przez państwa członkowskie w celu udostępnienia ENP za pośrednictwem Systemu Informacyjnego Schengen^[80]. Do tego czasu państwa członkowskie mogą uznawać i wykonywać decyzje, ale nie mają takiego obowiązku^[81]. Co ciekawe, projekt rozporządzenia zawiera datę graniczną dla przyjęcia decyzji wykonawczej, *de facto* wprowadzającą obowiązek uznawania wykonalnych decyzji nakazujących powrót, popartych ENP – 1 lipca 2027 r. W uzasadnieniu nie wyjaśniono, dlaczego wskazana została właśnie ta data, jedynie w motywie 19 preambuły łączy się ją z ponad roczną już w 2027 r. praktyką stosowania rozporządzenia 2024/1351 w sprawie zarządzania azylem i migracją, być może nawiązując w ten sposób do koncepcji kompleksowego podejścia do zarządzania azylem i migracją. Do tego czasu KE sprawdzi również, czy państwa członkowskie ustanowiły odpowiednie rozwiązania prawne i techniczne, aby możliwe było przetwarzanie ENP za pośrednictwem Systemu Informacyjnego Schengen. Państwo członkowskie może nie uznać lub nie wykonać decyzji wydanej przez inne państwo członkowskie, jeżeli wykonanie będzie sprzeczne z porządkiem publicznym lub gdy dana osoba ma zostać wydalona do innego państwa trzeciego niż wskazane w decyzji^[82]. W takiej sytuacji to państwo członkowskie musi wydać własną decyzję nakazującą powrót.

Instytucja uznawania i wykonywania decyzji nakazujących powrót określana jest jako istotne uproszczenie proceduralne, pozwalające na wyeliminowanie pewnego etapu postępowania w zakresie powrotów i uniknięcie powielania działań^[83]. Ze swojego założenia jest elementem wzmacniającym postępowanie w zakresie powrotów. KE zakłada, że jej prawidłowe funkcjonowanie opierać się będzie na współpracy państw członkowskich i wzajemnym zaufaniu i dopiero w ten sposób przyczyni się do powstrzymania nielegalnej migracji i do zniechęcenia do przemieszczania się obywateli państw trzecich w obrębie UE, co z kolei zaowocuje ograniczeniem opóźnień w postępowaniu w zakresie powrotów^[84]. Tym samym jest to mechanizm mający na celu wyeliminowanie sytuacji, kiedy

⁸⁰ Art. 9 ust. 2–3.

⁸¹ Art. 9 ust. 1.

⁸² Art. 9 ust. 4.

⁸³ Uzasadnienie wniosku, 14.

⁸⁴ Motyw 18 preambuły.

zostaje wydana nowa decyzja tej samej osobie przez inne państwo członkowskie w przypadku, gdy osoba ta przemieszcza się nielegalnie do innego państwa członkowskiego. Dodatkowo wykorzystanie ENP ma wzmocnić efekt stosowania tego mechanizmu.

Tymczasem pojawiają się obawy, że instytucja uznawania i wykonywania decyzji nakazujących powrót nie spełnia wymogów zgodności z prawami podstawowymi^[85] zarówno na gruncie Karty praw podstawowych, ale przede wszystkim Europejskiej konwencji praw człowieka, która to wymaga przeprowadzenia oceny pod kątem zgodności z zasadą *non-refoulement* i prawem do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Wskazuje się w tym zakresie, że możliwość odstąpienia od wykonania prawomocnej decyzji na podstawie art. 9 ust. 4 rozporządzenia jest w tym przypadku niewystarczająca.

Również stosowanie zakazu wjazdu uległo zaostrzeniu w projekcie rozporządzenia powrotowego^[86]. Na gruncie dyrektywy 2008/115 zakaz wjazdu jest przede wszystkim instytucją zapewniającą obowiązywanie decyzji nakazującej powrót we wszystkich państwach członkowskich. Definiowany jest jako decyzja administracyjna lub orzeczenie sądowe, które zakazują na określony czas wjazdu i pobytu na terytorium państw członkowskich oraz którym towarzyszy decyzja nakazująca powrót. Stąd ma on wymiar europejski, ponieważ wydanie zakazu wjazdu przez jedno państwo członkowskie wywołuje skutek w pozostałych państwach członkowskich. Ten wniosek potwierdza orzecznictwo TS^[87]. Jest to więc środek mający na celu zwiększenie skuteczności polityki powrotów UE poprzez zagwarantowanie, że przez pewien okres osoba, której pobyt był nielegalny, nie będzie mogła powrócić legalnie na terytorium państw członkowskich^[88].

Zgodnie z definicją zawartą w projekcie rozporządzenia „zakaz wjazdu” oznacza decyzję administracyjną lub orzeczenie sądowe, które zakazują na określony czas wjazdu i pobytu na terytorium państw członkowskich. W porównaniu do definicji zawartej w dyrektywie 2008/115 zabrakło elementu wskazującego na to, że zakazowi wjazdu towarzyszy decyzja

⁸⁵ Elspeth Guild, “European Returns Orders and the European Human Rights Convention: the Commission’s Proposal for a Return Regulation,” *EU Law Analysis*, 2.06.2025.

⁸⁶ Sekcja 3, art. 10–11.

⁸⁷ Wyrok TS z dnia 26 lipca 2017 r., C-225/2016 *Postępowanie karne przeciwko Mossie Ouhramiemu*, pkt 39; wyrok TS z dnia 16 stycznia 2018 r. C-240/17 E, pkt 43.

⁸⁸ Wyrok TS z dnia 26 lipca 2017 r., C-225/2016 *Postępowanie karne przeciwko Mossie Ouhramiemu*, pkt. 51.

nakazująca powrót. Ma to swoje konsekwencje w konstrukcji zakazu wjazdu na podstawie rozporządzenia. Zakaz wjazdu towarzyszy obowiązkowo decyzji nakazującej powrót w trzech sytuacjach: gdy obywatel państwa trzeciego podlega wydaleni, gdy zobowiązanie do powrotu nie zostało wykonane w terminie w ramach dobrowolnego powrotu i gdy obywatel państwa trzeciego stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa^[89]. Ta ostatnia sytuacja daje nową podstawę dla wydania zakazu wjazdu w porównaniu z treścią dyrektywy 2008/115. W innych przypadkach właściwe organy ustalają, czy decyzji musi towarzyszyć zakaz wjazdu, biorąc pod uwagę istotne okoliczności, a w szczególności poziom współpracy ze strony obywatela państwa trzeciego^[90]. Co ciekawe, w dyrektywie 2008/115 ta opcjonalność nie została wyrażona w tak radykalny sposób, posłużono się natomiast sformułowaniem „W innych przypadkach decyzjom nakazującym powrót może towarzyszyć zakaz wjazdu”. Zakaz wjazdu wydawany będzie na piśmie w ramach decyzji nakazującej powrót lub oddzielnie. Może on być wydany bez wydawania decyzji nakazującej powrót wobec osoby, której nielegalny pobyt został wykryty w związku z odprawą graniczną przeprowadzaną przy wyjeździe, jeżeli jest to uzasadnione szczególnymi okolicznościami danej sprawy i jest zgodne z zasadą proporcjonalności i prawem do obrony oraz aby uniknąć w jak największym stopniu odroczenia wyjazdu danej osoby. Motyw 20 preambuły dodatkowo wyjaśnia, że służyłoby to zapobiegnięciu ponownego wjazdu danej osoby w przyszłości, a tym samym ograniczyłoby ryzyko nielegalnej imigracji. Dyrektywa 2008/115 takiej sytuacji nie przewidywała, jednak przyjęty w 2017 r. podręcznik dotyczący powrotów dopuszczał już wydawanie zakazu wjazdu przy wyjeździe, jednak zawsze jako środek towarzyszący decyzji nakazującej powrót^[91]. Wstrzymać wydanie zakazu wjazdu mogą względy humanitarne lub współpraca z organami^[92]. Zasadniczo czas trwania zakazu wjazdu może zostać wyznaczony na maksymalnie 10 lat, jednak może on zostać przedłużony o kolejne okresy nieprzekraczające 5 lat. Przed takim przedłużeniem należy dokonać indywidualnej oceny z należyty uwzględnieniem wszystkich istotnych okoliczności, a w szczególności należy z uzasadnionych powodów, dla których właściwe organy uzasadniają konieczność dalszego uniemożliwienia danemu obywatelowi

⁸⁹ Art. 10 ust. 1.

⁹⁰ Art. 10 ust. 2.

⁹¹ Podręcznik, 125.

⁹² Art. 10 ust. 5.

państwa trzeciego wjazdu na terytorium państw członkowskich^[93]. Okres obowiązywania zakazu wjazdu rozpoczyna się w dniu, w którym obywatel państwa trzeciego opuścił terytorium państw członkowskich^[94]. Reguła ta, niewyrażona wprost w dyrektywie, wynika z orzecznictwa TS^[95].

Sekcja 4 Rozdziału II (art. 12–17) rozporządzenia reguluje kwestię wykonania decyzji nakazującej powrót i rozpoczyna się od przesłanek zastosowania wydalenia^[96]. Wydalenie to wykonanie decyzji nakazującej powrót przez właściwe organy poprzez fizyczny przewóz osoby poza terytorium państwa członkowskiego, a jego definicja jest tożsama z definicją ujętą w dyrektywie 2008/115.

Wydalenie obywatela państwa trzeciego podlegającego decyzji nakazującej powrót następuje, gdy: odmawia on współpracy z organami w trakcie procesu powrotu, przenosi się do innego państwa członkowskiego bez zezwolenia, w tym w okresie, w którym powinien zostać wykonany powrót dobrowolny, objęty jest zakresem art. 16 rozporządzenia – jest uznany za osobę stwarzającą zagrożenie dla bezpieczeństwa – lub nie opuścił terytorium państw członkowskich w terminie wyznaczonym na wykonanie powrotu dobrowolnego. Wykonanie wydalenia może zostać nakazane w odrębnej decyzji administracyjnej lub orzeczeniu sądowym nakazującym wydalenie. Co istotne, rozporządzenie nakazuje przeprowadzenie oceny przestrzegania zasady *non-refoulement*^[97] poprzez odniesienie do kraju powrotu.

Z kolei instytucja dobrowolnego powrotu^[98], czyli wypełnienia przez nielegalnie przebywającego obywatela państwa trzeciego obowiązku opuszczenia terytorium państw członkowskich w terminie określonym w decyzji nakazującej powrót, uległa znacznym zmianom w porównaniu z regulacją ujętą w dyrektywie 2008/115. Przede wszystkim zrezygnowano z terminu „dobrowolny wyjazd” użytego w dyrektywie powrotowej na rzecz „dobrowolnego powrotu”. Ten zabieg należy z jednej strony traktować jako uproszczenie terminologii i oparcie się na dualizmie przeciwstawiającym powrót przymusowy/ wydalenie powrotowi dobrowolnemu. Z drugiej jednak strony do tej pory termin „powrót dobrowolny” bardzo często

⁹³ Art. 10 ust. 6–7.

⁹⁴ Art. 10 ust. 8.

⁹⁵ Wyrok TS z dnia 26 lipca 2017 r., C-225/2016 *Postępowanie karne przeciwko Mossie Ouhramiemu*, pkt. 58.

⁹⁶ Art. 12.

⁹⁷ Art. 12 ust. 3.

⁹⁸ Art. 13.

był rozumiany jako wyjazd z terytorium państw członkowskich jeszcze przed wydaniem wobec danej osoby decyzji nakazującej powrót. Następnie, zmieniło się również usytuowanie przepisu regulującego dobrowolny powrót – w dyrektywie 2008/115 umiejscowiony jest on przed przepisem regulującym wydalenie, co bardzo dobrze oddawało ideę oparcia polityki UE w zakresie powrotów na powrotach dobrowolnych i dania pierwszeństwa dobrowolnym wyjazdom^[99], natomiast w projekcie rozporządzenia – po tym przepisie. Jeśli weźmie się pod uwagę, że TS wskazał poszczególne etapy postępowania w sprawie powrotów na gruncie dyrektywy powrotowej, kierując się kolejnością występowania przepisów, to oznacza to, że na gruncie rozporządzenia pierwszeństwo nadaje się powrotom przymusowym, czyli wydaleniu^[100]. Taki wniosek wypływa też z motywu 21 preambuły, według którego wydalenie i dobrowolne wykonanie obowiązku wyjazdu, czyli dobrowolny powrót, powinny być ze sobą powiązane tak, aby uniknąć luk w systemie. Co prawda, wobec obywateli państw trzecich, którzy współpracują z organami krajowymi, powinien mieć zastosowanie dobrowolny powrót, to jednak zastrzone przepisy dotyczące wydalenia mają na celu zapewnienie bezpośrednich i natychmiastowych konsekwencji, jeśli obywatel państwa trzeciego nie dotrzymuje terminu, do którego ma opuścić terytorium państw członkowskich. KE wskazuje, że takie podejście wręcz sprzyja dobrowolnym powrotom, ponieważ powroty przymusowe, ze względu na jasno określone negatywne konsekwencje, stają się bardziej wiarygodnym instrumentem.

Jeżeli zatem obywatel państwa trzeciego nie podlega wydaleniu, opuszcza on terytorium państw członkowskich w ramach dobrowolnego powrotu. Organ krajowy wskazuje w decyzji nakazującej powrót datę, do której ma on opuścić terytorium państw członkowskich. W decyzji określa się również możliwość wcześniejszego opuszczenia terytorium przez tę osobę^[101]. Termin wyjazdu nie może przekroczyć 30 dni od daty powiadomienia danej osoby o decyzji nakazującej powrót^[102]. W przeciwieństwie do obecnie obowiązujących reguł w treści projektu rozporządzenia nie wskazano dolnej granicy terminu wyjazdu. Co prawda na mocy dyrektywy powrotowej

⁹⁹ Zob. motyw 10 dyrektywy 2008/115.

¹⁰⁰ Zob. też podobnie Izabella Majcher, "The New EU «Common System for Returns» under the Return Regulation: Evidence-Lacking Lawmaking and Human Rights Concerns," *EU Law Analysis*, 2.04.2025; Meijers Committee Comment on the Proposal for a Return Regulation, 04.2025, 8.

¹⁰¹ Art. 13 ust. 1.

¹⁰² Art. 13 ust. 2.

termin krótszy niż 7 dni można wyznaczyć, jeżeli istnieje ryzyko ucieczki lub jeżeli wniosek o pozwolenie na legalny pobyt został odrzucony jako oczywiście bezzasadny lub zawierający fałszywe informacje, lub jeżeli dana osoba stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, jednak w dalszym ciągu jest to, przynajmniej formalnie, wyjątek od zasady. Obywatela państwa trzeciego informuje się pisemnie o każdym przedłużeniu okresu opuszczenia kraju^[103]. W przeciwieństwie do treści dyrektywy 2008/115 rozporządzenie zawiera wyrażony wprost obowiązek opuszczenia terytorium państw członkowskich w określonym terminie i konsekwencje niespełnienia tego obowiązku – wykonanie wobec obywatela państwa trzeciego wydalenia^[104].

Projekt rozporządzenia reguluje w odrębny sposób określone zasady postępowania w zakresie powrotów w odniesieniu do konkretnej kategorii obywateli państw trzecich^[105]. Chodzi tu o osoby, które: stanowią zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego; wobec których istnieją poważne podstawy, by sądzić, że popełnili oni określone poważne przestępstwa; i wobec których istnieją wyraźne przesłanki wskazujące na zamiar popełnienia takiego przestępstwa na terytorium państwa członkowskiego. Wobec takich osób z zasady wykonuje się wydalenie^[106], projekt rozporządzenia nie przewiduje wskazania terminu dobrowolnego powrotu. W stosunku do tej grupy obywateli państw trzecich przewidziana jest również samodzielna podstawa do zastosowania detencji^[107]. Rozporządzenie umożliwia państwom członkowskim stosowanie, na zasadzie odstępstwa od zasad, na jakich opierać się ma postępowanie w zakresie powrotu, następujących modyfikacji: wydawania zakazu wjazdu na okres nawet 20 lat; możliwości umieszczania w więzieniach, oddzielnie od zwykłych więźniów; podlegania detencji na okres przekraczający maksymalny okres przewidziany w rozporządzeniu^[108]. Ponadto wykonanie decyzji nakazującej powrót wydanej wobec osoby uznanej za niebezpieczną nie ulega zawieszeniu w przypadku odwołania do sądu, chyba że istnieje ryzyko naruszenia zasady *non-refoulement*^[109]. Odstępstwa w stosowaniu rozporządzenia w odniesieniu do osób stanowiących zagrożenie dla

¹⁰³ Art. 13 ust. 3.

¹⁰⁴ Art. 13 ust. 4.

¹⁰⁵ Art. 16.

¹⁰⁶ Art. 16 ust. 2.

¹⁰⁷ Art. 29 ust. 3 lit. c)

¹⁰⁸ Art. 16 ust. 3.

¹⁰⁹ Art. 16 ust. 4.

bezpieczeństwa, a przede wszystkim dłuższa detencja, postrzegane są jako środki szczególne, których celem jest ochrona praw i wolności innych osób, i w ten sposób usprawiedliwiane^[110].

Jednym z krajów powrotu, do którego możliwe jest odesłanie obywatela państwa trzeciego na podstawie rozporządzenia, jest państwo trzecie, z którym zawarto umowę lub uzgodnienie, na podstawie których przyjmuje się takie osoby^[111]. Z treści rozporządzenia wynika, że to poszczególne państwa członkowskie będą uprawnione do zawierania tego rodzaju umów i porozumień^[112]. Taka umowa lub takie uzgodnienie mogą zostać zawarte z państwem trzecim tylko wtedy, gdy przestrzegane są międzynarodowe standardy i zasady praw człowieka zgodnie z prawem międzynarodowym, w tym z zasadą *non-refoulement*. Treść umowy lub porozumienia musi obowiązkowo zawierać określone elementy: procedury mające zastosowanie do przekazywania osób; warunki ich pobytu w państwie trzecim; warunki ewentualnego dalszego etapu powrotu do państwa pochodzenia lub innego państwa; obowiązki państwa trzeciego; niezależny organ lub mechanizm monitorowania stosowania umowy lub uzgodnienia; konsekwencje, jakie należy wyciągnąć w przypadku naruszenia umowy lub uzgodnienia^[113]. Na podstawie tych umów nie będą mogli być odsyłani małoletni bez opieki i rodziny z dziećmi.

To oznacza, że taką osobę można odesłać do państwa, z którym nie ma ona w rzeczywistości żadnych związków. W stosunku do postanowień dyrektywy stanowi to „drastyczną” zmianę, gdzie lista kategorii krajów, do których może nastąpić odesłanie, jest ograniczona^[114]. Takie podejście KE stanowi też zmianę w stosunku do tego, co prezentowała ona w 2018 r.^[115], a mianowicie, że odsyłanie do ośrodków przyjęć poza terytorium państw członkowskich byłoby sprzeczne z prawem unijnym właśnie ze względu na brak związku z krajem trzecim, w którym utworzony by został taki ośrodek. Wyrażane są również wątpliwości, czy państwa członkowskie byłyby w stanie zagwarantować przestrzeganie w nich praw podstawowych, mimo ustanowienia mechanizmu monitorowania stosowania danej umowy

¹¹⁰ Motyw 33.

¹¹¹ Art. 17.

¹¹² Art. 17 ust. 3.

¹¹³ Art. 17 ust. 2.

¹¹⁴ Bornemann, “Efficiency, but at What Cost. The Commission’s Proposal for a Common European System for Returns”.

¹¹⁵ Ibidem.

z państwem trzecim^[116]. Nie jest też do końca jasna różnica pomiędzy umową i uzgodnieniem^[117]. Poza tym wyrażane są obawy, że zasady stosowania detencji nie będą dotrzymane, co doprowadzi ostatecznie do detencji o charakterze arbitralnym^[118]. Pojawia się też stwierdzenie, że ośrodki przyjęć zakładane na podstawie umów i uzgodnień nigdy ostatecznie nie powstaną ze względu na polityczne, prawne i finansowe przeszkody^[119].

Brak współpracy ze strony obywatela państwa trzeciego od zawsze uznawany był za jeden z głównych czynników utrudniających powrót. W Rozdziale III rozporządzenie nakłada na obywateli państw trzecich wyraźny obowiązek współpracy z organami krajowymi na wszystkich etapach postępowania w zakresie powrotów i readmisji^[120]. Obowiązki te będą jednakowe we wszystkich państwach członkowskich, w związku z czym obywatele państw trzecich nie będą mogli wykorzystywać różnic obecnie w nich występujących^[121]. Brak obowiązku współpracy o wymiarze europejskim postrzegany jest jako przeszkoda w osiągnięciu skuteczności powrotów, w szczególności w odniesieniu do ustalania i weryfikacji tożsamości tych osób w celu uzyskania ważnego dokumentu podróży oraz przekazania danych osobowych, informacji o podróży i danych biometrycznych. W proponowanych przepisach rozporządzenia określono zakres współpracy (art. 21) oraz skutki niewywiązywania się z obowiązku współpracy (art. 22). Oprócz tego nakazano pozostawanie w dyspozycji podczas postępowania w zakresie powrotu (art. 23). Dla przeciwwagi projekt zawiera określone zachęty służące zagwarantowaniu współpracy, które obejmują doradztwo w zakresie powrotów i wsparcie dobrowolnego powrotu^[122], jednak nawet one wymienione są wśród obowiązków nałożonych na obywateli państw trzecich o nieuregulowanym statusie^[123]. Wprowadzenie przepisów dotyczących obowiązku współpracy to również konieczny element

¹¹⁶ Ibidem. Zob. podobnie Majcher, "The New EU «Common System for Returns» under the Return Regulation: Evidence-Lacking Lawmaking and Human Rights Concerns".

¹¹⁷ Jonas Bornemann i Isabela Brockmann. "Return Hubs – Innovative Lawmaking or a Dangerous Legal Experiment," *EU Law Analysis*, 25.06.2025.

¹¹⁸ Ibidem.

¹¹⁹ Berndt Parusel, "The EU's New Agenda for Returning Irregular Migrants. Questions and Answers," 05.2025.

¹²⁰ Art. 21.

¹²¹ Niektóre państwa członkowskie wprowadziły już obowiązek współpracy do swojego ustawodawstwa.

¹²² Uzasadnienie, 12 – 13.

¹²³ Art. 21 ust. 2 lit. l).

dostosowania do postanowień Paktu, który taką współpracę przewiduje w rozporządzeniu 2024/1348 ustanawiającym wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w UE i w rozporządzeniu 2024/1347 w sprawie kwalifikowania.

Rozdział V projektu rozporządzenia reguluje instytucję detencji, w tym warunki jej stosowania, środki alternatywne do detencji i zapobieganie ucieczkom.

Instytucja detencji, ujęta w art. 15 dyrektywy 2008/115, przynajmniej na początku stosowania dyrektywy uważana była za jej najbardziej kontrowersyjne uregulowanie ze względu na swój z założenia restrykcyjny charakter^[124], wydaje się jednak, że wykładnia TS przyczyniła się ostatecznie do lepszego zrozumienia reguł jej stosowania.

W projekcie rozporządzenia postanowienia dotyczące detencji oprócz tego, że wpisują się w jego ogólny cel, jakim jest zwiększenie skuteczności powrotów, oparte są również na wypracowanym do tej pory orzecznictwie TS. Na podstawie rozporządzenia umieszczenie w ośrodku detencyjnym może nastąpić po przeprowadzeniu indywidualnej oceny danego przypadku i wyłącznie w zakresie, w jakim detencja jest proporcjonalna^[125]. Tak jak w przypadku dyrektywy powrotowej państwa członkowskie mogą umieścić obywatela państwa trzeciego w ośrodku detencyjnym wyłącznie w celu przygotowania powrotu lub przeprowadzenia procesu wydalenia^[126]. Znaczącemu poszerzeniu uległy natomiast podstawy detencji. Umieszczenie obywatela państwa trzeciego w ośrodku detencyjnym może nastąpić na co najmniej jednej z następujących podstaw: ryzyko ucieczki; dana osoba unika lub utrudnia przygotowania do powrotu lub procesu wydalenia; dana osoba stwarza ryzyko dla bezpieczeństwa; w celu ustalenia lub weryfikacji jej tożsamości lub obywatelstwa^[127]; niezgodność ze środkami będącymi alternatywą dla detencji^[128]. Trzy ostatnie podstawy nie są wymienione

¹²⁴ Zob. tytułem przykładu, Strąk, *Polityka Unii Europejskiej w zakresie powrotów. Aspekty prawne*, 199; Mólnar, „«Expulsion of Aliens» and the Return Directive: A Repressive or Protective Framework?», 13; Bas Schotel i Ingo Ventzke, „The Pre-Removal Detention of Immigrants: A Return to Ordinary Meaning,” *German Law Journal*, nr 26, (2025): 95.

¹²⁵ Art. 29 ust. 1. Zob. wyrok TS z dnia 14 maja 2020 r., sprawy połączone C-924/19 i 925/19 PPU *FMS i in. przeciwko Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, 274.

¹²⁶ Art. 29 ust. 2.

¹²⁷ Wyrok TS z dnia 6 grudnia 2011 r., C-329/11 *Alexandre Achughbabian przeciwko Préfet du Val-de-Marne*, 29, 32.

¹²⁸ Art. 29 ust. 3.

w dyrektywie powrotowej. Dodatkowo podstawy detencji określone mają zostać w prawie krajowym.

Z założenia detencja ma trwać jak najkrócej i dopóki spełnione będą warunki określone w art. 29 rozporządzenia i będzie to konieczne do zapewnienia skutecznego powrotu. Jeżeli natomiast okaże się, że warunki te nie są już spełniane, detencja przestaje być uzasadniona, co skutkuje zwolnieniem obywatela państwa trzeciego. Takie zwolnienie nie będzie wykluczać zastosowania środków zapobiegających ryzyku ucieczki. Okres detencji^[129] w danym państwie członkowskim nie będzie mógł przekraczać 12 miesięcy, jednak detencja będzie mogła ulec przedłużeniu o okres nieprzekraczający kolejne 12 miesięcy w danym państwie członkowskim, jeżeli istnieje prawdopodobieństwo, że procedura powrotu potrwa dłużej ze względu na brak współpracy ze strony danej osoby lub opóźnienia w uzyskiwaniu niezbędnej dokumentacji od państw trzecich. Upływ tego maksymalnego okresu detencji nie będzie wykluczać zastosowania środków alternatywnych do detencji^[130]. Jednocześnie państwa członkowskie zachowują możliwość ustanawiania innych podstaw dla zastosowania detencji na podstawie prawa krajowego, niezwiązanych z nielegalnym pobytem obywatela państwa trzeciego, np. zatrzymanie w ramach postępowania karnego. Ten wniosek wynika z motywu 35 preambuły.

W pierwszych komentarzach zwraca się uwagę, że środek detencyjny przestaje być środkiem ostatecznym w tym sensie, że znika nakaz nałożenia „wystarczających, lecz mniej represyjnych środków” przed zastosowaniem środka detencyjnego^[131]. Przeciwno takiej interpretacji świadczy jednak treść motywu 32 preambuły stwierdzającego, że można zastosować detencję dopiero wtedy, między innymi, gdy nie można zastosować wobec obywateli państw trzecich środków będących alternatywą dla detencji.

Uwagę doktryny zwróciła możliwość zastosowania środka detencyjnego w celu ustalenia lub weryfikacji tożsamości lub obywatelstwa danej osoby, co może prowadzić do długiego i niepotrzebnego stosowania tego środka w przypadku bezpaństwowców lub osób, których tożsamość lub obywatelstwo trudno jest ustalić^[132]. TS dopuścił już co prawda możliwość

¹²⁹ Art. 32.

¹³⁰ Art. 32 ust. 4.

¹³¹ Majcher, “The New EU «Common System for Returns» under the Return Regulation: Evidence-Lacking Lawmaking and Human Rights Concerns”; Meijers Committee Comment on the Proposal for a Return Regulation, 04.2025, 4.

¹³² Majcher, “The New EU «Common System for Returns» under the Return Regulation: Evidence-Lacking Lawmaking and Human Rights Concerns”.

stosowania detencji, jak najkrótszej, na początkowym etapie postępowania, jeszcze przed wydaniem decyzji nakazującej powrót, jednak ta podstawa ma bardziej ogólny zakres i odnosi się również do okresu po wydaniu decyzji. Wprawdzie obywatele państw trzecich przebywający nielegalnie zobowiązani są do współpracy z organami krajowymi, ale nie można wykluczyć również sytuacji takich, jak podniesionych w krytyce.

W odniesieniu do zastosowania środka detencyjnego wobec osób stwarzających ryzyko dla bezpieczeństwa podkreśla się, powołując się na sprawę *Kadzoev*^[133], że TS uznał, że możliwość zastosowania wobec danej osoby środka detencyjnego ze względów porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego nie może opierać się na dyrektywie 2008/115^[134]. Jest to o tyle uprawniony wniosek, że dyrektywa 2008/115 rzeczywiście nie zawiera tego rodzaju podstawy dla detencji, a wykładnia TS dotyczy tekstu konkretnego instrumentu prawa UE.

W odniesieniu do okresu trwania detencji projekt rozporządzenia przewiduje, że środek ten nie może być stosowany dłużej niż 12 miesięcy, a detencja może zostać przedłużona o kolejne 12 miesięcy w „danym państwie członkowskim”. Treść tego postanowienia nieuchronnie prowadzi do wniosku, że w każdym innym państwie członkowskim okres detencji będzie biegł od nowa wobec tej samej osoby.

Ryzyko ucieczki jest pierwszą z wymienionych podstaw dla zastosowania detencji zarówno w dyrektywie powrotowej, jak i w projekcie rozporządzenia, natomiast dopiero w tym drugim instrumencie zostało ono znacznie rozbudowane, czerpiąc również z projektu KE z 2018 r. dotyczącego przekształcenia dyrektywy 2008/115. Można powiedzieć, że w projekcie ustanowiono wyczerpujący wykaz kryteriów badania ryzyka ucieczki, podzielonych na dwie grupy: w art. 30 ust. 1 – stosowanych praktycznie automatycznie, w art. 30 ust. 2 – gdy spełnione jest jedno z wymienionych w nim kryteriów, przy czym dodatkowo należy przeprowadzić ogólną ocenę szczególnych okoliczności danego przypadku, aby stwierdzić istnienie ryzyka ucieczki. A zatem istnienie ryzyka ucieczki stanowi w projekcie rozporządzenia domniemanie obalalne, w tym sensie, że stwierdza się istnienie ryzyka ucieczki w indywidualnym przypadku, gdy spełnione jest jedno z wymienionych kryteriów: dana osoba przeniosła się bez zezwolenia na

¹³³ Wyrok TS z dnia 30 listopada 2009 r., C-357/09 *Kadzoev*, pkt 70.

¹³⁴ Majcher, “The New EU «Common System for Returns» under the Return Regulation: Evidence-Lacking Lawmaking and Human Rights Concerns”; Meijers Committee Comment on the Proposal for a Return Regulation, 04.2025, 4.

terytorium innego państwa członkowskiego lub próbowała tego dokonać; podlega ona decyzji nakazującej powrót lub wykonaniu decyzji wydanej przez inne państwo członkowskie inne niż państwo członkowskie, na którego terytorium dana osoba aktualnie przebywa nielegalnie; niezgodność z obowiązkiem bycia dyspozycyjnym^[135]. W art. 30 ust. 2 projekt wymienia dalsze kryteria dla stwierdzenia istnienia ryzyka ucieczki, które w takiej sytuacji określać się będzie na podstawie ogólnej oceny szczególnych okoliczności danego przypadku.

Po raz pierwszy też odrębną podstawę prawną w art. 31 rozporządzenia uzyskują środki będące alternatywą do detencji, dyrektywa 2008/115 odwoływała się do nich w sposób pośredni za pomocą sformułowania: „o ile w danej sprawie nie mogą zostać zastosowane wystarczające, lecz mniej represyjne środki [...]” w przepisie art. 15 ustanawiającego przesłanki stosowania detencji.

Rozporządzenie tworzy obowiązek skierowany do państw członkowskich, aby ustanowiły one w swoim prawie krajowym środki będące alternatywą dla detencji. Zastosowanie takich środków nakazuje się z uwzględnieniem indywidualnych okoliczności danego obywatela państwa trzeciego, w tym wszelkich podatności na zagrożenia, przy czym środki te muszą być proporcjonalne do poziomu ryzyka ucieczki. Rozporządzenie zawiera listę takich środków, a państwa członkowskie ustanawiają wybrane z nich w swoim prawodawstwie. Są to: obowiązek regularnego zgłaszania się do właściwych organów nawet co 3 dni, w zależności od indywidualnych okoliczności; obowiązek oddania właściwym organom dokumentów tożsamości lub dokumentów podróży; obowiązek zamieszkiwania w miejscu wyznaczonym przez właściwe organy; złożenie odpowiedniej gwarancji finansowej; stosowanie dozoru elektronicznego, w tym gwarancji i procedur przewidzianych w prawie krajowym.

Nowością w porównaniu z dyrektywą 2008/115 jest również wprowadzenie do projektu rozporządzenia procedury readmisji^[136] rozumianej jako „integralna część procesu powrotu”^[137], którą wszczyna się obowiązkowo – systematycznie i bez zbędnej zwłoki po wydaniu wykonanej decyzji nakazującej powrót. Według KE taki zabieg gwarantuje wspólne podejście proceduralne do składania wniosków o readmisję, które obejmuje stosowanie standardowego formularza wniosków o readmisję oraz podejmowanie

¹³⁵ Art. 30 ust. 1.

¹³⁶ Rozdział VI, art. 36.

¹³⁷ Uzasadnienie wniosku, 14.

systematycznych działań następczych w związku z decyzjami nakazującymi powrót w odniesieniu do wniosków o readmisję^[138]. Taki wniosek o readmisję, składany przez właściwy organ krajowy do właściwego organu państwa trzeciego, zawiera wniosek o potwierdzenie obywatelstwa oraz wniosek o wydanie dokumentu podróży. Składany jest on niezwłocznie i w miarę możliwości przy użyciu standardowego formularza określonego w akcie wykonawczym, który KE jest uprawniona przyjąć w terminie 3–6 miesięcy od daty rozpoczęcia stosowania rozporządzenia.

Rozdział VI zawiera również przepis dopuszczający kontaktowanie się w razie potrzeby z nieuznanymi podmiotami z państw trzecich odpowiedzialnymi za co najmniej jeden etap procedury readmisji, z zastrzeżeniem jednak, że takie kontakty ograniczają się do czynności niezbędnych do przeprowadzenia procedury readmisji i nie są równoznaczne z dyplomatycznym uznaniem danych podmiotów^[139]. W krytycznych komentarzach podaje się przykład współpracy z Talibami w Afganistanie^[140].

W podsumowaniu należy stwierdzić, że model postępowania w zakresie powrotów na podstawie rozporządzenia ulegnie uszczegółowieniu i w ten sposób – paradoksalnie – uproszczeniu. W przeciwieństwie do modelu reprezentowanego w dyrektywie powrotowej rozporządzenie szczegółowo określa moment początkowy postępowania (wykrywanie i kontrole wstępne) i moment końcowy (zastosowanie detencji w celu wydalenia, w tym zastosowanie środków alternatywnych z momentem upływu maksymalnego okresu detencji, a także wykorzystanie procedury readmisji). Łatwo zauważyć, że te rozwiązania, które potencjalnie przyczyniają się do usprawnienia i większej skuteczności postępowania w zakresie powrotów, zostały ujednolicone i poprzez instrument prawny, jakim jest rozporządzenie unijne, będą stosowane w taki sam sposób we wszystkich państwach członkowskich. Taki też efekt wywołuje również orzecznictwo TS, szczególnie wyjaśniając zakres określonych pojęć na gruncie dyrektywy 2008/115.

¹³⁸ Uzasadnienie wniosku, 14.

¹³⁹ Art. 37.

¹⁴⁰ Meijers Committee Comment on the Proposal for a Return Regulation, 04.2025, 6.

4 | Zakończenie

Dnia 27 czerwca 2025 r. upłynął termin przesyłania przez parlamenty narodowe państw członkowskich uwag na temat stosowania we wniosku rozporządzenia zasad subsydiarności i proporcjonalności. Wszystkie państwa potwierdziły tę zgodność, z dokumentacji przesłanej przez Włochy wynika chęć jeszcze większego zaostrożenia polityki UE w zakresie powrotów^[141]. PE wyznaczył też już swojego sprawozdawcę^[142]. Przyjęcie i wejście w życie rozporządzenia planowane jest na 2026 r.^[143] Dotrzymanie tych terminów jest ważne ze względu na datę rozpoczęcia stosowania Paktu o migracji i azylu, z którym rozporządzenie powrotowe ma tworzyć skuteczny system. Wydaje się, że prace w ramach Rady UE będą przebiegać mniej problemowo niż na łonie PE. Należy mieć w pamięci, że ten ostatni już raz zablokował przyjęcie propozycji KE z 2018 r. i nie podjął dalszych prac po przedstawieniu raportu przez sprawozdawcę. Abstrahując od języka, którym posługuje się KE, tym razem przeprowadziła ona szerokie konsultacje z różnymi podmiotami i wydaje się, że rzetelnie przygotowała zarówno sam wniosek, jak i dokument mu towarzyszący. To, co może martwić, to fakt, że wśród publikacji dołączonych do wniosku, które KE brała pod uwagę, pracując nad projektem rozporządzenia, w rzeczywistości nie znajdziemy najnowszych publikacji PE, w przeciwieństwie do dokumentów Rady UE, która w okresie przed przedstawieniem wniosku przejawiała dużą aktywność, skupiając się głównie na kwestii zakresu ujednolicenia postępowania w zakresie powrotów, w tym wspólnej decyzji nakazującej powrót, ale też podejścia w nowych ramach systemu powrotów do osób stwarzających zagrożenie.

Można zatem postawić tezę, że nie do końca jest oczywiste, czy wniosek uzyska akceptację w procedurze decyzyjnej, a jeśli tak, to jaki będzie ostateczny kształt poszczególnych przepisów rozporządzenia powrotowego. Z jednej bowiem strony państwa członkowskie życzą sobie i potrzebują zmian, wprowadzając już teraz w miarę swoich indywidualnych potrzeb uregulowania krajowe, które nie zawsze, a najczęściej w ogóle nie są zgodne ze standardem unijnym i konwencyjnym. Z drugiej strony krytyka poszczególnych rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu nakazuje

¹⁴¹ <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2025-0101> [dostęp: 17.10.2025].

¹⁴² <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-era-for-european-defence-and-security/file-new-common-approach-on-returns> [dostęp: 17.10.2025].

¹⁴³ Ocena skutków finansowych i cyfrowych regulacji, 6.

pogłębioną analizę kwestii szczegółowych. Łatwo jest zgodzić się ze stwierdzeniem, że niektóre „innovacyjne rozwiązania” mogą okazać się trudne w realizacji¹⁴⁴.

O ile rozporządzenie powrotowe zostanie przyjęte, niewątpliwie na początku jego funkcjonowania przynajmniej część państw członkowskich będzie musiała dostosować swoje praktyki do nowych wymogów, co zostało wykazane w tym artykule poprzez przedstawienie różnic w konstrukcji postępowania w zakresie powrotów na podstawie dyrektywy 2008/115 i projektu rozporządzenia. Można jednocześnie postawić tezę, że treść rozporządzenia to efekt ewolucji w stosowaniu postanowień dyrektywy, popartej pracą orzeczniczą TS i działaniami KE na rzecz wsparcia i zwiększenia skuteczności powrotów, na długo przed przedstawieniem projektu rozporządzenia. W każdym razie przyjęcie nowych ram prawnych oznacza, że właściwe instytucje muszą być dobrze przygotowane na wyzwania związane ze stosowaniem nowego rozporządzenia i tworzeniem wspólnego europejskiego systemu powrotów.

Bibliografia

- Borawska-Kędzierska, Elżbieta i Katarzyna Strąk. *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zarządzanie granicami, polityka wizowa, azylowa i migracyjna*. Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo, 2011.
- Bornemann, Jonas. “Efficiency, but at What Cost. The Commission’s Proposal for a Common European System for Returns.” *Verfassungsblog*, 21.03.2025. <https://verfassungsblog.de/eu-return-directive/>.
- Bornemann, Jonas i Isabela Brockmann. “Return Hubs – Innovative Lawmaking or a Dangerous Legal Experiment.” *EU Law Analysis*, 25.06.2025. <https://eulawanalysis.blogspot.com/2025/06/return-hubs-innovative-lawmaking-or.html>.
- Chlebny, Jacek. “Public Order, National Security and the Rights of Third-Country Nationals in Immigration Cases.” *European Journal of Migration and Law* 20, nr 2 (2018): 115 – 134.
- Commission Staff Working Document. Analytical Supporting Document Accompanying the Proposal for the Regulation of the European Parliament and of

¹⁴⁴ Majcher, “The New EU «Common System for Returns» under the Return Regulation: Evidence-Lacking Lawmaking and Human Rights Concerns”.

- the Council Establishing a Common System for the Return of Third-Country Nationals Staying Illegally in the Union, and Repealing Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC, SWD(2025) 250 final, 16.05.2025.
- Commission Staff Working Document. On the Return of Illegally Staying Third-Country Nationals Posing a Security Threat, SWD(2024) 287 final, 16.12.2024.
- Decyzja Rady z dnia 23 lutego 2004 r. określająca kryteria oraz uzgodnienia praktyczne dotyczące rekompensaty dysproporcji finansowych wynikających ze stosowania dyrektywy 2001/40/WE w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich (Dz.U. L 60 z 27.02.2004 r., 55 – 57).
- Decyzja wykonawcza Rady ustanawiająca zalecenia dotyczące zidentyfikowanych wspólnych obszarów wymagających poprawy na podstawie wyników oceny tematycznej Schengen z 2024 r. pt. “Niwelowanie luk na poziomie krajowym: w kierunku skutecznego unijnego systemu powrotów dzięki wspólnym rozwiązaniom i innowacyjnym praktykom,” dokument Rady 6775/25, 6.03.2025.
- Dyrektywa Rady nr 2001/40/WE z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich. Dz.U. L 149 z 2.06.2001 r., 34 – 36.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. L 348 z 24.12.2008 r., 98 – 107).
- Guild, Elspeth. European Returns Orders and the European Human Rights Convention: the Commission’s Proposal for a Return Regulation. *EU Law Analysis*, 2.06.2025, <https://eulawanalysis.blogspot.com/2025/06/european-return-orders-and-european.html>.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Program prac Komisji na 2025 r. Razem ku odważniejszej, prostszej, szybszej Unii, COM(2025) 45 final, 11.02.2025.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie polityki UE w zakresie powrotów, KOM(2014) 199, 28.03.2014.
- Lutz, Florian. “Prologue: The Genesis of the EU’s Return Policy.” W *Law and Judicial Dialogue on the Return of Irregular Migrants from the European Union*, red. Madalina Moraru, Galina Cornelisse i Philippe de Bruycker, 1 – 17. Oxford, New York: Hart Publishing, 2020.
- Majcher, Izabella. “The New EU «Common System for Returns» under the Return Regulation: Evidence-Lacking Lawmaking and Human Rights Concerns.” *EU Law Analysis*, 2.04.2025. <https://eulawanalysis.blogspot.com/2025/04/the-new-eu-common-system-for-returns.html>.

- Markiewicz-Stanny, Joanna. "Nowy Pakt o migracji i azylu – pomiędzy spójnością a fragmentacją prawa." *Europejski Przegląd Sądowy*, nr 2 (2025): 4 – 12.
- Meijers Committee Comment on the Proposal for a Return Regulation, 04.2025. <https://www.commissie-meijers.nl/wp-content/uploads/2025/04/CM2505.pdf>.
- Molnár, Tamás. "The European Union «Expulsion of Aliens» and the Return Directive: A Repressive or Protective framework?" *Griffith Law Review*. <https://doi.org/10.1080/10383441.2025.2507461>.
- Moraru, Madalina, i Carmen López Esquitino. "The Impact of the 2024 CEAS Reform on the EU's Return System: Amending the Return Directive through the Backdoor." *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 25.09.2025. <https://eumigrationlawblog.eu/the-impact-of-the-2024-ceas-reform-on-the-eus-return-system-amending-the-return-directive-through-the-backdoor/>.
- Parusel, Berndt. "The EU's New Agenda for Returning Irregular Migrants. Questions and Answers," 05.2025. <https://sieps.se/en/publications/2025/the-eu-s-new-agenda-for-returning-irregular-migrants/>.
- Schotel, Bas i Ingo Ventzke. "The Pre-Removal Detention of Immigrants: A Return to Ordinary Meaning." *German Law Journal*, nr 26 (2025): 94 – 113. <https://doi.org/10.1017/glj.2024.67>.
- Strategiczne wytyczne dotyczące planowania prawodawczego i operacyjnego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, dokument Rady 16343/24, 28.11.2024.
- Strąk, Katarzyna. *Polityka Unii Europejskiej w zakresie powrotów. Aspekty prawne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Strąk, Katarzyna. "Safeguarding the Rights at Internal Borders. Commentary on the Judgment of the Court of Justice of the European Union of 19 March 2019 in Case C-444 17 Prefet Des Pyrenees-Orientales V. Abdelaziz Arib and Others." *Annales Pomorienses. Ius*, nr 3 (2024): 108 – 121. <https://doi.org/10.34858/api.3.2024.72>.
- Strąk, Katarzyna. "The Impact of the Return Directive on Polish Return Law and Practice – Recent Developments." *Polish Yearbook of International Law* 42 (2022): 351 – 370. <https://doi.org/10.24425/PYIL.2023.147335>.
- Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (wersja przekształcona), COM(2018) 634 final, 12.09.2018.
- Wniosek Decyzja wykonawcza Rady ustanawiająca zalecenia dotyczące zidentyfikowanych wspólnych obszarów wymagających poprawy na podstawie wyników oceny tematycznej Schengen z 2024 r. pt. "Niwelowanie luk na poziomie krajowym: w kierunku skutecznego unijnego systemu systemu powrotów dzięki wspólnym rozwiązaniom i innowacyjnym praktykom," COM(2024) 589 final, 16.12.2024.

Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólny system powrotów obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających w Unii oraz uchylające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115, dyrektywę Rady 2001/40/WE i decyzję Rady 2004/191/WE, COM(2025) 101 final, 11.03.2025.

Wróbel, Izabela. *Wspólnotowe prawo migracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2008.

Wybór Europy. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej 2024-2029. https://commission.europa.eu/document/download/e6cd-4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_pl?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_PL.pdf.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 listopada 2009 r., C-357/09 *Kadzoev*.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 28 kwietnia 2011 r., C-61/11 PPU *Hassen El Dridi, alias Soufi Karim*.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 grudnia 2011 r., C-329/11 *Alexandre Achughbaban przeciwko Préfet du Val-de-Marne*.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 czerwca 2016 r., C-47/15 *Sélina Affum przeciwko Préfet du Pas-de-Calais i Procureur général de la Cour d'appel de Douai*.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 lipca 2017 r., C-225/16 *Postępowanie karne przeciwko Mossie Ouhramiemu*.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 marca 2019 r., C-444/17 *Préfet des Pyrénées-Orientales przeciwko Abdelazizowi Aribowi i in.*

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 maja 2020 r., sprawy połączone C-924/19 i 925/19 PPU *FMS i in. przeciwko Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 października 2024 r., C-156/23 *Ararat*.

Zalecenie Komisji (UE) 2017/432 w sprawie zapewnienia większej skuteczności powrotów przy wdrażaniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE (Dz.U. L 66 z 11.03.2017 r., 15 – 21).

Zalecenie Komisji (UE) 2017/2338 z dnia 16 listopada 2017 r. ustanawiające wspólny „Podręcznik dotyczący powrotów” przeznaczony do stosowania przez właściwe organy państw członkowskich wykonujące zadania związane z powrotami. C(2017) 6505 (Dz.U. L 339 z 19.12.2017 r., 83 – 159).

Zalecenie Komisji (UE) 2023/682 z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie wzajemnego uznawania decyzji nakazujących powrót i przyspieszonych powrotów podczas wdrażania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE (Dz.U. L 86 z 24.03.2023 r., 58 – 64).



MARIA GIRYN-BOUDY

Polityka ogłaszania żałoby narodowej w kontekście prawa i zasad savoir-vivre'u: między normami prawnymi a oczekiwaniami społecznymi

National Mourning Policy at the Intersection of Legal Frameworks and Social Etiquette: Balancing Legal Norms and Public Expectations

Abstract

The article is an analysis of the phenomenon of national mourning from an interdisciplinary perspective, combining constitutional law, political practice and principles of savoir-vivre. The author attempts to answer questions such as: what formal and informal criteria determine the declaration of national mourning, how social expectations of behaviour during mourning are shaped, and whether political decisions in this regard comply with social and cultural norms. The analysis is based on legislation, case studies and public discourse.

KEYWORDS: national mourning, public law, savoir-vivre, state symbolism, etiquette, politics of remembrance

SŁOWA KLUCZOWE: żałoba narodowa, prawo publiczne, savoir-vivre, symbolika państwowa, etykieta, polityka pamięci

MARIA GIRYN-BOUDY – doktor, Politechnika Koszalińska,
ORCID – 0000-0002-9660-1980, e-mail: maria.giryn@tu.koszalin.pl

1 | Wprowadzenie

Żałoba narodowa jako zjawisko społeczno-polityczne stanowi jeden z najbardziej wyrazistych przejawów symbolicznego działania państwa. Choć jej istota sprowadza się do wyrażenia żalu i czci wobec osób zmarłych lub wydarzeń o wyjątkowym ciężarze emocjonalnym, jednocześnie jest to akt o silnym ładunku normatywnym, kulturowym i politycznym. Ogłoszenie żałoby narodowej przez władze publiczne nie jest wyłącznie formalnym komunikatem, lecz gestem o głębokim znaczeniu dla wspólnoty narodowej, który wykracza poza literalność prawa, a wkracza w obszar wartości, symboliki i oczekiwań społecznych.

Celem niniejszego artykułu jest interdyscyplinarna analiza zjawiska żałoby narodowej jako fenomenu sytuującego się na styku norm prawnych, praktyki politycznej oraz zasad obyczajowych – zwłaszcza tych związanych z etykietą i *savoir-vivre*^[1]. Z jednej strony jest to akt regulowany w ograniczonym zakresie przez normy prawne, z drugiej – osadzony w kulturze, tradycji i społecznych wyobrażeniach o godnym upamiętnianiu osób i wydarzeń. Pytanie, jakie zostaje tu postawione, dotyczy zatem nie tylko podstaw prawnych ogłaszania żałoby narodowej, lecz również jej roli jako narzędzia kształtowania polityki pamięci^[2] oraz sposobu, w jaki społeczeństwo interpretuje i reaguje na ten symboliczny gest.

Zakres badania obejmuje w szczególności analizę przypadków ogłaszania żałoby narodowej w Polsce, z odniesieniem do rozwiązań przyjętych w innych państwach demokratycznych, takich jak Niemcy czy Stany Zjednoczone^[3], w celu ukazania różnorodnych modeli prawno-politycznych. W polu analizy znalazły się zarówno akty normatywne (Konstytucja RP, ustawy, rozporządzenia), jak i studia przypadków wybranych sytuacji, w których żałoba została ogłoszona, zaniechana lub wywołała kontrowersje. Ważnym elementem badania jest również refleksja nad oczekiwaniami społecznymi i reakcjami, jakie towarzyszą ogłoszeniu żałoby, poczynając od praktyk symbolicznych, takich jak opuszczanie flag do połowy masztu, po mniej formalne działania, takie jak odwoływanie imprez czy stosowanie się do „żałobnego” dress code’u.

¹ Renata Mazurowska i Tomasz Sobierajski, *O sztuce bycia z innymi. Dobre maniere na nowy wiek* (Gliwice: Wydawnictwo Sensus, 2017), 39.

² Barbara Szacka, *Czas przeszły, pamięć, mit* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2006), 109.

³ David I. Kertzer, *Ritual, Politics, and Power* (New Haven: Yale University Press, 1994), 101.

Metodologia badawcza przyjęta w niniejszym opracowaniu obejmuje analizę normatywną i porównawczą, uzupełnioną desk researchem oraz metodą studium przypadku. Podejście to pozwala uchwycić nie tylko formalne ramy i uwarunkowania prawne, ale również nieformalne, społeczne mechanizmy i oczekiwania związane z instytucją żałoby narodowej. Taki ogląd problemu umożliwia sformułowanie postulatów *de lege ferenda* – dotyczących zarówno potrzeby doprecyzowania przepisów, jak i działań edukacyjnych czy standardów komunikacyjnych w przestrzeni publicznej.

2 | Pojęcie żałoby narodowej

Żałoba narodowa stanowi instytucję o charakterze symbolicznym, społecznym i politycznym, której sens i funkcje wykraczają poza ramy formalno-prawne. W przestrzeni publicznej pojęcie to używane jest często zamiennie z takimi określeniami jak „żałoba państwowa” czy „żałoba publiczna”, jednak w literaturze oraz praktyce funkcjonowania instytucji państwowych i społecznych można dostrzec istotne różnice znaczeniowe między tymi pojęciami^[4]. Żałoba publiczna odnosi się ogólnie do zbiorowego aktu upamiętnienia zmarłych osób, który może być ogłoszony na poziomie lokalnym, regionalnym lub ogólnokrajowym i niekoniecznie musi przyjmować postać formalnie ustanowioną. Z kolei żałoba państwowa związana jest bezpośrednio z decyzją organów władzy państwowej – w Polsce jest to Prezydent RP, działający na podstawie ustawy o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz pieczęciach państwowych^[5] – i dotyczy wydarzeń, które wywierają szczególny wpływ na tożsamość narodową lub społeczną, takich jak śmierć ważnych osób publicznych, katastrofy zbiorowe czy wydarzenia o wyjątkowym znaczeniu historycznym. Natomiast żałoba narodowa to pojęcie najszersze, odnoszące się nie tylko do samego faktu ogłoszenia żałoby przez władze, lecz także do całokształtu reakcji społecznych, kulturowych i emocjonalnych, które towarzyszą przeżywaniu

⁴ Grzegorz Wierczyński, „Status prawny żałoby narodowej w Polsce,” *Przegląd Sejmowy*, nr 6 (130) (2015): 109 – 123.

⁵ Art. 11 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych (Dz.U. z 1980 r. Nr 7, poz. 18).

wspólnej straty w obrębie wspólnoty danego narodu. W tym ujęciu ma ona charakter zarówno instytucjonalny, jak i kulturowy, stanowiąc ważny element budowania i umacniania wspólnoty symbolicznej.

W polskiej historii nowożytnej i współczesnej można wskazać szereg przypadków, które uznaje się za modelowe przykłady żałoby narodowej zarówno w jej wymiarze oficjalnym, jak i społecznym. Do najbardziej przejmujących należy żałoba po śmierci papieża Jana Pawła II w kwietniu 2005 r.^[6] Chociaż formalnie ogłoszona została żałoba państwowa, to jednak jej przebieg i skala emocjonalna nadały jej wymiar ogólnonarodowy, a nawet międzynarodowy. Miliony osób w Polsce i na świecie uczestniczyły w mszach, czuwaniach, marszach milczenia i spontanicznych zgromadzeniach, co jednoznacznie wskazuje na przekroczenie granic administracyjnej decyzji o żałobie. Innym przykładem może być żałoba ogłoszona po katastrofie smoleńskiej 10 kwietnia 2010 r.^[7], kiedy to w wypadku lotniczym zginęło 96 osób, w tym Prezydent RP Lech Kaczyński, jego małżonka oraz liczni przedstawiciele elity politycznej, wojskowej i społecznej. Wówczas żałoba narodowa przybrała formę wyjątkowo intensywną, z widocznym udziałem wszystkich poziomów życia społecznego – od instytucji państwowych, przez Kościół, po media i środowiska obywatelskie. Szczególną cechą tej żałoby była jej wielowymiarowość: zarówno oficjalna, jak i spontaniczna, lokalna i ogólnopolska, religijna i świecka. Do wcześniejszych przypadków należy żałoba po śmierci marszałka Józefa Piłsudskiego w 1935 r.^[8], która ukształtowała wzorzec państwowego rytuału żałobnego w II Rzeczypospolitej, łącząc elementy ceremoniału wojskowego, rytuału katolickiego i patriotycznej narracji historycznej.

Żałoba narodowa w swojej istocie pełni funkcję integrującą, a tym samym staje się elementem kształtowania wspólnoty symbolicznej narodu. Poprzez wspólne rytuały, symbole i narracje żałoba umożliwia społeczeństwu przeżycie momentu straty w sposób zbiorowy, przekształcając ból jednostek w doświadczenie wspólnotowe. Zjawisko to wpisuje się w teorię rytuałów przejścia, opisaną przez A. van Gennepa^[9] i rozwiniętą przez

⁶ Komunikat Prezydenta RP z dnia 2 kwietnia 2005 r. o ogłoszeniu żałoby narodowej, *Monitor Polski*, nr 17 (2005), poz. 243.

⁷ Komunikat Prezydenta RP z dnia 10 kwietnia 2010 r. o ogłoszeniu żałoby narodowej, *Monitor Polski*, nr 21 (2010), poz. 203.

⁸ Andrzej Garlicki, *Józef Piłsudski 1867–1935* (Warszawa: Wydawnictwo Czytelnik, 1988), 535 – 537.

⁹ Arnold van Gennep, *Obrzędy przejścia* (Warszawa: PIW, 2006), 30.

V. Turnera^[10], zgodnie z którą żałoba jest momentem liminalnym – przejściowym i niepewnym – w którym dotychczasowy porządek zostaje zakwestionowany, a wspólnota doświadcza symbolicznej śmierci jednej ze swych części. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera rola instytucji państwowych i kulturowych w organizowaniu przestrzeni do przeżycia tej liminalności – poprzez ceremonie żałobne, wystąpienia publiczne, relacje medialne, wspólne modlitwy czy wyciszenie przestrzeni publicznej. Jednocześnie żałoba narodowa pozwala na reinterpretację przeszłości i nadanie nowego znaczenia postaciom i wydarzeniom historycznym, stając się narzędziem konstrukcji pamięci zbiorowej^[11]. W ten sposób śmierć jednostki – jeśli uznana zostaje za znaczącą z perspektywy wspólnoty – staje się pretekstem do refleksji nad losem narodu, jego wartościami i tożsamością.

Mechanizmy żałoby narodowej uruchamiają również procesy wykluczania i włączania – przez uznanie, kogo i jakie wydarzenia warto upamiętnić; wspólnota symbolicznie potwierdza swoje granice i hierarchie wartości. Kiedy ogłoszenie żałoby spotyka się z kontrowersjami lub sprzeciwem, ujawniają się pęknięcia i napięcia społeczne, które mogą prowadzić do redefinicji pojęcia wspólnoty narodowej. Żałoba narodowa pełni zatem nie tylko funkcję emocjonalną i moralną, ale także polityczną – jako narzędzie legitymizacji władzy^[12], manifestowania jedności lub, przeciwnie, ujawniania podziałów^[13]. Tym samym nie sposób rozpatrywać jej wyłącznie w kategoriach reakcji na śmierć, lecz należy ją traktować jako złożony rytuał kulturowy, zakorzeniony w historii, tożsamości i strukturze społecznej danego państwa.

¹⁰ Victor Turner et al., *The Ritual Process: Structure and Anti-Structure* (New York: Routledge, 2017), 80, 95, 156.

¹¹ Aleida Assmann, „Do czego potrzebne jest «narodowe upamiętnianie»?», w *Miedzy historią a pamięcią. Antologia*, red. Robert Traba (Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, 2021), 55 – 57.

¹² Jay Winter, *Sites of Memory, Sites of Mourning: The Great War in European Cultural History* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), 85.

¹³ Winter, *Sites of Memory, Sites of Mourning: The Great War in European Cultural History*, 87.

3 | Aspekt prawny

W polskim porządku prawnym brak jest odrębnej ustawy poświęconej wyłącznie żałobie narodowej, co skutkuje istnieniem licznych niejednoznaczności oraz rozproszonych źródeł normatywnych^[14]. Niemniej jednak kluczowy akt prawny, na podstawie którego ogłaszana jest żałoba narodowa, to ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych^[15]. Artykuł 2 tej ustawy, choć nie precyzuje pojęcia żałoby, wskazuje, że w razie szczególnych okoliczności Prezydent RP może zarządzić opuszczenie flag do połowy masztu jako wyraz żałoby narodowej^[16]. Praktyka konstytucyjna i interpretacje doktryny prawa konstytucyjnego potwierdzają, że właśnie Prezydent RP – jako głowa państwa i strażnik ciągłości władzy państwowej – ma prerogatywę ogłoszenia żałoby w skali całego kraju. W wyjątkowych przypadkach może to również uczynić Prezes Rady Ministrów, zwłaszcza w sytuacjach nagłych, kiedy konieczne jest szybkie działanie i Prezydent pozostaje niedostępny. Nie oznacza to jednak, że Premier posiada równorzędne uprawnienie w tym zakresie – raczej wkracza w sytuacjach nadzwyczajnych, a jego decyzje mogą być następnie potwierdzone lub doprecyzowane przez Prezydenta. W praktyce dochodziło do sytuacji, w których Premier inicjował proces żałoby, a formalna decyzja była podejmowana przez Prezydenta, co wskazuje na brak jednoznacznego mechanizmu decyzyjnego i ugruntowanego porządku prawnego.

Poważnym mankamentem systemu prawnego w Polsce w zakresie żałoby narodowej jest jego fragmentaryczność oraz brak spójnych regulacji proceduralnych. Przepisy nie zawierają ani katalogu przesłanek, które powinny być spełnione, aby ogłosić żałobę, ani precyzyjnego określenia czasu jej trwania czy form, jakie powinna przybrać. W efekcie decyzja ta ma w dużej mierze charakter uznaniowy i zależy od woli oraz oceny politycznej decydenta. Nie istnieją również przepisy zobowiązujące konkretne instytucje do określonych działań w czasie trwania żałoby, co powoduje, że jej realizacja odbywa się na zasadzie zwyczaju, domniemania i presji społecznej. Dotyczy to zarówno mediów, instytucji kultury, jak i organizatorów imprez masowych czy podmiotów gospodarczych. Tym samym żałoba narodowa

¹⁴ Leszek Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne* (Warszawa: Liber, 2020), 314.

¹⁵ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych (Dz.U. z 1980 r. Nr 7, poz. 18).

¹⁶ Art. 11 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych (Dz.U. z 1980 r. Nr 7, poz. 18).

pozostaje pojęciem normatywnie słabo osadzonym, choć silnie zakorzenionym w praktyce życia publicznego. W świetle prawa administracyjnego można ją traktować jako akt faktyczny o charakterze symbolicznym, niewiążący prawnie, lecz posiadający duży ciężar społeczny i polityczny.

Analiza innych państw europejskich i pozaeuropejskich ukazuje znaczną rozpiętość regulacji dotyczących żałoby narodowej. W Niemczech decyzje o ogłoszeniu żałoby mają charakter zdecentralizowany – nie istnieje bowiem ogólnokrajowy system prawny w tym zakresie. Poszczególne landy mogą podejmować decyzje o żałobie na poziomie regionalnym, a ich organy wykonawcze – przede wszystkim premierzy landów – decydują o czasie trwania, zakresie oraz formach jej obchodów. Żałoba ogólnoniemiecka ogłaszana jest niezwykle rzadko i zwykle dotyczy wydarzeń o szczególnym charakterze. W Stanach Zjednoczonych nie istnieje natomiast żadna formalna instytucja ogólnokrajowej żałoby federalnej, choć Prezydent USA może ogłosić tzw. *National Day of Mourning*, który ma wymiar symboliczny, lecz nie jest wiążący prawnie dla wszystkich stanów. Równocześnie każdy gubernator stanu ma prawo do ogłoszenia żałoby w swoim stanie, a decyzje te często wynikają z lokalnych wydarzeń, takich jak śmierć żołnierzy, katastrofy czy zamachy. Amerykański model opiera się zatem na autonomii stanów oraz uznaniowości, przy jednoczesnym braku systemowego ujęcia żałoby w prawie federalnym. Przykład ten wskazuje, że nawet w krajach o długoletniej tradycji konstytucyjnej i stabilnym systemie demokratycznym żałoba narodowa nie zawsze jest instytucjonalnie określona w sposób precyzyjny.

Polskie orzecznictwo konstytucyjne nie poświęciło dotąd szczególnej uwagi zagadnieniu żałoby narodowej, co wynika zapewne z braku jednoznacznych podstaw do zaskarżania decyzji o jej ogłoszeniu – nie są one bowiem aktami normatywnymi w ścisłym znaczeniu, lecz mają charakter symboliczny, deklaracyjny i pozbawiony mocy wiążącej. W kontekście praktyki konstytucyjnej i politycznej żałoba narodowa pełni jednak istotną rolę jako element wyrażania powagi państwa i solidarności wspólnoty narodowej. Decyzja o jej ogłoszeniu traktowana jest jako forma realizacji obowiązku konstytucyjnego dbałości o dobro wspólne (art. 1 Konstytucji RP), jak również jako sposób pielęgnowania pamięci narodowej (art. 6 ust. 2 Konstytucji RP)¹⁷. W praktyce oznacza to, że nawet w sytuacji braku konkretnych przepisów konstytucyjnych lub ustawowych żałoba może być traktowana jako element polityki państwowej, który wyraża wartości

¹⁷ Art. 1 i art. 6 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

uznane za fundamentalne dla wspólnoty politycznej. Nie budzi wątpliwości fakt, że każdorazowe ogłoszenie żałoby – mimo braku trybu konsultacyjnego czy kontrolnego – zyskuje silne społeczne odzwierciedlenie i jest wpisywane w dyskurs publiczny jako akt o dużym ładunku emocjonalnym i normatywnym.

4 | Kulturowe i społeczne komponenty żałoby

W sferze społeczno-kulturowej żałoba narodowa funkcjonuje jako zespół zachowań, norm i gestów, które nie są formalnie usankcjonowane^[18], lecz których przestrzeganie uznaje się za stosowne i pożądane. Choć brak jest prawnego przymusu do określonych działań, obowiązuje swego rodzaju *savoir-vivre* żałobny, który wyznacza ramy godnego i stosownego zachowania w czasie obowiązywania żałoby^[19]. Do jego kanonu należy m.in. powstrzymanie się od organizacji wydarzeń o charakterze rozrywkowym, ograniczenie hałaśliwej aktywności publicznej, rezygnacja z muzyki rozrywkowej w przestrzeni medialnej, a także powściągliwość w komunikacji wizualnej i językowej^[20]. Osoby pełniące funkcje publiczne zazwyczaj przywdziewają w tym czasie skromny, ciemny ubiór, a prowadzący programy telewizyjne czy spikerzy radiowi rezygnują z radosnej retoryki^[21]. Zachowania te mają charakter miękkich reguł kulturowych, których złamanie nie skutkuje sankcjami prawnymi, lecz może prowadzić do publicznego ostracyzmu i dezaprobaty społecznej. Przestrzeganie tych norm jest wyrazem szacunku wobec wspólnoty narodowej i jej doświadczenia straty, a ich przekroczenie często odbierane jest jako wyraz braku nie tylko empatii, ale również kulturowego taktu i wrażliwości^[22].

¹⁸ Dorota Światała-Trybek, *Wspólnotowa żałoba narodowa? Rozważania o symbolicznej wspólnocie w sytuacjach kryzysowych* (Katowice: Wydawnictwo WSZOP, 2013), 5 – 6.

¹⁹ Antonina Kłoskowska, *Kultura masowa. Krytyka i obrona* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2005), 115 – 117.

²⁰ Jacek Myszkowski, "Nie szli na herbatkę – żałoba narodowa czy nadaremna," *Tekstualia*, nr 4 (2012): 5 – 6.

²¹ Światała-Trybek, *Wspólnotowa żałoba narodowa?*, 7 – 8.

²² Myszkowski, "Nie szli na herbatkę – żałoba narodowa czy nadaremna," 7 – 8.

W trakcie trwania żałoby narodowej społeczeństwo – niezależnie od regulacji formalnych – zazwyczaj przejawia szereg zachowań, które uznawane są za stosowne i właściwe. Odwoływane są koncerty, festiwale, wydarzenia sportowe i masowe imprezy kulturalne^[23]. W przestrzeni miejskiej flagi narodowe są zawieszane z kirem lub są opuszczane do połowy masztu, a instytucje kultury rezygnują z repertuaru rozrywkowego i wprowadzają bardziej refleksyjne programy. Wśród obywateli zauważalna jest tendencja do powstrzymywania się od publikowania treści o lekkim czy humorystycznym charakterze. Mimo że gesty te nie są obowiązkowe, stanowią istotny element kultury społecznej, która w momentach żałoby buduje wspólnotową tożsamość opartą na solidarności i powadze^[24]. Wspólna reakcja na tragiczne wydarzenia, które dają impuls do ogłoszenia żałoby, staje się momentem zawieszenia podziałów społecznych i politycznych na rzecz chwilowego zjednoczenia wokół wartości nadrzędnych, jakimi są życie, godność i pamięć zbiorowa.

W dobie intensywnej obecności mediów i Internetu wpływ tych kanałów komunikacji na sposób przeżywania i interpretowania żałoby narodowej jest nie do przecenienia. To właśnie media, zarówno tradycyjne, jak i cyfrowe, w dużej mierze modelują dyskurs publiczny wokół żałoby, nadając jej odpowiedni ton, skalę i interpretację. Programy informacyjne poświęcają w tym czasie wiele miejsca relacjom z ceremonii pogrzebowych, wspomnieniom o zmarłych, archiwalnym materiałom wideo i komentarzom osób publicznych. Z kolei Internet – szczególnie media społecznościowe – staje się przestrzenią spontanicznego wyrażania emocji, dzielenia się wspomnieniami, tworzenia symbolicznych grafik oraz publikowania wpisów wyrażających współczucie. Równocześnie ta sama przestrzeń internetowa może stać się miejscem kontrowersji, hejtu, teorii spiskowych czy lekceważących komentarzy, co pokazuje ambiwalentny charakter nowych mediów w kontekście żałoby narodowej. Mimo to cyfrowa sfera zyskała status integralnego elementu kultury żałoby, umożliwiając osobom spoza głównego nurtu życia publicznego uczestnictwo w symbolicznej wspólnocie żalu i refleksji.

Nieodłącznym elementem kulturowej praktyki żałoby narodowej są także kontrowersje związane z naruszeniem jej nieformalnych norm i oczekiwań społecznych. W przestrzeni publicznej wielokrotnie dochodziło do sytuacji, które wzbudzały oburzenie części opinii publicznej – jak

²³ Świtała-Trybek, *Wspólnotowa żałoba narodowa?*, 9 – 10.

²⁴ Myszkowski, „Nie szli na herbatkę – żałoba narodowa czy nadaremna,” 9 – 10.

np. organizacja koncertów, otwarcie klubów nocnych czy kontynuowanie kampanii reklamowych w mediach w dniu ogłoszenia żałoby. Takie przypadki były często komentowane w tonie moralnego potępienia, a ich organizatorzy musieli mierzyć się z falą krytyki, bojkotem czy koniecznością wygłoszenia publicznych przeprosin. Przykładowo organizacja imprezy muzycznej w jednym z warszawskich klubów w trakcie żałoby ogłoszonej po katastrofie smoleńskiej spotkała się z natychmiastową reakcją mediów i opinii publicznej, co zmusiło właściciela do zamknięcia lokalu i wydania oświadczenia. W innym przypadku krytykę wzbudziło kontynuowanie rozgrywek sportowych mimo decyzji o żałobie – argumentowano, że brak koordynacji decyzji na poziomie centralnym i lokalnym prowadzi do chaosu interpretacyjnego i rozmywania symbolicznego znaczenia żałoby. Tego rodzaju przypadki unaoczniają, że mimo braku formalnych przepisów normy kulturowe żałoby są silnie osadzone w świadomości społecznej, a ich złamanie traktowane jest jako naruszenie niepisanego kontraktu wspólnotowego.

5 | Polityczny wymiar żałoby narodowej

Ogłoszenie żałoby narodowej nie zawsze jest jednoznacznym wyrazem wspólnotowego przeżywania straty. Często staje się również narzędziem politycznym, za pomocą którego władze manifestują swoje wartości, afiliacje i hierarchię symbolicznego znaczenia poszczególnych zdarzeń. Selektowność w ogłaszaniu żałoby bywa odczytywana przez opinię publiczną jako deklaracja tego, co uznawane jest za „godne” ogólnonarodowego upamiętnienia, a co pozostaje poza sferą oficjalnego uznania^[25]. Wybory te nie są neutralne – decyzje podejmowane przez polityków mogą wynikać z chęci zademonstrowania bliskości z określonymi grupami społecznymi, środowiskami ideologicznymi lub instytucjami. Żałoba staje się wówczas elementem komunikatu politycznego, w którym wybór momentu milczenia jest nie mniej znaczący niż jego brak.

²⁵ Andrzej Leder, *Prześlona rewolucja. Ćwiczenie z logiki historycznej* (Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej, 2014), 37.

W przestrzeni publicznej pojawiały się liczne kontrowersje związane z kryteriami ogłaszania żałoby narodowej^[26]. Wątpliwości budziły przypadki, w których śmierć osób pełniących funkcje państwowe lub będących uczestnikami głośnych wydarzeń skutkowała natychmiastową reakcją władz, podczas gdy inne tragedie – nie mniej dramatyczne pod względem skali czy emocjonalnego odbioru społecznego – nie spotkały się z podobnym uznaniem. Społeczne pytanie „czy każda śmierć zasługuje na żałobę narodową?” staje się pytaniem o równość symbolicznego traktowania obywateli oraz o granice oficjalnej empatii. Selektywność ta niejednokrotnie prowadzi do zarzutów o upolitycznienie żałoby, a tym samym osłabia jej potencjał integracyjny.

Władze publiczne, podejmując decyzję o ogłoszeniu żałoby, sięgają po język symboliczny, który ma na celu nie tylko uczczenie zmarłych, ale również wzmocnienie własnej pozycji. Udział w uroczystościach pogrzebowych, wygłaszanie przemówień, obecność flag na budynkach urzędowych czy organizacja państwowych ceremonii żałobnych stają się elementami rytuału, w ramach którego państwo potwierdza swoją obecność jako gwarant porządku, pamięci i wspólnoty. Tego rodzaju gesty służą nie tylko wyrażeniu współczucia, lecz także legitymizacji władzy poprzez odwołanie się do emocji zbiorowych. W kontekście politycznym żałoba narodowa nie jest zatem wyłącznie aktem żalu – bywa także strategią wizerunkową i narzędziem budowania tożsamości narodowej według określonych narracji.

6 | Kolizje norm: prawo kontra zwyczaj

Kolizje między normami prawnymi a zwyczajowymi w kontekście żałoby narodowej są szczególnie widoczne w momentach kryzysu emocjonalnego społeczeństwa, gdy oczekiwane są określone gesty, mimo że nie wynikają one wprost z przepisów prawa. W sytuacjach tragicznych, takich jak katastrofy komunikacyjne, ataki terrorystyczne czy śmierć wybitnych postaci życia społecznego, politycznego lub kulturalnego, często pojawiają się spontaniczne postulaty ogłoszenia żałoby narodowej. Zdarza się jednak, że władze nie podejmują decyzji o jej wprowadzeniu, co prowadzi do napięcia

²⁶ Bogusław Bakuła, „Kolonialne i postkolonialne aspekty polskiego dyskursu kresoznawczego (zarys problematyki),” *Teksty Drugie*, nr 6 (2006): 20 – 30.

między oczekiwaniami społecznymi a formalną reakcją instytucji państwowych. Tego rodzaju napięcia są dowodem na istnienie nieformalnych norm, które bywają równie silne, jak regulacje prawne, a ich lekceważenie może skutkować utratą zaufania społecznego.

W takich przypadkach na pierwszy plan wysuwają się konflikty pomiędzy brakiem obowiązku prawnego a realną presją społeczną. Przykładem są sytuacje, w których planowane imprezy masowe – koncerty, mecze piłkarskie, wydarzenia plenerowe – odbywają się zgodnie z planem mimo ogólnego nastroju żałoby^[27]. Organizatorzy, choć działają zgodnie z literą prawa, nierzadko spotykają się z ostrą krytyką, bojkotem lub wymogiem wygłoszenia publicznych przeprosin. Presja opinii publicznej, wyrażana zarówno w mediach tradycyjnych, jak i w Internecie, może okazać się na tyle silna, że zmusza podmioty prywatne czy samorządy do zmiany decyzji. W rezultacie nawet w przypadku braku formalnego obowiązku wiele instytucji wybiera dostosowanie się do oczekiwań społecznych w imię zachowania reputacji i legitymacji moralnej.

Interesującym zjawiskiem są również przypadki tzw. spontanicznej żałoby obywatelskiej, która objawia się bez oficjalnego ogłoszenia ze strony władz^[28]. Ludzie zbierają się na placach, przynoszą znicze i kwiaty, organizują marsze milczenia czy nabożeństwa. Takie reakcje można było zaobserwować m.in. po śmierci papieża Jana Pawła II, kiedy pomimo formalnego ogłoszenia żałoby skala emocji społecznych znacznie przekroczyła administracyjnie narzucone ramy. Podobnie było po zabójstwie prezydenta Gdańska Pawła Adamowicza, gdy przez wiele dni trwała ogólnonarodowa refleksja, której inicjatorami byli w dużej mierze sami obywatele, a dopiero później dołączyły do niej instytucje państwowe.

Te przykłady unaoczniają, że w polskim porządku publicznym żałoba narodowa jest zjawiskiem, w którym normy prawne i zwyczajowe przenikają się, często pozostając w napięciu. Brak systemowego uregulowania kwestii żałoby prowadzi do sytuacji, w których ostateczna decyzja należy nie tyle do prawa, ile do wrażliwości społecznej, siły medialnej narracji oraz kalkulacji politycznej. Państwo, reagując na spontaniczne formy żalu wyrażane przez obywateli, nie tylko potwierdza istnienie społecznych

²⁷ Tomasz Stryjek, "Polityka historyczna w Europie – periodyzacja i wiodące dyskursy," *Studia Politologiczne*, nr 45 (2017): 33.

²⁸ Jan Sowa, *Fantomowe ciało króla. Peryferyjne zmagania z nowoczesną formą* (Kraków: Universitas, 2011), 234 – 237.

norm moralnych, lecz również staje przed koniecznością redefinicji własnej roli jako moderatora zbiorowych emocji.

7 | Wnioski i rekomendacje

Analiza problematyki żałoby narodowej wskazuje na pilną potrzebę doprecyzowania ram prawnych, które regulowałyby zarówno kryteria jej ogłaszania, jak i formy jej przebiegu. Obecny brak jednoznacznych przepisów skutkuje arbitralnością decyzji oraz otwiera przestrzeń do interpretacji zależnych od bieżących interesów politycznych. Usystematyzowanie podstaw prawnych pozwoliłoby na zwiększenie przejrzystości oraz zminimalizowanie ryzyka instrumentalizacji symbolicznych aktów pamięci. Wprowadzenie jasnych, jednoznacznych kryteriów, dotyczących na przykład skali tragedii, funkcji publicznej osoby zmarłej lub charakteru wydarzenia, mogłoby zwiększyć społeczne zaufanie do instytucji podejmujących tego typu decyzje.

Wymiar społeczny żałoby narodowej wymaga także wsparcia poprzez edukację obywatelską, zwłaszcza w zakresie rozumienia jej znaczenia kulturowego i politycznego. Brak powszechnej wiedzy na temat tego, czym jest żałoba w przestrzeni publicznej, sprzyja nieporozumieniom i spolaryzowanym reakcjom społecznym. Włączenie refleksji nad symboliką żałoby narodowej do programów nauczania czy kampanii społecznych mogłoby przyczynić się do pogłębienia świadomości obywatelskiej i budowania kultury wspólnego przeżywania momentów straty. Równocześnie taka edukacja stanowiłaby przeciwwagę dla prób upolitycznienia żałoby, zwiększając odporność społeczeństwa na wykorzystywanie emocji zbiorowych w celach propagandowych.

W kontekście instytucjonalnym rekomenduje się wprowadzenie mechanizmów zapewniających większą transparentność decyzji politycznych dotyczących ogłaszania żałoby narodowej. Publikowanie uzasadnień decyzji, konsultacje z ekspertami (np. z zakresu kultury, historii, religioznawstwa), a także otwartość na głos opinii publicznej mogłyby znacząco wzmocnić legitymizację takich działań. W szczególności wskazane jest, aby decyzje te nie były postrzegane jako jednostronne akty władzy, lecz jako wyraz autentycznego dialogu z obywatelami i odzwierciedlenie wspólnych wartości.

Zarówno instytucje publiczne, jak i sektor prywatny powinny dysponować zestawem standardów zachowań obowiązujących w czasie żałoby narodowej. Dotyczy to m.in. sposobu funkcjonowania urzędów, szkół, mediów oraz przestrzeni komercyjnych. Jasne wytyczne – na przykład odnoszące się do flagi państwowej, wydarzeń rozrywkowych, komunikacji marketingowej czy obecności w mediach społecznościowych – pomogłyby uniknąć przypadków niestosowności oraz wspierałyby jednolity charakter reakcji społecznej. Standardy te powinny mieć formę rekomendacyjną, elastyczną, ale spójną z intencją aktu żałoby jako momentu wspólnego milczenia i refleksji.

8 | Studium przypadków z ostatnich 20 lat

W polskiej praktyce prawnej i społecznej instytucja żałoby narodowej ma charakter selektywny i silnie symboliczny, odzwierciedlając zarówno obowiązujące normy prawne, jak i oczekiwania społeczne wobec państwa jako depozytariusza pamięci zbiorowej. Wśród przypadków, które zostały formalnie objęte żałobą narodową, na szczególne wyróżnienie zasługuje śmierć papieża Jana Pawła II w 2005 r., która stała się klasycznym przykładem pełnej zbieżności pomiędzy decyzją władz państwowych a głęboko przeżywaną emocją społeczną. Siedmiodniowa żałoba była w tym przypadku nie tylko reakcją na odejście jednostki o ogromnym znaczeniu religijnym i tożsamościowym, ale również aktem legitymizacji wspólnoty narodowej. Podobny wymiar emocjonalny i instytucjonalny miała żałoba po katastrofie smoleńskiej w 2010 r., kiedy zginęło 96 osób, w tym Prezydent RP i przedstawiciele elit państwowych. Choć początkowo wydarzenie to wywołało silne poczucie jedności narodowej, z czasem stało się przestrzenią dla głębokich podziałów politycznych, co unaoczniało ryzyko instrumentalizacji pamięci zbiorowej i pokazało, że żałoba narodowa może być nie tylko momentem konsolidacji, lecz również źródłem polaryzacji.

W odróżnieniu od tych przykładów żałoba po śmierci prezydenta Gdańska Pawła Adamowicza w 2019 r. unaoczniała rosnącą rolę samorządów i spontanicznych aktów pamięci obywateli wobec decyzji centralnych uznawanych za niewystarczające. Pomimo zamachu o dużym rezonansie społecznym i symbolicznym władze państwowe zdecydowały się na jednodzienną żałobę jedynie w dniu pogrzebu, co zostało odebrane przez część

społeczeństwa jako wyraz marginalizacji lokalnych wspólnot pamięci. W innym duchu utrzymana była decyzja o ogłoszeniu dwudniowej żałoby po katastrofie kolejowej pod Szczekocinami w 2012 r., gdzie, mimo technicznie uzasadnionej skali tragedii, społeczna reakcja miała raczej umiarkowany charakter, co potwierdza, że symboliczna moc zdarzenia nie zawsze wynika z liczby ofiar, lecz z ich miejsca w zbiorowej wyobraźni. Przykładem bardziej emocjonalnej reakcji społecznej była tragedia w escape roomie w Koszalinie, gdzie śmierć pięciu nastolatków poruszyła opinię publiczną w sposób intensywny, ale krótkotrwały, co znalazło odzwierciedlenie w jednodniowej żałobie państwowej uznanej za adekwatną.

Zupełnie odmienną dynamikę przybrała sytuacja po śmierci Jerzego Urbana, gdzie brak ogłoszenia żałoby był oczekiwanym i społecznie akceptowalnym wyborem. Urban jako postać kontrowersyjna, związana z narracją PRL i często funkcjonująca w przestrzeni publicznej jako symbol propagandy nie wpisywał się w kanon bohaterów pamięci narodowej. Ten przypadek dobrze ilustruje, że mechanizm żałoby narodowej działa również poprzez wykluczenia – poprzez niepamięć, która okazuje się równie polityczna, jak jej afirmacja. Brak ogłoszenia żałoby narodowej po śmierci Urbana w 2022 r. można zestawić z podobnym przypadkiem – śmiercią generała Wojciecha Jaruzelskiego w 2014 r. Jaruzelski był nie tylko przywódcą PRL i twórcą stanu wojennego, ale też pierwszym prezydentem RP po 1989 r. wybranym przez Zgromadzenie Narodowe. Mimo jego roli państwowej decyzja o nieustanowieniu żałoby narodowej po jego śmierci była zgodna z przewidywaniami i nie wywołała znaczących kontrowersji społecznych. Obydwa przypadki – Urbana i Jaruzelskiego – ukazują, jak selektywnie państwo podchodzi do upamiętniania postaci historycznych, zwłaszcza tych związanych z epoką PRL i budzących silne podziały polityczne, jak i emocjonalne. Brak żałoby w takich przypadkach odzwierciedla wykluczenie niektórych postaci z oficjalnego kanonu pamięci narodowej i potwierdza dominację określonej narracji historycznej w polityce państwowej.

Na tle przypadków formalnie uznanych przez państwo warto zwrócić uwagę na te wydarzenia, które mimo dramatycznego charakteru nie zostały objęte żałobą narodową, lecz wygenerowały silne reakcje społeczne. Przykładem może być zamach terrorystyczny w Nicei w 2016 r., po którym wiele polskich miast spontanicznie uczciło ofiary minutą ciszy lub iluminacjami, mimo że nie ogłoszono żałoby na poziomie państwowym. Podobne reakcje pojawiały się w przypadku tragicznych śmierci lokalnych bohaterów, ratowników czy funkcjonariuszy publicznych – ich upamiętnienie miało często wymiar lokalny lub medialny, co pokazuje, że wspólnota pamięci

może funkcjonować również poza formalnymi kanałami instytucjonalnymi. W ten sposób ujawnia się dynamiczny charakter żałoby jako narzędzia nie tylko żalu, lecz również polityki symbolicznej, która oscyluje pomiędzy spontanicznością a formalizmem, między wspólnotą emocjonalną a logiką państwowego ceremoniału.

9 | Podsumowanie

Polityka ogłaszania żałoby narodowej ma charakter wielowymiarowy i złożony. Jej analiza ujawnia powiązania z obowiązującymi normami prawnymi, oczekiwaniami społecznymi oraz symboliką kulturową. Artykuł dowodzi, że mimo braku jednoznacznego ujęcia instytucjonalnego żałoba narodowa odgrywa istotną rolę w kształtowaniu wspólnoty symbolicznej oraz polityki pamięci. Jej ogłoszenie nie jest wyłącznie aktem administracyjnym – to także komunikat niosący silny ładunek emocjonalny, etyczny i tożsamościowy.

Przypadki takie jak żałoba po śmierci Jana Pawła II, katastrofie smoleńskiej czy zamachu na prezydenta Gdańska Pawła Adamowicza pokazują, że o charakterze reakcji społeczno-państwowych nie decyduje liczba ofiar, lecz ich miejsce w zbiorowej wyobraźni. Warto zauważyć, że żałoba narodowa może być również związana z bezpieczeństwem – zarówno w wymiarze symbolicznym, jak i funkcjonalnym – jako narzędzie scalające społeczeństwo w obliczu kryzysów i traum zbiorowych.

Wnioski wskazują na potrzebę stworzenia przejrzystych i jednoznacznych podstaw prawnych regulujących ogłaszanie żałoby narodowej. Obecny brak klarownych regulacji sprzyja dowolności, ryzyku instrumentalizacji oraz upolitycznieniu, co w efekcie może prowadzić do erozji zaufania społecznego. W odpowiedzi na ten problem zaproponowano wprowadzenie katalogu formalnych przesłanek oraz zaleceń dotyczących zachowań instytucji i obywateli w czasie żałoby.

Zwrócono również uwagę na znaczenie edukacji obywatelskiej w zakresie rytuałów pamięci, co mogłoby zwiększyć odporność społeczeństwa na próby manipulacji oraz wzmocnić wspólnotowy wymiar przeżywania straty^[29].

²⁹ Na temat bezpieczeństwa zob. Jarosław Kostrubiec, Mirosław Karpiuk i Dominik Tyrawa, "The Status of Municipal Government in the Sphere of Ecological

W dalszych badaniach warto podjąć próbę systematycznej analizy instytucjonalnych rozwiązań dotyczących żałoby narodowej, uwzględniającej zarówno publicznoprawne normy, jak i społeczną wrażliwość. Istotne wydaje się wypracowanie mechanizmów konsultacyjnych, które pozwalałyby uwzględniać głos przedstawicieli nauki, kultury oraz społeczeństwa obywatelskiego, zwiększając tym samym legitymację podejmowanych decyzji.

Rekomenduje się również stworzenie spójnego, ale elastycznego kodeksu zachowań publicznych w czasie żałoby narodowej obejmującego m.in. media, administrację publiczną, sektor prywatny i system edukacji. Szczególna uwaga powinna być zwrócona na przestrzeń cyfrową, w której łatwo dochodzi do trywializacji symboli i gestów społecznych. Dlatego konieczne jest świadome kształtowanie debaty publicznej w mediach cyfrowych – w duchu szacunku i wspólnoty – by przeciwdziałać polaryzacji i banalizacji.

Żałoba narodowa jako rytuał opiera się zarówno na przepisach prawa, jak i na zasadach kultury symbolicznej. Aby mogła spełniać swoją funkcję integrującą i refleksyjną, państwo musi pełnić rolę mediatora zbiorowych emocji – nie tylko nadawcy komunikatu. Jedynie wówczas możliwe będzie zbudowanie trwałego pomostu między instytucjonalnym wymiarem żałoby a autentycznym doświadczeniem społecznym.

Security,” *Hungarian Journal of Legal Studies*, nr 2 (2024): 164 – 181; Mirosław Karpiuk, “Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2018 r. (II OSK 2524/17),” *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 1 (2019): 185 – 194; Krzysztof Kaczmarek, Mirosław Karpiuk i Claudio Melchior, “A Holistic Approach to Cybersecurity and Data Protection in the Age of Artificial Intelligence and Big Data,” *Prawo i Więź*, nr 3 (2024): 103 – 121; Dagmara Cholewińska, “Media społecznościowe w dobie kryzysu demograficznego w Polsce. Szanse, wyzwania, zagrożenia,” *Ius et Securitas*, nr 1 (2025): 41 – 52; Dominik Bierecki, Christophe Gaie i Mirosław Karpiuk, “Artificial Intelligence in e-Administration,” *Prawo i Więź*, nr 1 (2025): 383 – 407; Krzysztof Kaczmarek i Dagmara Cholewińska, “Security and Hybrid Threats,” *Przegląd Nauk o Obronności*, nr 20 (2024): 91 – 100.

Bibliografia

- Assmann, Aleida. "Do czego potrzebne jest «narodowe upamiętnianie»?" W *Między historią a pamięcią. Antologia*, red. Robert Traba. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, 2021. <https://doi.org/10.31338/uw.9788323514497>.
- Bakula, Bogusław. "Kolonialne i postkolonialne aspekty polskiego dyskursu kreosoznawczego (zarys problematyki)." *Teksty Drugie*, nr 6 (2006): 11 – 33.
- Bierecki, Dominik, Christophe Gaie i Mirosław Karpiuk. "Artificial Intelligence in e-Administration." *Prawo i Więź*, nr 1 (2025): 383 – 407. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI54.1201>.
- Cholewińska, Dagmara. "Media społecznościowe w dobie kryzysu demograficznego w Polsce. Szanse, wyzwania, zagrożenia." *Ius et Securitas*, nr 1 (2025): 41 – 52.
- Garlicki, Andrzej. *Józef Piłsudski 1867–1935*. Warszawa: Wydawnictwo Czytelnik, 1988.
- Garlicki, Leszek. *Polskie prawo konstytucyjne*. Warszawa: Liber, 2020.
- van Gennep, Arnold. *Obrzędy przejścia*. Warszawa: PIW, 2006.
- Kaczmarek, Krzysztof i Dagmara Cholewińska. "Security and Hybrid Threats." *Przegląd Nauk o Obronności*, nr 20 (2024): 91 – 100. <https://doi.org/10.37055/pno/208458>.
- Kaczmarek, Krzysztof, Mirosław Karpiuk i Claudio Melchior. "A Holistic Approach to Cybersecurity and Data Protection in the Age of Artificial Intelligence and Big Data." *Prawo i Więź*, nr 3 (2024): 103 – 121. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI50.907>.
- Karpiuk, Mirosław. "Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2018 r. (II OSK 2524/17)." *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 1 (2019): 185 – 194. <http://dx.doi.org/10.17951/sil.2019.28.1.185-194>.
- Kertzer, David I. *Ritual, Politics, and Power*. New Haven: Yale University Press, 1994. <https://doi.org/10.12987/9780300159707>.
- Kłoskowska, Antonina. *Kultura masowa. Krytyka i obrona*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2005.
- Komunikat Prezydenta RP z dnia 2 kwietnia 2005 r. o ogłoszeniu żałoby narodowej. *Monitor Polski*, nr 17 (2005), poz. 243.
- Komunikat Prezydenta RP z dnia 10 kwietnia 2010 r. o ogłoszeniu żałoby narodowej. *Monitor Polski*, nr 21 (2010), poz. 203.
- Kostrubiec, Jarosław, Mirosław Karpiuk i Dominik Tyrawa. "The Status of Municipal Government in the Sphere of Ecological Security." *Hungarian Journal of Legal Studies*, nr 2 (2024): 164 – 181. <https://doi.org/10.1556/2052.2024.00510>.
- Leder, Andrzej. *Prześniona rewolucja. Ćwiczenie z logiki historycznej*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej, 2014.

- Mazurowska, Renata i Tomasz Sobierajski. *O sztuce bycia z innymi. Dobre maniere na nowy wiek*. Gliwice: Wydawnictwo Sensus, 2017.
- Myszkowski, Jacek. "Nie szli na herbatkę – żałoba narodowa czy nadaremna." *Tekstualia*, nr 4 (2012): 1 – 12.
- Sowa, Jan. *Fantomowe ciało króla. Peryferyjne zmagania z nowoczesną formą*. Kraków: Universitas, 2011.
- Stryjek, Tomasz. "Polityka historyczna w Europie – periodyzacja i wiodące dyskursy." *Studia Politologiczne*, nr 45 (2017).
- Szacka, Barbara. *Czas przeszły, pamięć, mit*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2006.
- Światała-Trybek, Dorota. *Wspólnotowa żałoba narodowa? Rozważania o symbolicznej wspólnocie w sytuacjach kryzysowych*. Katowice: Wydawnictwo WSZOP, 2013. <https://doi.org/10.25167/osap.3956>.
- Turner, Victor et al. *The Ritual Process: Structure and Anti-Structure*. New York: Routledge, 2017. <https://doi.org/10.4324/9781315134666>.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych (Dz.U z 1980 r. Nr 7, poz. 18).
- Wierczyński, Grzegorz. "Status prawny żałoby narodowej w Polsce." *Przegląd Sejmowy*, nr 6 (130) (2015): 109 – 123.
- Winter, Jay. *Sites of Memory, Sites of Mourning: The Great War in European Cultural History*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107050631>.



TOMASZ DĄBROWSKI

Miejskie plany adaptacji do zmian klimatu w świetle nowelizacji ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska

Municipal Climate Change Adaptation Plans in the Light of the Amendment to the Act of 27 April 2001 – Environmental Protection Law

Abstract

The article analyzes the legal aspects of municipal climate change adaptation plans. In accordance with the Act of 27 November 2024 on the amendment of the Environmental Protection Law and certain other acts, municipal climate change adaptation plans will become an important strategic document adopted by municipalities. Under the amendment to the Environmental Protection Law, municipalities are obliged to adopt municipal climate change adaptation plans for cities with a population of 20,000 or more. The legislator has specified, in particular, the structure and content of the plans, the procedure for their adoption, the method of ensuring public participation in the decision-making process, as well as the means of monitoring and reporting. The introduced regulations constitute a significant element in the reorganization of the role of local self-government in the environmental protection system. However, it is necessary to point out the structural flaws of this solution, including the lack of sanctions for failure to meet the deadlines for adopting the plans.

KEYWORDS: climate change, local government, municipal adaptation plans, Polish Environmental Protection Law

SŁOWA KLUCZOWE: miejskie plany adaptacji do zmian klimatu, prawo ochrony środowiska, samorząd terytorialny, zmiany klimatu

TOMASZ DĄBROWSKI – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Puławskiego w Radomiu, ORCID – 0000-0001-6184-140X, e-mail: t.dabrowski@urad.edu.pl

[HTTPS://DOI.ORG/10.36128/PRIW.V158.1464](https://doi.org/10.36128/PRIW.V158.1464)

1 | Wprowadzenie

Zmiany klimatyczne stanowią jedno z najpoważniejszych wyzwań współczesnego świata, gdyż wpływają na wszystkie aspekty życia społeczno-gospodarczego^[1]. Negatywne skutki zmian klimatu przestały być odległą przyszłością – stały się częścią naszej codzienności. Obejmują one zjawiska o różnym stopniu bezpośredniego wpływu na nasze życie^[2]. Do zjawisk o mniejszym bezpośrednim oddziaływaniu należą: systematyczny wzrost średniej temperatury planety, podnoszenie się poziomu oceanów i ich postępujące zakwaszenie, zamieranie raf koralowych, cofanie się lodowców oraz zanik lodu arktycznego, a także przesuwanie się stref klimatycznych. Znacznie większy wpływ na jakość naszego życia mają procesy bezpośrednio odczuwalne, m.in. wzrost liczby i gwałtowności ekstremalnych zjawisk pogodowych, większa zmienność pogody i niepewność co do przebiegu takich zjawisk oraz utrata bezpieczeństwa zdrowotnego i żywnościowego^[3]. Szczególnie narażone na negatywne skutki tych przemian są obszary miejskie, które skupiają znaczną część populacji ludzkiej, stanowią ośrodki decyzyjne, w nich zlokalizowano obiekty infrastruktury krytycznej oraz stanowią centra aktywności gospodarczej^[4]. Jednym z najważniejszych wyzwań nadchodzących lat jest zatem przystosowanie miast do funkcjonowania w warunkach zmian klimatu^[5].

Obszary miejskie charakteryzują się szczególną wrażliwością na skutki zmian klimatu ze względu na specyficzną strukturę przestrzenną, gęstość zabudowy oraz intensywność procesów społeczno-gospodarczych. Kryzys klimatyczny wywiera wieloraki wpływ na funkcjonowanie miast, determinując sposób kształtowania tkanki miejskiej oraz bezpośrednio oddziałując

¹ Paulina Legutko-Kobus, Agnieszka Rzeńca i Agnieszka Sobol, red. *Leksykon polityki klimatycznej* (Warszawa: Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, 2025), 4; *AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023*, Geneva: IPCC, <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/> [dostęp: 18.07.2025].

² Zob. Aleksandra Kardaś, Marcin Popkiewicz i Szymon Malinowski, *Nauka o klimacie* (Warszawa: Wydawnictwo Nieoczywiste, Post Factum, 2019), 16.

³ Zbigniew M. Karaczun, "Zmiana klimatu. Co wiemy, a czego się obawiamy?," w *Współczesne wyzwania prawa ochrony klimatu*, red. Anna Barczak, Maria Magdalena Kenig-Witkowska i Marcin Stoczkiewicz (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), 18.

⁴ Zob. np. Aleksandra Pinkas, "Ochrona klimatu determinantem integracji systemu energetycznego," *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis*, nr 11 (2) (2022): 30.

⁵ Eliza Kalbarczyk i Robert Kalbarczyk, "Typology of Climate Change Adaptation Measures in Polish Cities up to 2030," *Land*, t. 9, nr 10 (2020): 351.

na warunki życia mieszkańców. W przypadku Polski znaczenie tej problematyki zwiększa fakt, że miasta są miejscem zamieszkania około 60% populacji państwa polskiego, co sprawia, że skuteczne rozwiązywanie wyzwań klimatycznych na poziomie miejskim ma ważne znaczenie dla całokształtu procesów rozwojowych kraju^[6].

Miasta odgrywają zatem istotną rolę w polityce adaptacji do zmian klimatycznych zarówno na szczeblu Unii Europejskiej, jak i krajowym^[7]. Budowanie odporności obszarów miejskich stanowiło jeden z głównych celów „Strategii UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu” z dnia 14 kwietnia 2013 r.^[8] Pozostaje ono również priorytetem w aktualnej strategii: „Budując Europę odporną na zmianę klimatu – nowa Strategia w zakresie przystosowania do zmiany klimatu” z dnia 24 lutego 2021 r.^[9] Adaptacja do zmian klimatu wraz z potrzebą długofalowego, opartego na najnowszych osiągnięciach nauki planowania działań jest uwzględniona w „Krajowej Polityce Miejskiej 2030”^[10] oraz „Polityce Ekologicznej Państwa 2030”^[11].

Pojęcie klimatu znalazło swoje odzwierciedlenie w literaturze i orzecznictwie. Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) w Bydgoszczy w wyroku z dnia 13 lipca 2020 r. (I SA/Bd 104/20, LEX nr 3034926) stwierdził, że pojęcie klimatu należy rozumieć jako kategorię szeroką, obejmującą zjawiska o charakterze powszechnym. W doktrynie klimat opisywany

⁶ Uzasadnienie do projektu zmiany ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, X kadencja, druk sejmowy nr 813, 2, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/o/B11CFC2359EBA212C1258BD600432EF3/%24File/813.pdf> [dostęp: 18.07.2025].

⁷ Agnieszka Różalska-Kucal, „Droga do Europejskiego Prawa o Klimacie jako reakcja Unii Europejskiej na kryzys klimatyczny,” *Prawo i Więź*, nr 4 (2024): 516 – 527.

⁸ Zob. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu” z dnia 16 kwietnia 2013 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/ALL/?uri=CELEX:52013DC0216> [dostęp: 18.07.2025].

⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów EMPT, „Budując Europę odporną na zmianę klimatu – nowa Strategia w zakresie przystosowania do zmiany klimatu” z dnia 24 lutego 2021 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2021%3A82%3AFIN> [dostęp: 18.07.2025].

¹⁰ Uchwała nr 136 Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej 2030, *Monitor Polski* z 2022 r., poz. 746. Zob. też: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/polityka-miejska> [dostęp: 18.07.2025].

¹¹ Małgorzata Hajto, red. *Podręcznik adaptacji do zmian klimatu dla miast* (Warszawa: Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, 2023), 5.

jest jako charakterystyczny dla danego obszaru zespół zjawisk i procesów atmosferycznych, które kształtują się pod wpływem właściwości fizycznych i geograficznych danego obszaru, charakteryzowany na podstawie wieloletnich obserwacji^[12]. Klimat jest też definiowany jako charakterystyczny zespół zjawisk i procesów atmosferycznych występujących na danym obszarze, kształtujący się pod wpływem właściwości fizycznych i geograficznych tego obszaru^[13]. W prawie międzynarodowym nie istnieje legalna definicja pojęcia klimatu. W ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r.^[14] zdefiniowano system klimatyczny jako „całość atmosfery, hydrosfery, biosfery i geosfery oraz ich wzajemne oddziaływanie” (art. 1 pkt 3). Prawo unijne posługuje się pojęciem „system klimatyczny” i jego odpowiednikiem jest pojęcie klimatu, które pojawia się w aktach prawa wtórnego oraz dokumentach wyznaczających ramy polityki klimatycznej w kontekście celu, jakim jest ochrona systemu klimatycznego w rozumieniu konwencji ramowej^[15].

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej^[16] odnosi się do kwestii zmiany klimatu, określając w art. 191 ust. 1, że polityka Unii Europejskiej w dziedzinie środowiska przyczynia się m.in. do promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu. Warto również wskazać na dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko^[17] (dalej: dyrektywa). W art. 3 ust. 1 dyrektywy ustalono, że ocena oddziaływania na środowisko polega na właściwym określeniu, opisanie i ocenie wpływu przedsięwzięcia m.in. na „c) grunty, gleby, wody, powietrze i klimat”.

W prawie polskim klimat traktowany jest jako integralny składnik środowiska naturalnego. Zgodnie z art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia

¹² Elżbieta Pietrzyk-Sokulska, *Leksykon ochrony środowiska* (Kraków: IGSMiE PAN, 2012), 155.

¹³ Janina Ciechanowicz-McLean, red. *Leksykon ochrony środowiska* (Warszawa: C.H. Beck, 2009), 92.

¹⁴ Dz.U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238.

¹⁵ Marcin Stoczkiewicz, *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 21.

¹⁶ Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864.

¹⁷ Dz.Urz. UE L 26 z 28.01.2012 r. ze zm., 1.

2001 r. – Prawo ochrony środowiska (dalej: p.o.ś.)^[18] przez środowisko rozumie się ogół elementów przyrodniczych, w tym przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami.

Stopniowo więc ukształtowało się pojęcie i zakres treściowy prawa klimatycznego^[19]. Prawo klimatyczne, inaczej prawo ochrony klimatu lub prawo zmian klimatu, jest zbiorem przepisów międzynarodowych, unijnych i krajowych, które mają na celu zapobieganie antropogenicznym zmianom klimatu^[20]. Na potrzebę rozróżnienia pojęć „prawo klimatu”, „prawo klimatyczne” i „prawo ochrony klimatu” wskazał na przykład T. Bojar-Fijałkowski. Jego zdaniem pierwsze z nich obejmuje normy ukierunkowane bezpośrednio na klimat jako przedmiot regulacji prawnej. Prawo klimatyczne stanowi natomiast – według niego – szerszą kategorię regulacji proklimatycznych adresowanych do podmiotów wpływających na stan klimatu, podczas gdy największe pojęcie prawa ochrony klimatu koncentruje się na normach mających na celu zachowanie określonego stanu klimatu poprzez wyznaczenie granic działań dozwolonych i zakazanych^[21].

Prawo klimatyczne tworzone jest „z góry do dołu” – od prawa międzynarodowego poczynając, przez regulacje unijne, aż do regulacji krajowych^[22]. Stanowi zarazem złożoną i dynamicznie rozwijającą się dziedzinę prawa. Wyróżnia je wielopoziomowość regulacji, wielowarstwowość źródeł

¹⁸ Dz.U. z 2025 r., poz. 647 ze zm.

¹⁹ Jakub Bednarek, Radosław Maruszkin, „Prawo klimatyczne w 2021 r. w ujęciu międzynarodowym,” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 7–8 (2021): 75 – 91; Tomasz Bojar-Fijałkowski, „Prawo klimatyczne, część 1: Ewolucja i pojęcie,” *Prawo i Klimat*, nr 1 (2022): 25 – 36; idem, „Prawo klimatyczne, część 2: Koncepcje i przyszłość,” *Prawo i Klimat*, nr 2 (2022): 25 – 37; Janina Ciechanowicz-McLean, „Zasady prawa klimatycznego,” *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 24 (2010): 327 – 338; Piotr Korzeniowski, *Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 241; Monika A. Król, „O wyodrębnianiu się prawa zmian klimatu,” *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, t. 14, nr 2 (2025): 10 – 30; Mariusz Szyrski, „Climate Law in European Union Legislation. Does It Already Exist?,” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, t. 85, nr 3 (2023): 43 – 54.

²⁰ Monika Adamczak-Retecka, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody klimatyczne z perspektywy prawa Unii Europejskiej* (Gdańsk: Uniwersytet Gdański, 2017), 29.

²¹ Bojar-Fijałkowski, „Prawo klimatyczne. Część 2,” 27 – 28.

²² Janina Ciechanowicz-McLean, „Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu,” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 37 (2017): 7 – 24.

oraz multicentryczność procesów decyzyjnych^[23]. W Polsce system ten kształtowany jest w ramach trzech reżimów prawnych: międzynarodowego prawa ochrony klimatu, unijnego prawa ochrony klimatu oraz krajowego prawa ochrony klimatu. We wszystkich tych reżimach problematyka adaptacji do zmian klimatu zajmuje trwałe miejsce, stanowiąc jeden z kierunków rozwoju tych regulacji.

Międzynarodowe prawo ochrony klimatu kształtowane jest przede wszystkim przez wspomnianą ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 1992 r.^[24], protokół z Kioto z 1997 r.^[25] wraz z poprawką z Doha^[26] oraz Porozumienie paryskie z 2015 r.^[27] Prawo ochrony

²³ Ewa Łętowska, "Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje," *Państwo i Prawo*, z. 4 (2005): 3 – 10.

²⁴ Por. Kinga Ciechanowicz i Janina Ciechanowicz-McLean, "Odpowiedzialność prawna w konwencji klimatycznej," *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 25 (2011): 493 – 506; Janina Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony klimatu* (Warszawa: Powszechnie Wydawnictwo Prawnicze, 2016), 125 – 131; Leszek Karski, "Przyczyny powstania ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu," *Prawo i Środowisko*, nr 1 (2007): 37 – 46; Katarzyna Kępka, *Prawnomiędzynarodowe aspekty zmian klimatycznych* (Warszawa: BEL Studio, 2013), 153 – 209; Jonathan Verschuuren, "Legal Aspects of Climate Change Adaptation," w *Climate Change and the Law*, red. Erikki J. Hollo, Kati Kulovesi i Michael Mehling (Dordrecht: Springer, 2013), 257 – 285.

²⁵ Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684). Por. Janina Ciechanowicz-McLean, "Implementacja Porozumienia paryskiego w sprawie ochrony klimatu," *Gdańskie Studia Prawnicze*, t. 38 (2017): 491 – 500; eadem, "Instrumenty prawne ochrony klimatu przed i w Europejskim Zielonym Ładzie," *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 3 (2021): 9 – 20; Ireneusz Grzybek, "Mechanizmy protokołu z Kioto w polskim systemie prawnym," *Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnictwie*, nr 2 (2013): 13 – 17; Maria Magdalena Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska: wybrane zagadnienia systemowe* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2011), 163 – 186.

²⁶ Oświadczenie Rządowe z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie mocy obowiązującej Poprawki dauhańskiej do Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonego w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., sporządzonej w Ad-Dausze dnia 8 grudnia 2012 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 948).

²⁷ Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 36). Szerzej: Kamila Sobieraj, "Wpływ Porozumienia paryskiego na zmianę polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej i unijnych regulacji prawnych w tym zakresie," *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 4 (2017): 178 – 190; Maria Magdalena Kenig-Witkowska, "Porozumienie Paryskie w sprawie zmian klimatu – refleksje ze stanowiska prawa międzynarodowego," w *Ibi Ius, Ibi Remedium. Księga Dedykowana*

klimatu w niektórych państwach obejmuje również regulacje regionalne ustanawiane na poziomie stanowym, regionalnym lub lokalnym^[28].

W przypadku Unii Europejskiej prawo ochrony klimatu ma obszerny i wieloaspektowy charakter^[29]. Na pakiet klimatyczno-energetyczny składają się następujące regulacje: rozporządzenie (UE) 2021/1119 ustanawia ramy niezbędne do osiągnięcia neutralności klimatycznej i wprowadza zmiany do rozporządzeń (WE) nr 401/2009 oraz (UE) 2018/1999, stanowiąc podstawę Europejskiego prawa o klimacie^[30]; dyrektywa 2009/29/WE modyfikuje dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych^[31]; dyrektywa 2009/28/WE reguluje promowanie stosowania energii ze źródeł odnawialnych, jednocześnie zmieniając i uchylając dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE^[32]; dyrektywa 2009/31/WE określa zasady geologicznego składowania dwutlenku węgla^[33], podczas gdy dyrektywa

pamięci profesora Jana Kolasy, red. Bartłomiej Krzan (Warszawa: C.H. Beck, 2016), 229 – 238.

²⁸ Jacqueline Peel, Lee Godden i Rodney J. Keenan, “Climate Change Law in an Era of Multi-Level Governance,” *Transnational Environmental Law*, t. 1, nr 2 (2012): 245 – 280.

²⁹ Anna Barczak, “System zarządzania ochroną klimatu,” w *Współczesne wyzwania prawa ochrony klimatu*, red. Anna Barczak, Maria Magdalena Kenig-Witkowska i Marcin Stoczkiewicz (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), 61 – 75; Grzegorz Dobrowolski, *Europejskie prawo ochrony środowiska* (Katowice: ECAUSA, 2006), 14 i n.

³⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (Dz. Urz. UE L 243, 1).

³¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. Urz. UE L 140 ze sprost., 63); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/87/WE z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 275 ze zm., 32).

³² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniająca i uchylająca następnie dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. Urz. UE L 140 z 5.06.2009 r. ze zm., 16); dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. WE L 283 z 27.10.2001 r. ze zm., 33.).

³³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca

2012/27/UE ustanawia standardy efektywności energetycznej^[34]. Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwom w zakresie ochrony środowiska wraz z szeregiem innych aktów unijnych uzupełniają całościowy system prawny dotyczący polityki klimatycznej Unii Europejskiej.

O ile na poziomie międzynarodowym i krajowym podjęte zostały stosowne działania legislacyjne, o tyle problem pojawił się na szczeblu regionalnym, ponadlokalnym i lokalnym. W Polsce na tych poziomach działają wspólnoty samorządowe: wojewódzkie, powiatowe i gminne, funkcjonujące w ramach jednostek samorządu terytorialnego. Ograniczenie negatywnych skutków zmian klimatu wymaga od nich wdrożenia strategii ograniczających destrukcyjny wpływ zjawisk klimatycznych na ich funkcjonowanie. Jednostki te muszą zatem podejmować skoordynowane działania, przygotowując się na prognozowane zmiany warunków klimatycznych, w tym przede wszystkim na długotrwałe susze, fale upałów, gwałtowne opady i silne wiatry. Strategie działania w zakresie zmian klimatycznych powinny więc przyczyniać się do minimalizowania ryzyka związanego z ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi^[35].

Potrzeba wdrażania działań na rzecz adaptacji do skutków zmian klimatu ma dwie przyczyny: brak wystarczających i skutecznych kroków mających na celu powstrzymanie zmian klimatu oraz coraz szybciej ujawniające się negatywne skutki tego procesu^[36]. Adaptacja do zmian klimatu jest zagadnieniem o charakterze interdyscyplinarnym leżącym w spektrum zainteresowania różnych nauk prawnych, a także pozaprawnych, takich jak nauki przyrodnicze czy społeczne. Przedmiot adaptacji do zmian klimatu

dyrektywę Rady 85/337/EWG, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 (Dz.Urz. UE L 140 z 5.06.2009 r. ze zm., 114).

³⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmieniająca dyrektywy 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylająca dyrektywy 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz.Urz. UE L 315 z 14.11.2012 r. ze zm., 1).

³⁵ Agnieszka Kuśmierz i Michał Marcinkowski, "Zmiany klimatu - wyzwania dla samorządów," w *Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego z województwa łódzkiego w zakresie gospodarki ściekowej oraz tworzenia terenów zieleni w przestrzeni publicznej*, red. Iwona Wieczorek (Łódź: Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, 2022), 14; Ramm i Godlewska, *Leksykon polityki klimatycznej*, 94.

³⁶ Zbigniew M. Karaczun et al., "Adaptacja do zmiany klimatu w programach ochrony środowiska małych i średnich polskich miast," *Studia BAS*, nr 3 (2022): 61.

stanowią zarówno kwestie środowiskowe, społeczne, gospodarcze, jak i kulturowe^[37].

Adaptacja ta rozumiana jest jako „proces przygotowania się oraz działań, które pomagają zmniejszyć podatność na obecne lub spodziewane skutki zmian klimatu, w tym zwłaszcza takie jak: ekstremalne warunki pogodowe i klęski żywiołowe, zmiany temperatury wody i powietrza, podnoszenie się poziomu morza, utrata różnorodności biologicznej czy brak bezpieczeństwa żywnościowego i wodnego”^[38].

Realizacja skutecznej polityki adaptacyjnej na szczeblu samorządowym wymaga ustanowienia odpowiednich podstaw prawnych przez ustawodawcę krajowego. Wyrazem tego stały się miejskie plany adaptacji do zmian klimatu, które są nowym instrumentem prawnym w polskim systemie prawa. Podjęcie tytułowej problematyki badawczej uzasadniają następujące czynniki: wprowadzenie nowej instytucji prawnej ustawą nowelizującą z 2025 r., deficyt badań doktrynalnych nad prawną konstrukcją miejskich planów adaptacji oraz praktyczna doniosłość analizowanych rozwiązań normatywnych dla realizacji zadań gmin: analiza literatury przedmiotu ujawnia brak systematycznych opracowań dogmatycznoprawnych, a dotychczasowe nieliczne publikacje koncentrowały się na aspektach pozanormatywnych i pomijały analizę prawnej konstrukcji wprowadzonej instytucji. Głównym celem przedłożonego artykułu jest zatem wszechstronna analiza prawnych aspektów uchwalania przez gminy miejskich planów adaptacji do zmian klimatu.

Wykorzystano w tym celu analizę źródeł pierwotnych, tj. aktów normatywnych oraz dokumentów międzynarodowych, unijnych i krajowych, jak również źródeł wtórnych, tzn. literatury. Teoretyczno-, dogmatyczno- oraz historycznoprawna metoda badawcza umożliwiła analizę regulacji dotyczących miejskich planów adaptacji oraz ocenę ich wpływu na reorganizację zadań samorządu terytorialnego w systemie ochrony środowiska w Polsce. Finalnie autor stawia tezę, iż przepisy dotyczące adaptacji miast do zmian klimatu, wprowadzone przez nowelizację ustawy – Prawo ochrony środowiska, stanowią istotny element reorganizacji roli samorządu terytorialnego w systemie ochrony środowiska w Polsce.

³⁷ Godlewska, *Leksykon polityki klimatycznej*, 18.

³⁸ Emil Wróblewski, „Adaptacja do zmian klimatu – zagadnienia wprowadzające,” w *Prawne aspekty adaptacji do zmian klimatu z perspektywy UNFCCC i prawa krajowego. Wybrane zagadnienia*, red. Agnieszka Borek i Emil Wróblewski (Warszawa: Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, 2021), 30.

2 | Geneza miejskich planów adaptacji do zmian klimatu

Polskie inicjatywy dotyczące adaptacji miast do zmian klimatu rozpoczęły się wcześniej, niż wdrożono rozwiązania normatywne w sferze prawa ochrony środowiska. W 2013 r. Rada Ministrów przyjęła „Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030” (SPA2020) – pierwszy kompleksowy dokument strategiczny określający kierunki działań adaptacyjnych na poziomie krajowym^[39]. Na podstawie „Strategii przystosowania do zmian klimatu 2020” Ministerstwo Klimatu podjęło decyzję o realizacji miejskich planów adaptacji w 44 największych polskich miastach. Projekt „Opracowanie planów adaptacji do zmian klimatu w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców” (MPA44), realizowany w latach 2017–2019 (od 12 stycznia 2017 r. do 12 stycznia 2019 r.), stanowił największe w Polsce przedsięwzięcie wspierające duże miasta w tworzeniu lokalnych strategii dostosowania do zmian klimatu. Projekt zakładał opracowanie miejskich strategii adaptacyjnych według jednolitej, ale elastycznej metodyki, co zapewniło spójność strukturalną planów przy uwzględnieniu indywidualnych charakterystyk poszczególnych miast, a każde uczestniczące miasto dysponuje obecnie własną strategią^[40].

Projekt MPA44 został uzupełniony przez inicjatywę CLIMCITIES – „CLIMate change adaptation in small and medium size CITIES”, którą zrealizował Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy w celu wsparcia adaptacji do zmian klimatu w małych i średnich miastach Polski liczących od 50 do 99 tys. mieszkańców. W projekcie uczestniczyło pięć ośrodków miejskich: Bełchatów, Tomaszów Mazowiecki, Siedlce, Ostrołęka oraz Nowy Sącz. Opracowane w ramach projektu MPA44 dokumenty miały duże znaczenie z punktu widzenia wypracowania standardów

³⁹ Dokument dostępny na stronie: <https://bip.mos.gov.pl/strategie-plany-programy/strategiczny-plan-adaptacji-2020/> [dostęp: 18.07.2025].

⁴⁰ Agnieszka Borek i Przemysław Siwior, „Charakter prawny miejskich planów adaptacji do zmian klimatu w Polsce,” w *Adaptacja do zmian klimatu w unijnej i polskiej polityce klimatycznej oraz prawie klimatycznym. Wybrane zagadnienia*, red. Agnieszka Borek (Warszawa: Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, 2021), 90.

przygotowania miast na zmiany klimatu i stanowiły punkt wyjścia do prac legislacyjnych^[41].

3 | Prawne podstawy obowiązku sporządzenia miejskiego planu adaptacji

Po zrealizowanych pracach koncepcyjnych i wypróbowaniu rozwiązań w poszczególnych miastach uruchomiono ścieżkę legislacyjną na poziomie rządowym i parlamentarnym. Znalazły one swój wyraz w uchwalonej ustawie z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa nowelizująca)^[42]. Dokonano nią zmiany przepisów p.o.ś. i jednocześnie implementowano dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 dotyczącą redukcji krajowych emisji wybranych zanieczyszczeń atmosferycznych^[43].

Na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej po art. 18 p.o.ś. dodano art. 18a–18d. Co najważniejsze, ustawą nowelizującą, dla miasta o liczbie mieszkańców równej 20 tys. lub większej, ustanowiono obowiązek sporządzenia miejskiego planu adaptacji do zmian klimatu. Zgodnie z art. 34 ustawy nowelizującej większość tych przepisów weszła w życie z dniem 11 stycznia 2025 r. Wyjątek stanowi przepis art. 18b ust. 2 dotyczący terminu uchwalenia miejskiego planu adaptacji, który wszedł w życie z dniem 1 lipca 2025 r. Tym sposobem dano gminom więcej czasu na przygotowanie planów.

W celu zapewnienia ciągłości prawnej dla miast, które uczestniczyły w omówionym wyżej projekcie MPA44, lub innych jednostek samorządu terytorialnego, które wcześniej wprowadziły miejskie plany adaptacji, w art. 15 ust. 1 ustawy nowelizującej przewidziano możliwość uznania dotychczasowych dokumentów za plany adaptacji w rozumieniu ustawy – Prawo ochrony środowiska. Przepis ten *expressis verbis* stanowi, że rada

⁴¹ Anna Sara Til Dąbrowska, “Nowe obowiązki w ramach MPA,” *Zieleń Miejska*, nr 2 (2025): 20.

⁴² Dz.U. z 2024 r., poz. 1940.

⁴³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy 2003/35/WE oraz uchylenia dyrektywy 2001/81/WE (Dz.Urz. UE L 344 z 17.12.2016 r. ze zm., 1).

gminy może w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy uznać dotychczas uchwalony dokument o charakterze strategiczno-wdrożeniowym, niebędący aktem prawa miejscowego, który realizuje cele adaptacyjne, za miejski plan adaptacji. Realizacja tego uprawnienia, w myśl art. 15 ust. 2 ustawy nowelizującej, wymaga wypełnienia określonych obowiązków proceduralnych przez właściwego burmistrza lub prezydenta miasta. Zgodnie z tym przepisem informacja o uznaniu dokumentu za miejski plan adaptacji musi zostać zamieszczona w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP) urzędu gminy w terminie 14 dni od dnia uznania oraz przekazana wraz z tym planem Instytutowi Ochrony Środowiska – Państwowemu Instytutowi Badawczemu w terminie 30 dni od dnia zamieszczenia za pośrednictwem systemu elektronicznego udostępnianego przez ten Instytut.

Taki zabieg legislacyjny jest godny pochwały, ponieważ w ten sposób dotychczasowy dorobek naukowy i praktyczny, wypracowany przez gminy miejskie, został uznany przez ustawodawcę. Daje również pożądaną elastyczność oraz szanuje konstytucyjną samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. Miasta w Polsce borykają się bowiem z różnymi zagrożeniami wynikającymi ze zmian klimatu, a miejskie plany adaptacji pozwalają je zidentyfikować i zaprojektować odpowiednie działania, czy to na wypadek stepowienia i ograniczenia dostępności wód podziemnych, ekspansji inwazyjnych gatunków roślin, powodzi na terenach górskich, czy podnoszenia poziomu morza, jak w przypadku miast nadmorskich^[44].

Zakres obowiązywania przepisów ustawy nowelizującej jest wypadkową relacji między prawem klimatycznym a prawem samorządowym, w tym przypadku ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym^[45]. Miejski plan adaptacji – zgodnie art. 18a ust. 1 p.o.ś. – jest uchwalany przez radę gminy dla miasta o liczbie mieszkańców równej 20 tys. lub większej. Oznacza to, że regulacje te obowiązują dla miast liczących co najmniej 20 tys. mieszkańców, będących gminami miejskimi oraz dla takich gmin miejsko-wiejskich, które w swoich granicach posiadają miasto o takiej wielkości. Taką gminą jest na przykład gmina miejsko-wiejska Aleksandrów Łódzki.

Zgodnie bowiem z art. 4 i 4a ustawy o samorządzie gminnym oraz § 2 pkt 6–8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie

⁴⁴ Zob. Wojciech Szymalski, *Wyzwania w zakresie ochrony środowiska i klimatu na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce* (Warszawa: Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju, 2021), 8 – 9.

⁴⁵ Dz.U. z 2025 r., poz. 1153.

szczegółowych zasad prowadzenia, stosowania i udostępniania krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju oraz związanych z tym obowiązków organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego^[46] wyodrębnia się: gminę miejską – gminę o statusie miasta; gminę wiejską – gminę, na terenie której znajdują się wyłącznie wsie; gminę miejsko-wiejską – gminę, na terenie której jedna z miejscowości ma status miasta, a pozostały teren tej gminy stanowi jej obszar wiejski^[47].

Istotne są więc dwie przesłanki: prawna i demograficzna. Przesłanka prawna odnosi się do posiadania przez daną miejscowość statusu miasta, a przesłanka demograficzna – do odpowiedniej liczby mieszkańców^[48]. Na terenie Polski znajdują się bowiem wsie będące tzw. miastami zdegradowanymi, które w poprzednich wiekach posiadały prawa miejskie, miasta mające bardzo małą liczbę mieszkańców oraz wsie, w których zamieszkuje ponad 10 tys. osób. Na przykład miasto Opatowiec w województwie świętokrzyskim liczyło w 2024 r. 308 mieszkańców, a takie wsie, jak Józefosław, Kiełczów, Plewiska, położone w sąsiedztwie Poznania, Warszawy, Wrocławia, posiadają od ponad 10 do prawie 15 tys. mieszkańców^[49]. Dla takich jednostek osadniczych nie ma obowiązku uchwalania miejskich planów adaptacji do zmian klimatu. Liczba mieszkańców jest ustalana zgodnie z danymi statystycznymi dotyczącymi ludności według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, ogłaszanych przez Główny Urząd Statystyczny (art. 18a pkt 1 p.o.ś.).

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy nowelizującej przyjęcie założenia o obligatoryjności opracowania miejskiego planu adaptacji dla miast

⁴⁶ Dz.U. Nr 157, poz. 1031.

⁴⁷ Bogdan Dolnicki, red. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. 3 (Warszawa: Wolters Kluwer 2021): 80. Zob. też dane z bazy TERYT, https://eteryt.stat.gov.pl/eTeryt/rejestr_teryt/udostepnianie_danych/baza_teryt/raporty/raporty.aspx?contrast=default [dostęp: 21.09.2025].

⁴⁸ Agnieszka Lisowska i Robert Szmytkie, "Definicja miasta i kryteria miejskości w prawie polskim," w *Miasta, aglomeracje, metropolie w nurcie globalnych przemian*, red. Katarzyna Kuć-Czajkowska i Monika Sidor (Lublin: UMCS, 2014), 17 – 31; Wojciech Wytrążek, "Administracyjnoprawny charakter nadania statusu miasta na wniosek gminy," *Roczniki Nauk Prawnych KUL*, t. 30, nr 2 (2020): 153 – 171; Piotr Czarny, "Konstytucyjna koncepcja gminy i jej realizacja w ustawodawstwie i orzecznictwie," w *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. Paweł Sarnecki (Warszawa: SGH, 2005), 86.

⁴⁹ Justyna Szymczyk-Mielniczyn, *Kilkanaście tysięcy mieszkańców. To największe polskie wsie*, <https://wiescirolnicze.pl/kilkanascie-tysiecy-mieszkancow-to-najwieksze-polskie-wsie/> [dostęp: 20.09.2025].

liczących co najmniej 20 tys. mieszkańców wynika z konieczności objęcia większej liczby mniejszych ośrodków miejskich działaniami zmierzającymi do wzmocnienia ich potencjału adaptacyjnego w obliczu zmian klimatycznych. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego na dzień 31 grudnia 2024 r. w Polsce było 209 takich miast, co pokazuje skalę prac, jakie stanęły przed władzami gmin^[50].

W art. 3 pkt 9a p.o.ś. ustawodawca wprowadził legalną definicję miejskiego planu adaptacji. Zgodnie z jej literalnym brzmieniem miejski plan adaptacji to dokument o charakterze strategiczno-wdrożeniowym, obejmujący obszar danego miasta, którego celem jest zmniejszenie podatności tego miasta na skutki zmian klimatu, w tym poprawę jego zdolności adaptacyjnych.

Powyższa definicja uwypukla kilka najważniejszych cech miejskiego planu adaptacji. Po pierwsze, jego strategiczno-wdrożeniowy charakter wskazuje na połączenie planowania długofalowego z konkretnymi działaniami realizacyjnymi. Po drugie, plan odnosi się wyłącznie do obszaru konkretnego miasta, co uwzględnia jego lokalne uwarunkowania i dostosowanie do specyfiki danej jednostki terytorialnej. Miejski plan adaptacji będzie ponadto przyjmowany w formie uchwały, niebędącej aktem prawa miejscowego, lecz mającej charakter nienormatywny^[51].

Wprowadzenie definicji do ustawy – Prawo ochrony środowiska należy ocenić pozytywnie, stanowi bowiem istotny krok w kierunku systematyzacji działań adaptacyjnych na poziomie lokalnym oraz nadania im odpowiednich ram prawnych. Kodyfikacja pojęcia miejskiego planu adaptacji

⁵⁰ Zob. raport Głównego Urzędu Statystycznego, „Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2024 roku,” <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2024-roku,7,21.html> [dostęp: 10.07.2025].

⁵¹ Anna Barczak, „Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego w prawie ochrony środowiska,” w *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. Bogdan Dolnicki (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), 35 – 43; Anna Barczak i Adrianna Ogonowska, *Uchwały rady gminy w zakresie ochrony środowiska i przyrody. Wzory z komentarzem* (Warszawa: C.H. Beck, 2019), 4 – 5; Anna Haładyj, „Między aktem wewnętrznym a prawem powszechnie obowiązującym. Casus programu ochrony środowiska,” w *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, 282 – 296; Kamil Sikora, „Akty prawa miejscowego w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego,” *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius*, t. 64, nr 1 (2017): 180 – 181; idem, *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądownoadministracyjnej kontroli* (Lublin: UMCS, 2017), 80. Por. też: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 kwietnia 2023 r., II SA/Ol 71/23.

przyczynia się do ujednolicenia terminologii prawnej w obszarze polityki klimatycznej i tworzy podstawy normatywne dla planowania adaptacyjnego prowadzonego przez jednostki samorządu terytorialnego.

4 | Struktura i zawartość miejskiego planu adaptacji

Miejski plan adaptacji do zmian klimatu jako dokument polityki miejskiej powinien posiadać określoną strukturę, która zapewni możliwie pełne ujęcie problematyki adaptacyjnej. Dokument ten powinien obejmować szczegółową diagnozę sytuacji wyjściowej, katalog planowanych działań oraz informacje dotyczące procesów wdrażania, w tym mechanizmów monitorowania, ewaluacji i aktualizacji^[52]. Elementy składowe miejskich planów adaptacji określa art. 18a ust. 5 p.o.ś. Regulacja ta stanowi, że miejskie plany adaptacji obejmują co najmniej dwie zasadnicze części: analityczną oraz programową.

Powyższe unormowanie określa jedynie minimalny zakres obligatoryjnych elementów, które powinny się znaleźć w każdym miejskim planie adaptacji. Katalog ten ma charakter otwarty, gdyż ustawodawca wskazuje jedynie podstawowe, niezbędne składniki, których uwzględnienie jest konieczne dla zapewnienia jakości, skuteczności i spójności dokumentów adaptacyjnych opracowywanych przez polskie miasta. Nie wyklucza się tym samym możliwości rozszerzenia zakresu planu o inne, dodatkowe treści, wynikające z lokalnej specyfiki.

Część analityczna stanowi podstawowy filar merytoryczny planu adaptacyjnego i obejmuje co najmniej siedem obligatoryjnych elementów. Jak ujęto w uzasadnieniu projektu ustawy: jest ona „kluczowa dla opracowania celów planu, ponieważ w obiektywny sposób identyfikuje zagrożenia klimatyczne dla miasta, dokonuje oceny wrażliwości miasta na zmiany klimatu oraz określa potencjał adaptacyjny miasta, w tym materialnych i niematerialnych zasobów”^[53].

Pierwszym z nich jest analiza zjawisk meteorologicznych i hydrologicznych występujących na obszarze miasta oraz ich pochodnych, która

⁵² Hajto, red. *Podręcznik adaptacji do zmian klimatu dla miast*, 62.

⁵³ Uzasadnienie do projektu zmiany ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, 6.

dostarcza podstawowych danych o lokalnych uwarunkowaniach klimatycznych. Drugim składnikiem są scenariusze zmian klimatu, stanowiące prognozy kierunków i dynamiki przyszłych zmian w otoczeniu klimatycznym miasta. Od strony praktycznego formułowania treści miejskich planów adaptacji scenariusze te powinny uwzględniać opracowania Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego na temat prognozowanych zmian klimatycznych wypracowane w ramach projektu „Klimada 2.0”^[54]. Szerszy kontekst globalnych zmian klimatu i ich wpływu na obszary zurbanizowane przedstawiają raporty Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC). Mogą one tym samym stanowić pomocnicze źródło dla zespołów przygotowujących miejskie plany adaptacji^[55].

Trzeci element części analitycznej obejmuje opis głównych zagrożeń klimatycznych dla miasta, wynikających z przeprowadzonej analizy oraz opracowanych scenariuszy. Czwarty składnik stanowi ocena wrażliwości miasta na zmiany klimatu. Wrażliwość ta jest definiowana jako stopień podatności systemu miejskiego na negatywne konsekwencje zjawisk klimatycznych. Determinowana jest ona przez charakterystykę struktury miejskiej (np. zwartość zabudowy) oraz jej składowych elementów, w tym cechy fizyczne miasta oraz profil demograficzny zamieszkującej go populacji. Wrażliwość analizuje się w odniesieniu do wpływu określonych zjawisk klimatycznych na poszczególne cechy miasta (np. przewagę ludności w starszym wieku, obecność zakładów przemysłowych o strategicznym znaczeniu dla państwa), które mogą mieć konsekwencje o charakterze bezpośrednim bądź pośrednim^[56].

Piąty element to ocena potencjału adaptacyjnego miasta, która wskazuje jego zdolność instytucjonalną, organizacyjną i techniczną do reagowania na skutki zmian klimatu. Pod pojęciem potencjału adaptacyjnego miasta rozumie się zasoby służące przygotowaniu i reagowaniu na skutki zmian klimatu – zarówno materialne, jak i niematerialne. Będą to zasoby: finansowe, ludzkie, instytucjonalne, infrastrukturalne oraz informacyjne. Analiza w tym zakresie prowadzona jest na poziomie całego miasta, przy jednoczesnym odniesieniu do uwarunkowań regionalnych i krajowych, takich jak sytuacja gospodarcza czy otoczenie prawne. Zakres oceny obejmuje m.in. analizę budżetu miasta, planowanych wydatków na działania

⁵⁴ Zob. <https://klimada2.ios.gov.pl/klimat-scenariusze/> [dostęp: 23.07.2025].

⁵⁵ Baza raportów IPCC jest dostępna pod adresem <https://www.ipcc.ch/> [dostęp: 23.07.2025].

⁵⁶ Hajto, red. *Podręcznik adaptacji do zmian klimatu dla miast*, 23.

proekologiczne, rozwój infrastruktury, stan infrastruktury ochrony zdrowia, poziom zaangażowania mieszkańców i organizacji społecznych, a także skuteczność zarządzania – w tym zarządzania kryzysowego oraz funkcjonowanie służb miejskich^[57].

Kolejny składnik obejmuje analizę podatności miasta na zmiany klimatu. Siódmym i ostatnim elementem części analitycznej jest analiza ryzyka związanego ze zmianami klimatu oraz szans dla rozwoju miasta, jakie mogą z tych zmian wynikać.

Dopełnieniem struktury dokumentu są trzy dodatkowe komponenty o charakterze koncepcyjno-techniczno-przestrzennym. Pierwszym z nich jest, zgodnie z art. 18a ust. 5 pkt 2 p.o.ś., koncepcja zazieleniania miasta, obejmująca działania na rzecz zwiększenia powierzchni terenów zieleni i zadrzewień, traktowane jako jeden z kluczowych środków adaptacji opartych na przyrodzie. W literaturze wyrażono wprost pogląd, iż rośliny są ratunkiem dla miast: pochłaniają zanieczyszczenia atmosferyczne, stanowią naturalną barierę tłumiącą hałas, osłaniają przed wiatrem, zapobiegają erozji gleb oraz zwiększają wilgotność powietrza^[58].

Drugim komponentem, w myśl art. 18a ust. 5 pkt 3 p.o.ś., jest koncepcja zagospodarowania wód opadowych i roztopowych, ukierunkowana na efektywne zarządzanie zasobami wodnymi w kontekście nasilających się zjawisk ekstremalnych. Trzecim istotnym elementem planu jest zbiór danych przestrzennych, obejmujący część graficzną, w której przedstawia się wyniki analiz meteorologicznych, podatności i ryzyka, jak również dane przestrzenne wynikające z wymienionych koncepcji (art. 18a ust. 5 pkt 4 p.o.ś.).

Część programowa, o której mowa w art. 18a ust. 5 pkt 5 p.o.ś., będąca głównym komponentem operacyjnym dokumentu, stanowi przełożenie diagnoz i analiz na konkretne cele i działania. Zawiera ona szczegółowe cele planu, określone na podstawie danych ujętych w części analitycznej

⁵⁷ Hajto, red. *Podręcznik adaptacji do zmian klimatu dla miast*, 26.

⁵⁸ Agata Cieszevska i Barbara Szulczewska, "Redefinicja znaczenia zieleni dla środowiska miejskiego: współczesne koncepcje, idee, dokumenty," w *O znaczeniu zieleni w miastach. Zieleni, woda, infrastruktura techniczna – bez granic*. Tom 1, red. Anna Stankowska (Warszawa–Kraków: Instytut Rozwoju Miast i Regionów, 2020), 85; Bożena Matysiak, "Znaczenie i zasady kształtowania terenów zieleni w przestrzeni publicznej," w *Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego z województwa łódzkiego*, 75. Zob. też: Michał Mariański i Elżbieta Zębek, "Opłaty związane z zanieczyszczeniem wód we Francji i w Polsce. Analiza porównawcza," *Prawo i Więź*, nr 3 (2025): 153 – 171.

i koncepcyjnej, wraz ze wskaźnikami służącymi do monitorowania ich skutecznej realizacji. W części tej wskazuje się także działania adaptacyjne do zmian klimatu, zawierające ich opis, wskaźniki monitorowania skuteczności oraz harmonogram rzeczowo-finansowy ich wdrożenia. Ponadto część programowa obejmuje identyfikację podmiotów i organów uczestniczących w opracowywaniu planu oraz sposoby ich włączenia w ten proces.

Kolejnym elementem planu adaptacji do zmian klimatu jest określenie sposobu jego wdrażania. W tej części, jak stanowi art. 18a ust. 5 pkt 6 p.o.ś., wskazuje się podmioty i organy odpowiedzialne za realizację działań adaptacyjnych do zmian klimatu oraz formułuje się zasady monitorowania skuteczności osiągania celów planu z wykorzystaniem przypisanych mierników, jak również skuteczności wdrażania samych działań adaptacyjnych przy użyciu odpowiednich wskaźników. Do monitorowania powinien być wykorzystywany zestaw wskaźników, które stanowią podstawę do przygotowywania raportów okresowych. Monitorowanie ma służyć identyfikacji zagrożeń w realizacji poszczególnych działań, bieżącemu dostosowaniu się do zmieniających się warunków klimatycznych i dostosowaniu się do otoczenia formalno-prawnego oraz możliwości finansowych^[59]. Dodatkowe wymogi dotyczące systemu monitorowania zostały zawarte w art. 18a ust. 6–7 p.o.ś. Ustawodawca przewidział możliwość wskazania w ramach zasad monitorowania także dodatkowych wskaźników i mierników niewymienionych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 18c ust. 7 p.o.ś., co daje swobodę władzom miasta w zakresie uzupełniania treści miejskiego planu adaptacji.

Końcowy komponent struktury planu adaptacji do zmian klimatu stanowią wnioski i rekomendacje opracowane na podstawie części programowej zawierające podsumowanie ustaleń oraz wskazówki służące ukierunkowaniu dalszych działań adaptacyjnych prowadzonych na poziomie lokalnym.

⁵⁹ Andrzej Kassenberg, Wojciech Szymalski i Ewa Świerkula, *Poradnik adaptacji miasta do zmiany klimatu* (Warszawa: Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju, 2019), 38.

5 | **Partycypacja społeczna w procesie tworzenia miejskiego planu adaptacji w kontekście przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko**

Przepis art. 18a ust. 8 p.o.ś. ustanawia obowiązek zapewnienia udziału społeczeństwa w postępowaniu dotyczącym sporządzania miejskiego planu adaptacji. Przepis ten zobowiązuje burmistrza lub prezydenta miasta do zastosowania procedur partycypacyjnych określonych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (dalej: u.u.i.ś)^[60]. Procedury partycypacyjne realizowane są na zasadach określonych w art. 29–32 oraz art. 39–43 tej ustawy.

Jak stanowi wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 maja 2018 r. (II SA/Kr 354/18, LEX nr 2504590), najistotniejszym wymogiem zapewniającym udział społeczeństwa w procedurze jest właściwe poinformowanie możliwie najszerszego kręgu osób o przedmiocie procedowanego projektu, miejscach udostępnienia jego treści oraz sposobie i terminach składania uwag. Jednak – co warto zauważyć – zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z dnia 24 marca 2021 r. (III OSK 50/21, Legalis nr 2582721) przepisy u.u.i.ś nie nakładają obowiązku uzyskania społecznej akceptacji dla danego przedsięwzięcia. W literaturze podkreśla się, że udział społeczeństwa przejawia się jako aktywność indywidualna

⁶⁰ Dz.U. z 2024 r., poz. 1112 ze zm. Przepisy tej ustawy odnoszą się także do obowiązków wynikających z konwencji sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706), która weszła w życie 30 października 2001 r., oraz przepisów dyrektywy 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz.Urz. UE L 156 z 25.06.2003 r., 17). Por. Łukasz Augustyniak, „Konwencja z Aarhus a egzekwowanie przez podmioty prywatne środków walki UE z kryzysem klimatycznym,” *Prawo i Więź*, nr 6 (2024): 669.

(pojedynczych jednostek) oraz zbiorowa (jednostek zrzeszonych w ramach organizacji ekologicznych)^[61].

W świetle art. 30 u.u.i.ś. ustawodawca nałożył na organy administracji obowiązek zapewnienia udziału społeczeństwa przed wydaniem lub zmianą decyzji administracyjnych oraz przed przyjęciem lub zmianą dokumentów – w sytuacjach, gdy taki obowiązek wynika z przepisów tej ustawy lub innych regulacji ustawowych^[62]. W myśl art. 39 ust. 1 u.u.i.ś. organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa zobowiązany jest bez zbędnej zwłoki podać do publicznej wiadomości informację o rozpoczęciu prac nad projektem, możliwościach zapoznania się z dokumentacją, prawie składania uwag i wniosków ze wskazaniem co najmniej 21-dniowego terminu, organie właściwym do ich rozpatrzenia oraz ewentualnym postępowaniu transgranicznym. W przypadku miejskich planów adaptacji ostatni punkt – co oczywiste – nie znajdzie zastosowania.

Przepis art. 39 u.u.i.ś. należy interpretować w kontekście art. 3 ust. 1 pkt 11 u.u.i.ś., który określa formę podawania informacji do publicznej wiadomości. Przez podanie do publicznej wiadomości rozumie się: udostępnienie informacji na stronie BIP organu właściwego w sprawie; ogłoszenie informacji w sposób zwyczajowo przyjęty w siedzibie organu właściwego w sprawie; ogłoszenie informacji przez obwieszczenie w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscu planowanego przedsięwzięcia, a w przypadku projektu dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa – w prasie o odpowiednim do rodzaju dokumentu zasięgu; w przypadku gdy siedziba organu właściwego w sprawie mieści się na terenie innej gminy niż gmina właściwa miejscowo ze względu na przedmiot postępowania – także przez ogłoszenie w prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości lub miejscowościach właściwych ze względu na przedmiot postępowania^[63].

Zgodnie z art. 39 ust. 2 u.u.i.ś. niezbędna dokumentacja sprawy obejmuje założenia lub projekt dokumentu, wymagane załączniki i stanowiska

⁶¹ Michał Kiedrzynek, "Wybrane aspekty indywidualnego udziału społeczeństwa w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa," *Przegląd Prawa Administracyjnego*, nr 6 (2023): 90.

⁶² Dominik Kościuk, "Komentarz do art. 30," w *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. Tomasz Filipowicz, Alicja Płucińska-Filipowicz i Marek Wierzbowski (Warszawa: C.H. Beck, 2024), 167 – 168.

⁶³ Szerzej: Jerzy Jendrośka, "Obowiązek powiadamiania społeczeństwa w nowych przepisach o ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko," *Prawo i Środowisko*, nr 1 (57) (2009): 56 – 65.

innych organów, jeśli są dostępne w terminie konsultacji, oraz prognozę oddziaływania na środowisko w przypadku przeprowadzania strategicznej oceny^[64].

Dyspozycja art. 40 u.u.i.ś. stanowi, że uwagi i wnioski mogą być składane na trzy sposoby: w formie pisemnej, ustnie do protokołu oraz elektronicznie bez wymogu kwalifikowanego podpisu elektronicznego. Przeprowadzając czynności w formie ustnej, organ administracji powinien zapewnić sporządzenie protokołu zgodnie z wymogami określonymi w art. 68–69 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)^[65]. Jak właściwie wywiódł WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 13 lutego 2013 r. (II SA/Rz 1072/12, LEX nr 1320853), protokół w rozumieniu art. 68 k.p.a. stanowi sformalizowany sposób dokumentowania czynności organu administracyjnego. Może być sporządzony wyłącznie w czasie dokonywania określonej czynności urzędowej, gdyż jego treść potwierdza faktyczne jej wykonanie. Oznacza to, że protokołu nie można sporządzić w terminie późniejszym, po zakończeniu dokumentowanej czynności. Protokół, jeśli ma stanowić dokument urzędowy, powinien odpowiadać zasadom wynikającym z art. 67–68 k.p.a. Takie trafne stanowisko wyraził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 13 lutego 2019 r. (VIII SA/Wa 885/18, LEX nr 2627250).

Uwagi lub wnioski złożone po upływie terminu (który wynosić ma co najmniej 21 dni) pozostawia się bez rozpatrzenia. Termin na zgłaszanie uwag lub wniosków ma charakter prekluzyjny, tzn. jest on nieprzywracalny, nawet jeśli wnioskujący wyjaśnia, że przekroczenie terminu nastąpiło nie z jego winy, a z przyczyn niezależnych^[66].

W myśl art. 42 u.u.i.ś. organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa ma określone obowiązki. Jest on zobowiązany do rozpatrzenia uwag i wniosków wpływających w toku postępowania. Ponadto ma obowiązek sporządzenia uzasadnienia, które stanowi integralną część przyjętego dokumentu i zawiera informacje dotyczące przebiegu udziału społeczeństwa oraz charakterystykę sposobu i zakresu uwzględnienia zgłoszonych uwag i wniosków. Organ nie ma jednak obowiązku odpowiadania na każdy z wniosków. Nie ma też obowiązku uwzględniania wszystkich uwag ze względu na fakt, że nie każda z nich

⁶⁴ Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 października 2009 r., II SA/Łd 661/09, LEX nr 572698.

⁶⁵ Dz.U. z 2024 r., poz. 572 ze zm.

⁶⁶ Kościuk i Modrzejewski, "Komentarz do art. 41," 195.

musi być zasadna, a uwzględnienie wszystkich byłoby technicznie niemożliwe. Nie ma też obowiązku merytorycznej odpowiedzi na uwagi w trakcie konsultacji^[67].

Przepis art. 43 u.u.i.ś. zobowiązuje organ administracji do podania do publicznej wiadomości informacji o przyjęciu dokumentu oraz poinformowania o możliwościach zapoznania się z jego treścią. Dodatkowo jest zobowiązany do udostępnienia uzasadnienia^[68].

6 | Procedura opracowania miejskiego planu adaptacji

Opracowywanie miejskich planów adaptacji charakteryzuje się dwuetapową strukturą postępowania. Pierwszy etap obejmuje podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejskiego planu adaptacji, stosownie do dyspozycji art. 18a ust. 2 p.o.ś.^[69] Drugi etap realizowany jest przez organ wykonawczy gminy, który na podstawie art. 18a ust. 4 p.o.ś. sporządza projekt miejskiego planu adaptacji^[70]. Przepis art. 18a ust. 4 p.o.ś. określa zakres zadań organu wykonawczego gminy. Burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy stosownej uchwały, sporządza projekt miejskiego planu adaptacji w celu realizacji polityki ochrony środowiska. Ustawodawca wskazuje w szczególności na dwa główne cele tego dokumentu: wdrażanie działań adaptacyjnych do zmian klimatu oraz realizację celów zawartych w strategiach rozwoju, programach i dokumentach programowych określonych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju^[71], a także w planach wskazanych

⁶⁷ Tak WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 13 marca 2013 r., II SA/Sz 1035/12, LEX nr 1303035.

⁶⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 23 września 2011 r., II OSK 2072/10, LEX nr 1069053.

⁶⁹ Por. Anna Wierzbica, "Komentarz do art. 14," w *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. 3, red. Bogdan Dolnicki (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 299.

⁷⁰ Krzysztof Gruszecki, "Komentarz do art. 18a," w *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 7 (Warszawa: Wolters Kluwer, LEX, 2025).

⁷¹ Dz.U. z 2025 r., poz. 198 ze zm. Zob. też: Jacek Jaśkiewicz, "Komentarz do art. 2," w *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*, wyd. 2 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2014, LEX, 2025).

w art. 315 pkt 1–3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne^[72]. Planowanie w gospodarowaniu wodami zgodnie z tym przepisem obejmuje plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, plany zarządzania ryzykiem powodziowym oraz plan przeciwdziałania skutkom suszy.

Przepis art. 18a ust. 3 p.o.ś. ustanawia dualny mechanizm inicjowania postępowania w sprawie sporządzania miejskiego planu adaptacji. Rada gminy uprawniona jest do podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia dokumentu z własnej inicjatywy albo na wniosek burmistrza lub prezydenta miasta.

Stosownie do regulacji zawartej w art. 18b ust. 1 p.o.ś. miejski plan adaptacji przyjmowany jest przez radę gminy w drodze uchwały. Zgodnie z dyspozycją art. 18b ust. 2 p.o.ś. ustawodawca określa termin uchwalenia miejskiego planu adaptacji na 30 miesięcy. Termin ten biegnie od dnia ogłoszenia przez Główny Urząd Statystyczny danych statystycznych dotyczących ludności według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, na podstawie których stwierdzono osiągnięcie przez miasto liczby mieszkańców równej 20 tys. lub większej.

W literaturze przedmiotu pojawiły się wątpliwości dotyczące terminu określonego w art. 18b ust. 2 p.o.ś. Nie ma on charakteru procesowego, gdyż nie odnosi się do żadnej czynności procesowej. Choć został umieszczony w przepisie prawa materialnego, jego przekroczenie nie uniemożliwia uchwalenia planu adaptacyjnego. W praktyce może zatem dojść do uchwalenia planu po upływie ustawowego terminu, a obowiązujące przepisy nie przewidują mechanizmów dyscyplinujących organy gminy w przypadku naruszenia terminu. W sytuacjach ekstremalnych może to prowadzić do zaniechania sporządzenia planów adaptacyjnych przez gminy ze względu na koszty ich opracowania^[73].

Powyższe uwagi doktrynalne znajdują potwierdzenie w analizie systemowej regulacji dotyczących miejskich planów adaptacji. Przepis art. 18b p.o.ś. oraz pozostałe przepisy w tym zakresie rzeczywiście nie przewidują skutecznych mechanizmów egzekwowania obowiązku terminowego uchwalenia planu adaptacyjnego. Brak instrumentów sankcyjnych za naruszenie ustawowego terminu osłabia funkcję gwarancyjną przepisu oraz pozbawia mechanizmy kontrolne rzeczywistej efektywności prawnej. Konsekwencją tej luki normatywnej jest ograniczona funkcjonalność regulacji w zastosowaniu praktycznym, co może podważać skuteczność systemu

⁷² Dz.U. z 2025 r., poz. 960 ze zm.

⁷³ Krzysztof Gruszecki, "Komentarz do art. 18b".

planowania adaptacyjnego na poziomie lokalnym oraz osłabiać realizację celów ustawowych w zakresie adaptacji do zmian klimatu przez jednostki samorządu terytorialnego. Może to prowadzić do sytuacji, w której gminy będą odkładać uchwalenie planów adaptacyjnych na czas nieokreślony, powołując się na ograniczenia budżetowe lub inne przeszkody organizacyjne, bez obawy przed konsekwencjami prawnymi takiego zaniechania. Dodatkowo może to powodować znaczne dysproporcje czasowe między gminami w zakresie wdrażania polityki adaptacyjnej, co osłabi spójność krajowego systemu odporności na zmiany klimatu oraz może prowadzić do nierównomiernego rozkładu działań adaptacyjnych na terytorium kraju.

Miejski plan adaptacji nie jest aktem prawa miejscowego i nie obowiązuje indywidualnie mieszkańców. Takie plany są jednak powiązane z krajowymi i regionalnymi dokumentami o charakterze strategicznym i planistycznym. Dokumenty te powinny być uwzględniane przy ocenie stanu gminy oraz w działaniach podejmowanych przez organy samorządowe. Szczególne znaczenie prawne ma obowiązek uwzględniania ustaleń miejskiego planu adaptacji przy sporządzaniu planów ogólnych gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Te dla odmiany posiadają status aktów prawa miejscowego oraz charakteryzują się powszechną mocą obowiązującą. Ewentualne opóźnienia w uchwaleniu miejskich planów adaptacji będą więc rzutować na politykę przestrzenną na terenie miast^[74].

7 | System monitorowania i sprawozdawczości

Przepis art. 18c p.o.ś. ustanawia obowiązek sprawozdawczy w zakresie wdrażania działań adaptacyjnych do zmian klimatu. Burmistrz albo prezydent miasta o liczbie mieszkańców równej 20 tys. lub większej został obciążony ustawowym obowiązkiem monitorowania działań adaptacyjnych podjętych przez gminę, a ustalonych w miejskim planie adaptacji, oraz sporządzania sprawozdań z monitorowania w cyklu dwuletnim. Wyjątek stanowi pierwsze sprawozdanie, które obejmuje okres od dnia przyjęcia planu do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego rok przekazania sprawozdania. Organ wykonawczy gminy zobligowany jest do systematycznego nadzoru nad wdrażaniem działań adaptacyjnych, a następnie

⁷⁴ Til Dąbrowska, *Nowe obowiązki w ramach MPA*, 20.

sporządzania sprawozdań i przedstawiania ich radzie gminy jako organowi stanowiącemu. Sprawozdanie jest istotnym instrumentem kontrolnym umożliwiającym ocenę efektywności realizacji polityki adaptacyjnej na szczeblu lokalnym oraz stanowi podstawę podejmowania ewentualnych działań korygujących.

Przepis art. 18c ust. 1 pkt 3 p.o.ś. nakłada również obowiązek przekazywania sprawozdania do Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego w roku parzystym, w terminie do dnia 30 czerwca roku następującego po okresie objętym sprawozdaniem, za pośrednictwem przeznaczonego do tego systemu elektronicznego. Zgodnie z regulacją zawartą w art. 18c ust. 4 p.o.ś. sprawozdanie z monitorowania sporządza się w systemie elektronicznym dostępnym na stronie internetowej, której adres Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy udostępnia na swojej stronie w BIP.

System sprawozdawczości w zakresie monitorowania miejskich planów adaptacji charakteryzuje się dwustopniową strukturą regulacyjną, w której podstawowy zakres sprawozdań z monitorowania został określony w art. 18c ust. 3 p.o.ś., w myśl którego sprawozdanie z monitorowania zawiera: dane dotyczące miasta objętego sprawozdaniem; informacje o celach i działaniach adaptacyjnych do zmian klimatu określonych w szczegółowych celach planu wraz z miernikami monitorowania skuteczności osiągania tych celów oraz działaniach adaptacyjnych do zmian klimatu wraz z opisem tych działań, wskaźnikami monitorowania skuteczności wdrażania tych działań oraz harmonogramem rzeczowo-finansowym tych działań; informacje o osiągniętych wartościach mierników monitorowania i wskaźników monitorowania oraz wnioski i rekomendacje wynikające z przeprowadzonego procesu monitorowania. Szczegółowe wymogi metodologiczne oraz standardy wskaźników i mierników monitorowania zostaną określone w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 18c ust. 7 p.o.ś. Stosownie do dyspozycji art. 18c ust. 7 p.o.ś. minister właściwy do spraw klimatu uprawniony jest do wydania rozporządzenia określającego szczegółowy zakres sprawozdania z monitorowania oraz precyzującego mierniki monitorowania i wskaźniki monitorowania. Cel regulacyjny tej delegacji ustawowej polega na ujednoliceniu zakresu informacji przekazywanych przez gminy, co ma zapewnić porównywalność danych oraz spójność metodologii oceny na poziomie krajowym.

Jak podkreślono w uzasadnieniu do ustawy, niezależnie od wskaźników monitorowania i mierników monitorowania ustalonych na podstawie rozporządzenia, zgodnie z art. 18a ust. 6 p.o.ś., w konkretnym miejskim

planie adaptacji możliwe jest też uwzględnienie dodatkowych wskaźników, odpowiadających specyfice danego miasta czy konkretnym specyficznym celom określonym w danym planie^[75]. Na przykład miasta, na których obszarze zostały zlokalizowane inwestycje o dużym zapotrzebowaniu na wodę, powinny uwzględnić taki wskaźnik w swoich miejskich planach adaptacji^[76].

Zgodnie z dyspozycją art. 18c ust. 5 p.o.ś. Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy uprawniony jest do weryfikacji i analizy sprawozdań z monitorowania oraz zgłaszania uwag do ich treści. Burmistrz albo prezydent miasta jest zobowiązany do uwzględnienia zgłoszonych uwag w terminie 60 dni od dnia ich otrzymania. Konstrukcja ta zapewnia mechanizm kontroli jakości sprawozdań oraz umożliwia ich doskonalenie w oparciu o ekspercką opinię instytutu badawczego, jakim jest Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy.

Zgodnie z regulacją zawartą w art. 18b ust. 5 p.o.ś. miejski plan adaptacji podlega aktualizacji z uwzględnieniem sprawozdań z monitorowania wdrażania działań adaptacyjnych do zmian klimatu sporządzanych przez burmistrza albo prezydenta miasta co dwa lata od dnia przyjęcia miejskiego planu adaptacji, nie rzadziej niż raz na sześć lat. Burmistrz albo prezydent miasta zobowiązany jest zatem do systematycznej aktualizacji tego dokumentu strategicznego w oparciu o dane empiryczne pochodzące z procesu monitorowania skuteczności realizowanych działań adaptacyjnych. Ustawowy wymóg aktualizacji planu w określonych interwałach czasowych stanowi istotny mechanizm zapewniający ciągłe doskonalenie polityki adaptacyjnej na poziomie lokalnym. Proces ten umożliwia uwzględnienie wyników monitorowania oraz dostosowanie celów i działań adaptacyjnych do zmieniających się uwarunkowań klimatycznych i lokalnych potrzeb. Sześcioletni cykl aktualizacji zapewnia odpowiednią równowagę między stabilnością planowania długoterminowego a elastycznością reagowania na nowe wyzwania adaptacyjne oraz doświadczenia zebrane w trakcie implementacji działań określonych w planie.

Na podstawie art. 18c ust. 6 p.o.ś. Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy ma obowiązek sporządzania i przekazywania

⁷⁵ Uzasadnienie do projektu zmiany ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, 9.

⁷⁶ Por. Elżbieta Broniewicz et al., "Climate Change Adaptation in Ex-Ante Assessment of Legal Acts – A Proposal of Indicators for Poland," *Economics and Environment*, t. 83, nr 3 (2022): 52 – 73.

ministrowi właściwemu do spraw klimatu podsumowania sprawozdań z monitorowania w terminie do dnia 30 listopada roku parzystego.

8 | Finansowanie miejskich planów adaptacji do zmian klimatu w Polsce i ich aktualizacji

Przygotowanie planu adaptacji wiąże się ze znacznymi kosztami finansowymi. Samorządy nie muszą jednak pokrywać ich wyłącznie z własnych budżetów – w perspektywie finansowej 2021–2027 przewidziano na ten cel specjalne środki unijne^[77]. Można je pozyskiwać w ramach dwóch programów: Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko (dalej: FEnIKS) oraz Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021–2027 (dalej: FEPW). Program FEnIKS 2021–2027, zatwierdzony decyzją Komisji Europejskiej z dnia 6 października 2022 r., ma na celu poprawę warunków rozwoju kraju poprzez budowę infrastruktury technicznej i społecznej, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. W programie tym przewidziano 10 priorytetów, w ramach których wyznaczono poszczególne działania. W priorytecie „FENX.02 Wsparcie sektorów energetyka i środowisko z EFRR” wyodrębniono działanie pt. „FENX.02.04 Adaptacja do zmian klimatu, zapobieganie klęskom i katastrofom”. Ze środków w ramach tego działania można finansować opracowywanie miejskich planów adaptacji^[78].

Z kolei program FEPW 2021–2027 stanowi kontynuację wsparcia dla wschodnich województw, mającą na celu przyspieszenie ich rozwoju społeczno-gospodarczego^[79]. Jest on finansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i służy utrwaleniu warunków sprzyjających

⁷⁷ Patrycja Gałązka et al., *Miejski Plan Adaptacji a zamówienia publiczne – Poradnik dla samorządów* (Warszawa: Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, 2025), 13.

⁷⁸ Załącznik do uchwały nr 8/2023 Komitetu Monitorującego Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021–2027 z 8 marca 2023 r., <https://www.feniks.gov.pl/strony/dowiedz-sie-wiecej-o-programie/nabory/kryteria-wyboru-projektow/> [dostęp: 23.07.2025].

⁷⁹ Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021–2027, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2022, 3, https://www.fepw.gov.pl/media/111423/FEPW_final.pdf [dostęp: 23.07.2025].

konkurencyjności gospodarki oraz wyższej jakości życia w sześciu województwach Polski Wschodniej: warmińsko-mazurskim, podlaskim, lubelskim, świętokrzyskim, podkarpackim oraz mazowieckim, z wyłączeniem Warszawy i otaczających ją powiatów^[80].

Działanie „Adaptacja do zmian klimatu (FEPW.02.02)” wspiera zwiększanie odporności miast z Polski Wschodniej liczących od 20 do 100 tys. mieszkańców na zagrożenia klimatyczne poprzez rozwiązania oparte na przyrodzie. Program skierowany jest do miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze, miejscowości subregionalnych z podregionów zmarginalizowanych oraz uzdrowisk. Dofinansowanie obejmuje trzy główne typy projektów: przedsięwzięcia zielonej i zielono-niebieskiej infrastruktury wraz z zarządzaniem wodami opadowymi z opcją opracowania lub aktualizacji miejskich planów adaptacji, samodzielne opracowanie lub aktualizację miejskich planów adaptacji oraz wsparcie doradcze w zakresie dokumentów adaptacyjnych^[81].

Oprócz tego Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW) oferuje preferencyjnie oprocentowane pożyczki w ramach programu priorytetowego „Adaptacja do zmian klimatu”, umożliwiające prefinansowanie projektów planowanych do realizacji w programach krajowych FEPW i FENIKS oraz w programach regionalnych. Mechanizm ten pozwala na pokrycie kosztów inwestycji przed uzyskaniem dofinansowania unijnego, a docelowo na sfinansowanie wkładu własnego do środków unijnych. Dzięki połączeniu pożyczki z NFOŚiGW z dofinansowaniem z programów europejskich możliwe jest pokrycie nawet 100% kosztów kwalifikowanych projektu.

Zgodnie z regulaminem naboru wniosków NFOŚiGW procedura uzyskania wsparcia odbywa się w trybie naboru ciągłego, gdzie wnioski są rozpatrywane w kolejności wpływu, do wyczerpania dostępnych środków budżetowych^[82]. System oceny obejmuje trzystopniową weryfikację

⁸⁰ Gałązka et al., *Miejski Plan Adaptacji a zamówienia publiczne*, 14.

⁸¹ Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021–2027, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2022, 5, https://www.fepw.gov.pl/media/111423/FEPW_final.pdf [dostęp: 23.07.2025]; Kryteria wyboru projektów Działanie 2.2 Adaptacja do zmian klimatu Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021–2027, https://www.fepw.gov.pl/media/115014/Kryteria_2_2_KMFEPW_28022023.pdf [dostęp: 23.07.2025].

⁸² Zob. § 1 ust. 1, 3 i 4 regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć w formie pożyczki ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w ramach programu priorytetowego adaptacja do zmian klimatu.

według kryteriów dostępu, jakościowych punktowych oraz jakościowych dopuszczających, z możliwością jednokrotnego uzupełnienia dokumentacji na każdym etapie w określonych terminach^[83]. Proces zakłada negocjacje warunków dofinansowania prowadzone w różnych formach oraz zawiera szczegółowe procedury odwoławcze, przy czym całkowity czas rozpatrywania wniosku może wynosić od kilkudziesięciu do ponad 100 dni roboczych w zależności od wysokości dofinansowania i złożoności sprawy^[84].

Dane z praktyki wdrażania miejskich planów adaptacji wskazują na umiarkowane obciążenie finansowe samorządów przy wysokim poziomie wsparcia ze środków europejskich. Średni koszt opracowania dokumentu wynosi około 100 tys. zł, co potwierdzają wydatki poniesione przez miasta różnej wielkości. Na przykład Starogard Gdański wydał 107 625 zł, Inowrocław – 116 850 zł, podczas gdy Mińsk Mazowiecki i Mielec poniosły znacznie niższe koszty wynoszące odpowiednio: 41 tys. i 64 tys. zł^[85].

Opisane wyżej wsparcie finansowe odgrywa ważną rolę w procesie adaptacji klimatycznej, szczególnie dla mniejszych jednostek samorządu terytorialnego o ograniczonych budżetach. Możliwość uzyskania znaczącego dofinansowania nabiera szczególnego znaczenia w kontekście złożoności procesu opracowania miejskich planów adaptacji, który wymaga przeprowadzenia analiz obejmujących badania klimatyczne i hydrologiczne, oceny ryzyka oraz konsultacji społecznych. Bez dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania koszty te mogłyby stanowić zbyt duże obciążenie dla budżetów miejskich, co w konsekwencji ograniczałoby zdolność samorządów do skutecznego opracowania miejskich planów adaptacji.

⁸³ Zob. § 5 regulaminu.

⁸⁴ Zob. § 3 i 9 regulaminu.

⁸⁵ Uzasadnienie do projektu zmiany ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, 19.

9 | Przetwarzanie danych w systemie monitorowania miejskich planów adaptacji

Jak już była mowa, na gminy nałożono obowiązek dokumentowania postępów w realizacji miejskich planów adaptacji. Zgodnie z art. 18d ust. 1 p.o.ś. system elektroniczny służący do sprawozdawczości z monitorowania miejskich planów adaptacji gromadzi określone kategorie danych osobowych użytkowników. W systemie tym przechowywane są podstawowe dane identyfikacyjne i kontaktowe użytkowników, obejmujące: imię i nazwisko, służbowy adres e-mail, służbowy numer telefonu, miejsce zatrudnienia oraz zajmowane stanowisko. Dodatkowo system może gromadzić dane osobowe zawarte w dokumentach przekazywanych przez użytkowników, w tym numer PESEL, numer i serię dowodu osobistego, imię i nazwisko, stanowisko oraz miejsce zatrudnienia.

W myśl art. 18d ust. 2 p.o.ś. funkcję administratora danych osobowych przetwarzanych w systemie elektronicznym pełni Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy. Administrator ten odpowiada za zapewnienie zgodności przetwarzania danych osobowych z obowiązującymi przepisami prawa oraz za wdrożenie odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych chroniących te dane.

Stosownie do dyspozycji art. 18d ust. 3 p.o.ś. dane osobowe gromadzone w systemie elektronicznym są przetwarzane wyłącznie w celu realizacji zadań związanych ze sprawozdawczością dotyczącą miejskich planów adaptacji. Okres przechowywania tych danych został ograniczony do 10 lat od końca roku kalendarzowego, w którym zakończono realizację zadań sprawozdawczych.

10 | Integracja z innymi dokumentami strategicznymi

Miejski plan adaptacji do zmian klimatu nie funkcjonuje w próżni, ale powinien być zintegrowany z innymi dokumentami strategicznymi i planistycznymi miasta, w tym strategią rozwoju gminy^[86], planem ogólnym, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

⁸⁶ Por. art. 10e ust. 1 oraz ust. 3 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a także z innymi dokumentami sektorowymi. Regulacje zawarte w tych dokumentach nie mogą być sprzeczne z celami wyznaczonymi w planach adaptacji do zmian klimatu. Takie podejście zapewnia, że instrumenty planowania przestrzennego będą miały bezpośredni wpływ na kształtowanie struktury przestrzennej miast w sposób sprzyjający wdrażaniu rozwiązań adaptacyjnych^[87].

Polityka ochrony środowiska, w świetle art. 14 ust. 2 p.o.ś., jest prowadzona również za pomocą wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska oraz miejskich planów adaptacji^[88]. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym^[89] jednym z podstawowych celów planowania przestrzennego jest kształtowanie polityki przestrzennej jednostek samorządu terytorialnego z poszanowaniem zasad zrównoważonego rozwoju, a także zapewnienie ładu przestrzennego^[90]. Natomiast art. 2 ust. 2 tej ustawy precyzuje, że w procesie planistycznym należy uwzględniać m.in. wymagania ładu przestrzennego, ochrony środowiska, klimatu, gospodarki wodnej oraz zdrowia ludzi. Warto zaznaczyć, że w świetle art. 11 ust. 2 pkt 5a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa^[91] samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się m.in. tworzenie warunków do prowadzenia działań na rzecz ochrony klimatu oraz wdrażania działań adaptacyjnych do zmian klimatu. Powiązanie miejskich planów adaptacji z planowaniem przestrzennym oraz innymi dokumentami strategicznymi staje się więc istotnym wyzwaniem dla jednostek samorządu terytorialnego.

⁸⁷ Anna Albin, "Adaptacja do zmian klimatu jako zadanie publiczne," *Samorząd Terytorialny*, nr 1-2 (2023): 132.

⁸⁸ Alicja Lisowska, "Cechy polityki ochrony środowiska na poziomie gminy," *Samorząd Terytorialny*, nr 4 (2017): 49 - 55.

⁸⁹ Dz.U. z 2024 r., poz. 1130 ze zm.

⁹⁰ Por. Piotr Tuleja, "Komentarz do art. 5," w Piotr Czarny et al., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 43.

⁹¹ Dz.U. z 2025 r., poz. 581.

11 | Zakończenie

Powyższe rozważania potwierdzają postawioną tezę, zgodnie z którą instrumenty prawne adaptacji do zmian klimatu na poziomie lokalnym, wprowadzone nowelizacją ustawy – Prawo ochrony środowiska z dnia 27 listopada 2024 r., stanowią istotny element reorganizacji roli samorządu terytorialnego w systemie ochrony środowiska w Polsce. Nowe regulacje oznaczają odejście od tradycyjnego modelu realizacji zadań zleconych przez administrację rządową na rzecz autonomicznego kreowania gminnej polityki klimatycznej o charakterze strategicznym.

Wprowadzenie obowiązku sporządzania miejskich planów adaptacji przez miasta liczące co najmniej 20 tys. mieszkańców należy uznać za ważny krok w kierunku decentralizacji polityki środowiskowej. Ustawodawca stworzył ramy prawne obejmujące definicję legalną planu, wymagania dotyczące jego zawartości oraz procedurę opracowania tego planu z udziałem społeczeństwa. Wprowadzenie dwuetapowej struktury postępowania oraz systemu monitorowania i sprawozdawczości należy ocenić pozytywnie, ponieważ zapewniają one możliwość systematycznej oceny skuteczności działań adaptacyjnych.

Analiza przepisów ujawnia jednakże istotne mankamenty konstrukcyjne, które mogą negatywnie wpływać na efektywność wdrażania miejskich planów adaptacji. Najważniejszym problemem pozostaje brak sankcji za naruszenie ustawowego terminu ich uchwalenia. Przepis art. 18b ust. 2 p.o.ś. wyznacza 30-miesięczny termin na przyjęcie planu, jednak jego przekroczenie nie wiąże się z żadnymi konsekwencjami prawnymi. Luka ta może prowadzić do odwlekania realizacji obowiązku, szczególnie w warunkach ograniczeń budżetowych, co osłabia spójność i efektywność krajowej polityki adaptacyjnej. W perspektywie dalszego doskonalenia przepisów konieczne wydaje się zatem wprowadzenie sankcji za niedopełnienie obowiązku uchwalenia planu w terminie, przykładowo w formie kary pieniężnej uzależnionej od dochodów gminy oraz możliwości zastępczego wykonania zadania przez wojewodę na koszt jednostki samorządu terytorialnego. Równolegle powinno się rozważyć utworzenie Funduszu Adaptacji Klimatycznej, finansowanego ze środków publicznych oraz wpływów z opłat środowiskowych, który zapewniłby jednostkom samorządu terytorialnego dostęp do dotacji i preferencyjnych kredytów umożliwiających realizację działań adaptacyjnych. Wskazane jest również wzmocnienie koordynacji między poziomem krajowym i lokalnym, m.in. poprzez powołanie Rady ds. Adaptacji Klimatycznej przy Ministrze Klimatu

i Środowiska. Dodatkowo należy wzmocnić integrację miejskich planów adaptacji z dokumentami planistycznymi poprzez nowelizację ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tak aby uwzględnienie postanowień planów adaptacji stało się obowiązkiem przy sporządzaniu planów miejscowych. Dla zwiększenia efektywności działań wskazane jest również wprowadzenie obowiązku okresowej, pięcioletniej ewaluacji realizacji miejskich planów adaptacji oraz utworzenie ogólnopolskiej bazy danych najlepszych praktyk adaptacyjnych, dostępnej dla wszystkich jednostek samorządu.

Wprowadzone w 2024 r. regulacje należy postrzegać jako początek szerszego procesu dostosowywania polskiego systemu prawnego do wyzwań klimatycznych. Ich rzeczywista skuteczność zależeć będzie nie tylko od samego brzmienia przepisów, ale także od konsekwentnego wdrażania, wsparcia finansowego oraz wyciągania wniosków z praktyki. Tylko spójne i kompleksowe podejście, łączące odpowiednie ramy normatywne z efektywnymi mechanizmami implementacyjnymi, może zagwarantować faktyczną transformację roli samorządu terytorialnego w kierunku aktywnego uczestnictwa w krajowej polityce adaptacyjnej oraz zwiększenie odporności polskich miast na skutki zmian klimatu.

Bibliografia

- Adamczak-Retecka, Monika. *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody klimatyczne z perspektywy prawa Unii Europejskiej*. Gdańsk: Uniwersytet Gdański, 2017.
- Albin, Anna. "Adaptacja do zmian klimatu jako zadanie publiczne." *Samorząd Terytorialny*, nr 1-2 (2023): 130 – 143.
- Augustyniak, Łukasz. "Konwencja z Aarhus a egzekwowanie przez podmioty prywatne środków walki UE z kryzysem klimatycznym." *Prawo i Więź*, nr 6 (2024): 665 – 684.
- Barczak, Anna. "Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego w prawie ochrony środowiska." W *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. Bogdan Dolnicki, 35 – 43. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Barczak, Anna. "System zarządzania ochroną klimatu." W *Współczesne wyzwania prawa ochrony klimatu*, red. Anna Barczak, Maria Magdalena Kenig-Witkowska i Marcin Stoczkiewicz, 61 – 75. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.

- Barczak, Anna i Adrianna Ogonowska. *Uchwały rady gminy w zakresie ochrony środowiska i przyrody. Wzory z komentarzem*. Warszawa: C.H. Beck, 2019.
- Bednarek, Jakub i Radosław Maruszkin. "Prawo klimatyczne w 2021 r. w ujęciu międzynarodowym." *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 7-8 (2021): 75 - 91.
- Bojar-Fijałkowski, Tomasz. "Prawo klimatyczne, część 1: Ewolucja i pojęcie." *Prawo i Klimat*, nr 1 (2022): 25 - 36.
- Bojar-Fijałkowski, Tomasz. "Prawo klimatyczne, część 2: Koncepcje i przyszłość." *Prawo i Klimat*, nr 2 (2022): 25 - 37.
- Borek, Agnieszka i Przemysław Siwior. "Charakter prawny miejskich planów adaptacji do zmian klimatu w Polsce." W *Adaptacja do zmian klimatu w unijnej i polskiej polityce klimatycznej oraz prawie klimatycznym. Wybrane zagadnienia*, red. Agnieszka Borek, 85 - 109. Warszawa: Instytut Ochrony Środowiska - Państwowy Instytut Badawczy, 2021.
- Broniewicz, Elżbieta, Joanna Bukowska, Joanna Godlewska, Agata Lulewicz-Sas i Edyta Sidorczuk-Pietraszko. "Climate Change Adaptation in Ex-Ante Assessment of Legal Acts - A Proposal of Indicators for Poland." *Economics and Environment*, t. 83, nr 3 (2022): 52 - 73. <https://doi.org/10.34659/eis.2022.81.3.525>.
- Ciechanowicz, Kinga i Janina Ciechanowicz-McLean. "Odpowiedzialność prawna w konwencji klimatycznej." *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 25 (2011): 493 - 506.
- Ciechanowicz-McLean, Janina. "Implementacja Porozumienia paryskiego w sprawie ochrony klimatu." *Gdańskie Studia Prawnicze*, t. 38 (2017): 491 - 500.
- Ciechanowicz-McLean, Janina. "Instrumenty prawne ochrony klimatu przed i w Europejskim Zielonym Ładzie." *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 3 (2021): 9 - 20. <https://doi.org/10.26881/gsp.2021.3.01>.
- Ciechanowicz-McLean, Janina, red. *Leksykon ochrony środowiska*. Warszawa: C.H. Beck, 2009.
- Ciechanowicz-McLean, Janina. *Prawo ochrony klimatu*. Warszawa: Powszechne Wydawnictwo Prawnicze, 2016.
- Ciechanowicz-McLean, Janina. "Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu." *Studia Prawnoustrojowe*, nr 37 (2017): 7 - 24.
- Ciechanowicz-McLean, Janina. "Zasady prawa klimatycznego." *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 24 (2010): 327 - 338.
- Cieszewska, Agata i Barbara Szulczewska. "Redefinicja znaczenia zieleni dla środowiska miejskiego: współczesne koncepcje, idee, dokumenty." W *O znaczeniu zieleni w miastach. Zieleni, woda, infrastruktura techniczna - bez granic*. Tom 1, red. Anna Stankowska, 70 - 86. Warszawa-Kraków: Instytut Rozwoju Miast i Regionów, 2020.
- Dobrowolski, Grzegorz. *Europejskie prawo ochrony środowiska*. Katowice: ECAUSA, 2006.

- Dolnicki, Bogdan, red. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. 3. Warszawa: Wolters Kluwer 2021.
- Filipowicz, Tomasz, Alicja Płucińska-Filipowicz i Marek Wierzbowski, red. *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, 2024.
- Gałązka, Patrycja, Michał Marcinkowski, Ewelina Siwiec i Agata Smerd. *Miejski Plan Adaptacji a zamówienia publiczne – Poradnik dla samorządów*. Warszawa: Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, 2025.
- Gruszecki, Krzysztof. *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 7. Warszawa: Wolters Kluwer, LEX, 2025.
- Grzybek, Ireneusz. “Mechanizmy protokołu z Kioto w polskim systemie prawnym.” *Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnictwie*, nr 2 (2013): 13 – 17.
- Hajto, Małgorzata, red. *Podręcznik adaptacji do zmian klimatu dla miast*. Warszawa: Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, 2023.
- Haładaj, Anna. “Między aktem wewnętrznym a prawem powszechnie obowiązującym. Casus programu ochrony środowiska.” W *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. Bogdan Dolnicki: 282 – 296. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Jaśkiewicz, Jacek. *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*, wyd. 2. Warszawa: Wolters Kluwer, 2014, LEX, 2025.
- Jendrośka, Jerzy. “Obowiązek powiadamiania społeczeństwa w nowych przepisach o ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.” *Prawo i Środowisko*, nr 1 (57) (2009): 56 – 65.
- Kalbarczyk, Eliza i Robert Kalbarczyk. “Typology of Climate Change Adaptation Measures in Polish Cities up to 2030.” *Land*, t. 9, nr 10 (2020): 351.
- Karaczun, Zbigniew M. “Zmiana klimatu. Co wiemy, a czego się obawiamy?” W *Współczesne wyzwania prawa ochrony klimatu*, red. Anna Barczak, Maria Magdalena Kenig-Witkowska i Marcin Stoczkiewicz, 13 – 26. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Karaczun, Zbigniew M., Jakub Bojanowski, Jakub Zawieska i Bernard Swoczyna. “Adaptacja do zmiany klimatu w programach ochrony środowiska małych i średnich polskich miast.” *Studia BAS*, nr 3 (2022): 59 – 80. <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2022.21>.
- Kardaś, Aleksandra, Marcin Popkiewicz i Szymon Malinowski. *Nauka o klimacie*. Warszawa: Wydawnictwo Nieoczywiste, Post Factum, 2019.
- Karski, Leszek. “Przyczyny powstania ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu.” *Prawo i Środowisko*, nr 1 (2007): 37 – 46.
- Kassenberg, Andrzej, Wojciech Szymalski i Ewa Świerkula. *Poradnik adaptacji miasta do zmiany klimatu*. Warszawa: Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju, 2019.

- Kenig-Witkowska, Maria Magdalena. *Międzynarodowe prawo środowiska: wybrane zagadnienia systemowe*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2011.
- Kenig-Witkowska, Maria Magdalena. "Porozumienie Paryskie w sprawie zmian klimatu – refleksje ze stanowiska prawa międzynarodowego." W *Ibi Ius, Ibi Remedium. Księga Dedykowana pamięci profesora Jana Kolasy*, red. Bartłomiej Krzan, 229 – 238. Warszawa: C.H. Beck, 2016.
- Kęпка, Katarzyna. *Prawnomiędzynarodowe aspekty zmian klimatycznych*. Warszawa: BEL Studio, 2013.
- Kiedrzynek, Michał. "Wybrane aspekty indywidualnego udziału społeczeństwa w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa." *Przegląd Prawa Administracyjnego*, nr 6 (2023): 89 – 100. <https://doi.org/10.17951/ppa.2023.6.89-100>.
- Korzeniowski, Piotr. *Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Król, Monika A. "O wyodrębnianiu się prawa zmian klimatu." *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, t. 14, nr 2 (2025): 10 – 30. <https://doi.org/10.7172/2299-5749.IKAR.2.14.1>.
- Kuśmierz, Agnieszka i Michał Marcinkowski. "Zmiany klimatu – wyzwania dla samorządów." W *Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego z województwa łódzkiego w zakresie gospodarki ściekowej oraz tworzenia terenów zieleni w przestrzeni publicznej*, red. Iwona Wieczorek, 13 – 34. Łódź: Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, 2022.
- Legutko-Kobus, Paulina, Agnieszka Rzeńca i Agnieszka Sobol, red. *Leksykon polityki klimatycznej*. Warszawa: Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, 2025.
- Lisowska, Alicja. "Cechy polityki ochrony środowiska na poziomie gminy." *Samorząd Terytorialny*, nr 4 (2017): 49 – 55.
- Lisowska, Agnieszka i Robert Szmytkie. "Definicja miasta i kryteria miejskości w prawie polskim." W *Miasta, aglomeracje, metropolie w nurcie globalnych przemian*, red. Katarzyna Kuć-Czajkowska i Monika Sidor, 17 – 31. Lublin: UMCS, 2014.
- Łętowska, Ewa. "Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje." *Państwo i Prawo*, z. 4 (2005): 3 – 10.
- Mariański, Michał i Elżbieta Zębek. "Opłaty związane z zanieczyszczeniem wód we Francji i w Polsce. Analiza porównawcza." *Prawo i Więź*, nr 3 (2025): 153 – 171. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI56.1084>.
- Matysiak, Bożena. "Znaczenie i zasady kształtowania terenów zieleni w przestrzeni publicznej." W *Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego z województwa łódzkiego w zakresie gospodarki ściekowej oraz tworzenia terenów zieleni w przestrzeni*

- publicznej, red. Iwona Wieczorek, 73 – 88. Łódź: Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, 2022.
- Peel, Jacqueline, Lee Godden i Rodney J. Keenan. "Climate Change Law in an Era of Multi-Level Governance." *Transnational Environmental Law*, t. 1, nr 2 (2012): 245 – 280. <https://doi.org/0.1017/S2047102512000052>.
- Pietrzyk-Sokulska, Elżbieta. *Leksykon ochrony środowiska*. Kraków: IGSMiE PAN, 2012.
- Pinkas, Aleksandra. "Ochrona klimatu determinantem integracji systemu energetycznego." *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis*, nr 11 (2) (2022): 26 – 46. <https://doi.org/10.34616/145038>.
- Różalska-Kucal, Agnieszka. "Droga do Europejskiego Prawa o Klimacie jako reakcja Unii Europejskiej na kryzys klimatyczny." *Prawo i Więź*, nr 4 (2024): 509 – 528. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI53.1154>.
- Sikora, Kamil. "Akty prawa miejscowego w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego." *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius*, t. 64, nr 1 (2017): 171 – 188. <https://doi.org/10.17951/g.2017.64.1.171>.
- Sikora, Kamil. *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądownoadministracyjnej kontroli*. Lublin: UMCS, 2017.
- Sobieraj, Kamila. "Wpływ Porozumienia paryskiego na zmianę polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej i unijnych regulacji prawnych w tym zakresie." *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 4 (2017): 178 – 190.
- Stoczkiewicz, Marcin. *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Szymalski Wojciech. *Wyzwania w zakresie ochrony środowiska i klimatu na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju, 2021.
- Szyrski, Mariusz. "Climate Law in European Union Legislation. Does It Already Exist?" *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, t. 85, nr 3 (2023): 43 – 54. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2023.85.3.04>.
- Til Dąbrowska, Anna Sara. "Nowe obowiązki w ramach MPA." *Zieleń Miejska*, nr 2 (2025): 18 – 20.
- Tuleja, Piotr. "Komentarz do art. 5." W Piotr Czarny, Monika Florczak-Wątor, Bogumił Naleziński, Piotr Radziejewicz i Piotr Tuleja. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, 41 – 43. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Verschuuren, Jonathan. "Legal Aspects of Climate Change Adaptation." W *Climate Change and the Law*, red. Erikki J. Hollo, Kati Kulovesi i Michael Mehling, 257 – 285. Dordrecht: Springer, 2013.

Wróblewski, Emil. "Adaptacja do zmian klimatu – zagadnienia wprowadzające."

W Prawne aspekty adaptacji do zmian klimatu z perspektywy UNFCCC i prawa krajowego. Wybrane zagadnienia, red. Agnieszka Borek i Emil Wróblewski, 18 – 34.

Warszawa: Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, 2021.

Wytrążek, Wojciech. "Administracyjnoprawny charakter nadania statusu miasta na wniosek gminy." *Roczniki Nauk Prawnych KUL*, t. 30, nr 2 (2020): 153 – 171.
<https://doi.org/10.18290/rnp20302-10>.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.
For guidelines on the permitted uses refer to
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>

KRZYSZTOF KACZMAREK

Bezpieczeństwo państwa wobec współczesnych zagrożeń

Security of the State in the Face of Contemporary Threats

Abstract

This article analyses the issue of systemic state security in the context of contemporary threats of a complex and dynamic nature. The adopted research hypothesis assumed that effective development of systemic resilience requires cooperation between public administration, the private sector, non-governmental organisations, and citizens, alongside the development of adaptive mechanisms. The study applied a literature review method, supplemented by references to the experiences of selected countries, with particular emphasis on the Finnish model. The analysis indicated the key importance of social trust, institutional flexibility, and broad cross-sectoral cooperation in shaping the long-term resilience of the state to systemic threats.

KEYWORDS: systemic security, state resilience, crisis management, adaptability

SŁOWA KLUCZOWE: bezpieczeństwo systemowe, odporność państwa, zarządzanie kryzysowe, adaptacyjność

KRZYSZTOF KACZMAREK – doktor nauk o polityce i administracji,
Politechnika Koszalińska, ORCID – 0000-0001-8519-1667,
e-mail: krzysztof.kaczmarek@tu.koszalin.pl

1 | Wstęp

Postęp w dziedzinie technologii cyfrowych sprawia, że zmieniają się niemal wszystkie aspekty funkcjonowania jednostek, społeczeństw, organizacji i państw. Ponieważ znaczna część aktywności społecznych przeniosła się do świata cyfrowego, cyberprzestrzeń redefiniuje dotychczasowe kategorie bezpieczeństwa i tworzy nowe parametry ryzyka^[1]. Jednocześnie dynamika zachodzących w otoczeniu człowieka zmian powoduje, że ludzkość ma trudności w przystosowaniu się do funkcjonowania w nowym środowisku bezpieczeństwa.

Biorąc pod uwagę, że rodzaj i skala współczesnych zagrożeń wykazują tendencje ewolucyjne, a zmiany zachodzą znacznie szybciej niż kiedykolwiek wcześniej, istotne jest zaangażowanie zarówno pojedynczego obywatela, jak i innych podmiotów powołanych do realizacji określonych zadań w celu zapewnienia ciągłości istnienia i bezpieczeństwa państwa. Szczególną uwagę należy zwrócić na zapewnienie, aby wspomniana ciągłość była zachowana na każdym etapie funkcjonowania państwa, tj. w stanie pokoju, kryzysu i wojny, co z kolei jest determinowane przez utrzymanie gotowości obronnej państwa w oparciu o sprawność struktur zarówno rządowych, jak i samorządowych^[2]. Dlatego też zachowanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa jest niezbędne dla unikania zagrożeń istotnych dla prawidłowego funkcjonowania państwa i jego instytucji^[3].

W tej nowej rzeczywistości szczególnego znaczenia nabiera bezpieczeństwo systemowe, rozumiane jako zdolność państwa i jego instytucji do funkcjonowania zarówno w czasie pokoju, jak i w sytuacjach kryzysowych, w tym także w obliczu konfliktu zbrojnego. Jednocześnie coraz większego znaczenia nabierają narzędzia cyfrowe, które pozwalają na automatyzację procesów administracyjnych – w tym rozwiązania oparte na sztucznej inteligencji (ang. Artificial Intelligence, dalej: AI). Chociaż narzędzie to posiada znaczny potencjał w zakresie poprawy usług publicznych, kluczowe

¹ Christophe Gaie, Mirosław Karpiuk i Nicola Strizzolo, "Cybersecurity of Public Sector Institutions," *Prawo i Więź*, nr 6 (2024): 351.

² Magdalena Bsoul-Kopowska, Aleksandra Skrabacz i Jarosław Rodzik, "The Crucial Role of Crisis Management Teams in Public Administration in the Context of COVID-19," *Polish Journal of Management Studies*, nr 1 (2022): 108.

³ Mirosław Karpiuk, Claudio Melchior i Urszula Soler, "Cybersecurity Management in the Public Service Sector," *Prawo i Więź*, nr 4 (2023): 8.

znaczenie ma jego skuteczne i bezpieczne wdrożenie^[4]. W związku z tym w dobie społeczeństwa informacyjnego i państwa, którego funkcjonowanie w dużej mierze opiera się na systemach teleinformatycznych, gdzie usługi cyfrowe mają charakter powszechny, cyberbezpieczeństwo staje się szczególnie ważne^[5].

Zatem zarówno struktury państwa, przedsiębiorstwa, jak i jednostki powinny zawsze brać pod uwagę wszystkie możliwe czynniki ryzyka – technologiczne, społeczne i organizacyjne, a podejście do bezpieczeństwa cyfrowego powinno być holistyczne^[6].

W związku z powyższym w niniejszym artykule przyjęto hipotezę, zgodnie z którą skuteczne budowanie odporności systemowej państwa wymaga współdziałania administracji publicznej, sektora prywatnego, organizacji pozarządowych oraz obywateli, a także rozwijania mechanizmów adaptacyjnych pozwalających na elastyczne reagowanie na zmieniające się zagrożenia.

Celem artykułu jest identyfikacja i analiza kluczowych czynników kształtujących odporność systemową państwa w warunkach współczesnych wyzwań bezpieczeństwa. W szczególności zwrócono uwagę na znaczenie modelu współodpowiedzialności społecznej oraz zdolności adaptacyjnych instytucji publicznych. W pracy zastosowano metodę analizy literatury przedmiotu, uzupełnioną o odniesienia do rozwiązań funkcjonujących w wybranych państwach, w tym zwłaszcza w Finlandii, która uznawana jest za przykład rozwiniętego modelu odporności systemowej.

⁴ Dominik Bierecki, Christophe Gaie i Mirosław Karpiuk, "Artificial Intelligence in e-Administration," *Prawo i Więź*, nr 1 (2025): 385.

⁵ Mirosław Karpiuk, "The Legal Status of Digital Service Providers in the Sphere of Cybersecurity," *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 2 (2023): 190.

⁶ Krzysztof Kaczmarek, Mirosław Karpiuk i Claudio Melchior, "A Holistic Approach to Cybersecurity and Data Protection in the Age of Artificial Intelligence and Big Data," *Prawo i Więź*, nr 3 (2024): 105.

2 | Wprowadzenie do problematyki bezpieczeństwa systemowego i odporności

Szybki rozwój nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych spowodował szerokie wykorzystanie nowych narzędzi, takich jak Internet, telefonia komórkowa i AI, w różnych sferach, w tym w administracji publicznej^[7]. AI jest obecnie najbardziej zaawansowanym pod względem technicznym narzędziem. W literaturze przedmiotu jest to ogólny termin obejmujący każdy rodzaj oprogramowania lub sprzętu, który obsługuje uczenie maszynowe, widzenie komputerowe, rozumienie i generowanie języka naturalnego, przetwarzanie języka naturalnego i robotykę^[8]. Obecnie, dzięki możliwości analizowania danych i znajdowania wzorców o wiele szybciej, niż człowiek byłby kiedykolwiek w stanie, narzędzia AI mogą wspomagać każdy rodzaj działalności naukowej, administracyjnej, obronnej, finansowej czy marketingowej, a rozwijająca się technologia jest jednym z czynników rozwoju społeczeństwa^[9].

Systemy AI mogą analizować dane o wypadkach drogowych, aby identyfikować najczęstsze przyczyny kolizji i sugerować zmiany w infrastrukturze drogowej lub oznakowaniu, które mogłyby zapobiec przyszłym wypadkom^[10]. Ponadto AI może być używana do monitorowania zachowań kierowców i wykrywania niebezpiecznych sytuacji, takich jak jazda pod wpływem alkoholu lub zmęczenie kierowcy^[11]. Należy jednak pamiętać, że jak każde inne narzędzie, systemy, których działanie opiera się na AI, nie są wolne od błędów. Zatem bezkrytyczne podejście do analiz przeprowadzanych przez algorytmy jest ryzykowne i stanowi czynnik ryzyka zarówno

⁷ Ewa Maria Włodyka, "Implementation of e-Government and Artificial Intelligence in Polish Public Administration," *TalTech Journal of European Studies*, nr 2 (2024): 120.

⁸ Krzysztof Kaczmarek, "Sztuczna inteligencja," w *Leksykon cyberbezpieczeństwa*, red. Katarzyna Chałubińska-Jentkiewicz (Warszawa: Akademia Sztuki Wojennej, 2024), 251 - 252.

⁹ Dagmara Cholewińska, "Media społecznościowe w dobie kryzysu demograficznego w Polsce. Szanse, wyzwania, zagrożenia," *Ius et Securitas*, nr 1 (2025): 49.

¹⁰ Krzysztof Kaczmarek, Mirosław Karpiuk i Andrea Spaziani, "Use of Artificial Intelligence in Public Sector: Threats and Prospects," *Studia Iuridica Toruniensia*, nr 1 (2025): 34.

¹¹ Aleksandra Skrabacz, Magdalena Bsoul-Kopowska i Bartosz Kozicki, "The Application of Artificial Intelligence in Road Traffic Management and Its Safety Improvement," *Transport Problems*, nr 4 (2024): 11.

dla osób prywatnych, jak i instytucji. Jednym z przejawów zagrożenia bezpieczeństwa publicznego może być kusząca chęć pełnej automatyzacji niektórych procesów, np. informacyjnych, przez administrację publiczną^[12].

Jednocześnie należy podkreślić, że sprawne funkcjonowanie zarówno usług publicznych, jak i komercyjnych wymaga gromadzenia i wykorzystywania dużych zasobów danych, które są konieczne w dostosowaniu się do wyzwań wynikających z rozwoju i implementacji AI. Współcześnie dane te odgrywają rolę jednego z najważniejszych zasobów w procesach gospodarczych i administracyjnych^[13].

Wszystkie te czynniki powodują, że współczesny świat przechodzi przemiany na szeroką skalę w niemal wszystkich obszarach relacji społecznych. Poza rewolucją informacyjną do rosnących na znaczeniu czynników ryzyka należy zaliczyć również zmiany klimatu, szybkość rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych, antropogeniczne obciążenie środowiska oraz dematerializację znacznej części produkcji. Jednocześnie każdy element postępu technologicznego i cywilizacyjnego powoduje, że środowisko bezpieczeństwa charakteryzuje się coraz mniejszą stabilnością. Odpowiedzią na związane z tym wyzwania jest budowanie i wzmacnianie odporności, które powinno polegać na formułowaniu i wdrażaniu kierunków polityk publicznych nakierowanych na przeciwdziałanie zagrożeniom dowolnego pochodzenia i charakteru^[14].

Należy jednak brać pod uwagę to, że odporność systemu to złożona koncepcja, której nie można analizować tylko z jednej perspektywy. Jest to również cecha zmienna, ponieważ po odzyskaniu przez system początkowej równowagi lub przejściu w nowy stan wymagany jest proces ciągłego dostosowywania się do nowych warunków. Zatem odporność należy traktować jako proces, a nie stan^[15]. Istnieją również przykłady, które wskazują, że wymuszone sytuacjami kryzysowymi zmiany okazują się pozytywne nawet po ustąpieniu czynników zakłócających normalne funkcjonowanie.

¹² Ewa Maria Włodyka, "Artificial Intelligence as a Supporting Tool for Local Government Decision-Making in Public Safety," *Przegląd Nauk o Obronności*, nr 17 (2024): 86.

¹³ Christophe Gaie, Mirosław Karpiuk i Andrea Spaziani, "Cybersecurity in France, Poland and Italy," *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 1 (2025): 91.

¹⁴ Olga Reznikova, *National Resilience in Changing Security Environment* (Kyiv: National Institute for Strategic Studies, 2022), 7.

¹⁵ Alina Georgiana Proftiroiu i Corina-Cristiana Nastacă, "What Strengthens Resilience in Public Administration Institutions?," *Eastern Journal of European Studies*, nr 12 (2021): 102.

Potrzeba budowania odporności społecznej stała się szczególnie widoczna w czasie pandemii COVID-19. Wówczas rozpoczęto wiele badań nad odpornością, zwracając szczególną uwagę na funkcjonowanie gospodarki. Wprowadzone wtedy ograniczenia spowodowały spowolnienie gospodarki globalnej. Najbardziej ucierpiały takie branże jak turystyka i usługi. Restrykcje spowodowały również, w wyniku zakłóceń w globalnych łańcuchach dostaw, spadek produkcji przemysłowej. Natomiast ówczesna sytuacja wymusiła przyspieszoną cyfryzację handlu i usług społecznych^[16].

Współczesne środowisko bezpieczeństwa wymaga, aby systemowa odporność państwa była budowana w oparciu o zintegrowane podejście, w którym kluczową rolę odgrywają rozwój technologiczny, organizacja struktur administracyjnych oraz zdolność społeczeństwa i jednostek do współpracy i adaptacji.

3 | Główne obszary i filary bezpieczeństwa systemowego państwa

Bezpieczeństwo systemowe obejmuje budowanie odporności zarówno na zagrożenia bezpośrednie (katastrofy naturalne, wypadki komunikacyjne, awarie technologiczne, ataki terrorystyczne, działania wojenne, epidemie), jak i pośrednie (zmiany klimatyczne, degradacja środowiska, długofalowe skutki różnego rodzaju skażeń, kryzysy zdrowotne o podłożu cywilizacyjnym). Zagrożenia te mogą również prowadzić do poważnych konsekwencji dla życia i zdrowia, kumulując skutki i zwiększając ryzyko destabilizacji systemu^[17].

W tym kontekście istotne jest również bezpieczeństwo ekologiczne, które należy rozumieć jako zapewnienie warunków do istnienia i rozwoju

¹⁶ Sergiu Gherghina, Clara Volintiru i Throstur Olaf Sigurjonsson, "Making a Difference: The Effects of Institutional Resilience in Society During COVID19," *European Political Science*, nr 1 (2022): 428.

¹⁷ Mirosław Karpiuk, "Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2018 r. (II OSK 2524/17)," *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 1 (2019): 185.

istot ludzkich i innych gatunków biologicznych^[18]. Istotnym elementem odporności jest także zapewnienie neutralności światopoglądowej instytucji i struktur państwa, co w reżimach demokratycznych sprzyja stabilności społecznej i minimalizowaniu napięć mogących potencjalnie destabilizować system^[19].

Kolejnym kluczowym elementem bezpieczeństwa systemowego jest zaufanie społeczne wobec grup dyspozycyjnych, które mają możliwość skutecznego działania tylko wtedy, gdy ich działania spotykają się z akceptacją obywateli. To jednak wymaga, aby media i społeczeństwa, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, uważnie monitorowały działania członków tych grup, głośno potępiając wszelkie powodowane przez nich naruszenia norm prawnych i zwyczajowych^[20].

Do niemilitarnych podstaw bezpieczeństwa systemowego można zaliczyć:

- bezpieczeństwo polityczne, które odnosi się do ochrony suwerenności państwa i jego systemu politycznego oraz zapewnienia społeczeństwu ochrony przed bezprawnymi zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Obejmuje ono zarówno bezpieczeństwo państwa, jak i wewnętrzne oraz działania organów ścigania;
- bezpieczeństwo ekonomiczne, które dotyczy nie tylko ochrony zdolności gospodarki do zaspokajania potrzeb ludności, ale również stopnia, w jakim państwo i obywatele mają możliwość samodzielnego podejmowania decyzji ekonomicznych. Obejmuje także ochronę majątku narodowego i wolności gospodarczej przed zagrożeniami zewnętrznymi i presją polityczną. W jego zakres wchodzi polityka gospodarcza, działania niektórych służb państwowych oraz międzynarodowe umowy handlowe i finansowe;
- bezpieczeństwo energetyczne i zasobów naturalnych, które najczęściej definiuje się jako stopień dostępu państwa i jego obywateli do

¹⁸ Jarosław Kostrubiec, Mirosław Karpiuk i Dominik Tyrawa, "The Status of Municipal Government in the Sphere of Ecological Security," *Hungarian Journal of Legal Studies*, nr 2 (2024): 165.

¹⁹ Małgorzata Czuryk, "Dopuszczalne różnicowanie sytuacji pracowników ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd," *Studia z Prawa Wyznaniowego*, nr 27 (2024): 158.

²⁰ Aleksandra Skrabacz, "Migrations as a Challenge for Dispositional Groups in Polish and European Comparative Perspectives," *Journal of Eastern Europe Research in Business and Economics*, Article ID 290391 (2021): 5.

zasobów takich jak ropa naftowa, gaz, woda czy surowce mineralne. Precyzyjniej można je określić jako swobodny dostęp do tych zasobów, kształtowany przez mechanizmy rynkowe, bez ingerencji ze strony innych państw czy podmiotów politycznych bądź wojskowych;

- bezpieczeństwo wewnętrzne obejmujące szereg funkcji związanych z ochroną państwa na jego własnym terytorium. Obejmuje ono m.in. ochronę lotnisk i portów, zabezpieczenie granic, bezpieczeństwo transportu, kontrolę imigracji oraz inne powiązane obszary;
- cyberbezpieczeństwo, które odnosi się do ochrony infrastruktury teleinformatycznej państwa i obywateli, w tym systemów komputerowych i przetwarzania danych, przed szkodliwą ingerencją z zewnątrz lub z wewnątrz kraju. Obejmuje ono zarówno obronę narodową i bezpieczeństwo wewnętrzne, jak i działania organów ścigania;
- bezpieczeństwo humanitarne, które jest koncepcją rozwijaną głównie w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych (dalej: ONZ) po zakończeniu zimnej wojny. Obejmuje ona ochronę ludzi przed głodem, chorobami, represjami i destabilizacją codziennego życia. Z czasem koncepcja ta została rozszerzona i obecnie zawiera również bezpieczeństwo ekonomiczne, środowiskowe, żywnościowe, zdrowotne, osobiste, wspólnotowe, polityczne oraz ochronę kobiet i mniejszości. Jej charakterystyczną cechą jest unikanie tradycyjnego ujęcia bezpieczeństwa jako problemu militarnego pomiędzy państwami i skupianie się na społecznych i ekonomicznych przyczynach zagrożeń oraz na międzynarodowej odpowiedzialności za ochronę ludności przed przemocą. Koncepcja ta ma być realizowana i nadzorowana przez ONZ;
- bezpieczeństwo środowiskowe, które jest pojęciem wieloznacznym. Tradycyjnie wiązano je z przeciwdziałaniem konfliktom wywołanym przez problemy środowiskowe, takie jak niedobory wody, zakłócenia w dostępie do energii czy zmiany klimatyczne, przy czym zakładano, że mają one charakter transgraniczny i mogą prowadzić do sporów między państwami. Nowsze podejście traktuje ochronę środowiska i klimatu jako cel sam w sobie, uznając degradację środowiska spowodowaną działalnością człowieka za zagrożenie równoważne klasycznym zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego. W przeszłości klęski żywiołowe nie były uznawane za element bezpieczeństwa narodowego, jednak wraz z popularyzacją idei zmian

klimatycznych i globalnego ocieplenia stają się one istotnym komponentem debaty o bezpieczeństwie międzynarodowym^[21].

Budowanie bezpieczeństwa systemowego opiera się na wszystkich wymienionych filarach przy jednoczesnym budowaniu odporności jednostek i społeczności lokalnych. Równocześnie nie jest to stan, a ciągły proces polegający na dostosowywaniu się do dynamicznie zmieniającego się otoczenia.

4 | Budowanie odporności systemowej w praktyce: model fiński jako punkt odniesienia

W większości badań nad budowaniem odporności systemowej punktem odniesienia jest Finlandia, która jest uznawana za lidera w zakresie przygotowania na sytuacje kryzysowe^[22]. Państwo to wypracowało model, w którym szeroko angażuje się różne grupy społeczne, instytucje i podmioty gospodarcze w działania na rzecz bezpieczeństwa. Takie podejście pozwoliło Finlandii lepiej radzić sobie z dynamicznie zmieniającymi się warunkami zewnętrznymi i nowymi zagrożeniami.

Współczesne zagrożenia często mają charakter złożony i wielowymiarowy, dlatego nie da się ich skutecznie neutralizować wyłącznie siłami administracji centralnej. Efektywne działania wymagają współpracy administracji rządowej, samorządów, służb ratowniczych, sektora prywatnego, organizacji społecznych oraz samych obywateli. Model, w którym bezpieczeństwo staje się wspólną odpowiedzialnością wielu podmiotów, zwiększa

²¹ Kim R. Holmes, "What Is National Security?," w *Index of U.S. Military Strength*, red. Dakota L. Wood (Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 2015), 19 – 20, https://www.heritage.org/sites/default/files/2019-10/2015_IndexOfUSMilitary-Strength_What%20Is%20National%20Security.pdf? [dostęp: 30.10.2025].

²² Aino Ruggiero, Wojciech D. Piotrowicz i Lijo John, "Enhancing Societal Resilience Through the Whole-of-Society Approach to Crisis Preparedness: Complex Adaptive Systems Perspective – The Case of Finland," *International Journal of Disaster Risk Reduction*, nr 114 (2024): 2.

elastyczność i efektywność całego systemu^[23]. Zaangażowanie szerokiego grona uczestników życia publicznego umożliwia lepsze wykorzystanie ich doświadczeń i zasobów. Przykładowo organizacje pozarządowe mogą wspierać działania pomocowe wobec osób starszych czy wymagających opieki, podczas gdy sektor prywatny dysponuje infrastrukturą i zasobami technicznymi, które w określonych sytuacjach można wykorzystać w działaniach kryzysowych lub odbudowie. Takie szerokie partnerstwo wzmacnia gotowość państwa i społeczeństwa do reagowania na nieprzewidziane sytuacje. Istotne znaczenie ma również poziom zaufania społecznego do instytucji publicznych. Obywatele, którzy dostrzegają sens i przejrzystość działań władz, są bardziej skłonni akceptować wprowadzane ograniczenia w sytuacjach kryzysowych i chętniej podejmują współpracę. Zaufanie nie buduje się jednak samoistnie. Wymaga systematycznej pracy, uczciwego informowania o działaniach państwa, a także umiejętności przyznawania się do błędów i ich korygowania. Zatem stabilność systemu zależy w dużej mierze właśnie od wiarygodności władzy publicznej. Odporność instytucjonalna to nie tylko formalne procedury i gotowe plany kryzysowe. W praktyce sytuacje kryzysowe często wymuszają podejmowanie decyzji w warunkach niepełnej wiedzy i szybko zmieniających się okoliczności^[24]. Dlatego tak ważna jest zdolność elastycznego reagowania i dostosowywania działań do aktualnych potrzeb. Same plany są niezbędne, ale system musi być przygotowany na ich modyfikowanie, gdy wymaga tego rzeczywistość. Znaczenie ma również edukacja obywatelska. Osoby świadome zagrożeń i zasad postępowania w sytuacjach nadzwyczajnych są lepiej przygotowane do odpowiedzialnego działania i współpracy z instytucjami publicznymi. Działania edukacyjne powinny być prowadzone zarówno w ramach systemu oświaty, jak i w przestrzeni publicznej poprzez kampanie informacyjne i szkolenia. Dzięki temu społeczeństwo nie tylko ogranicza własną podatność na dezinformację czy panikę, ale także staje się aktywnym uczestnikiem działań ochronnych.

Nie można też pominąć rosnącego znaczenia bezpieczeństwa cyfrowego. Funkcjonowanie państwa i gospodarki coraz silniej opiera się na systemach informatycznych, a zakłócenia w tej sferze mogą prowadzić do destabilizacji

²³ Josephine Adekola, Denis Fischbacher-Smith i Moira Fischbacher-Smith, "Inherent Complexities of a Multi-Stakeholder Approach to Building Community Resilience," *International Journal of Disaster Risk Science*, nr 11 (2022): 43.

²⁴ Roman Krawczyński, "Bezpieczeństwo w kontekście osobowości osób zarządzających w sytuacjach kryzysowych," *Colloquium*, nr 3 (2012): 186.

całych sektorów. Dlatego rozwijanie kompetencji w obszarze cyberbezpieczeństwa oraz szybkie wykrywanie i neutralizowanie zagrożeń w tej przestrzeni staje się dziś nieodłącznym elementem odporności systemowej.

Model fiński bywa analizowany także przez pryzmat teorii systemów złożonych adaptacyjnych. Podejście to zakłada, że w złożonym układzie instytucji i społeczeństwa powstają dynamiczne powiązania i zależności, których skutków nie da się zawsze przewidzieć^[25]. Siła systemu zależy wtedy od jakości współpracy, sprawnej wymiany informacji i gotowości do dostosowywania się do nowych warunków. Dzięki temu system nie jest sztywny, lecz uczy się, dostosowuje i rozwija w odpowiedzi na kolejne wyzwania.

5 | Wnioski

Przeprowadzone rozważania potwierdzają hipotezę postawioną we wstępie, zgodnie z którą skuteczne budowanie odporności systemowej państwa wymaga współdziałania administracji publicznej, sektora prywatnego, organizacji pozarządowych oraz obywateli, przy jednoczesnym rozwijaniu mechanizmów adaptacyjnych umożliwiających elastyczne reagowanie na zmienne zagrożenia. Zarówno analiza literatury, jak i odniesienie do praktycznych doświadczeń, w tym w szczególności do modelu fińskiego, pozwalają dostrzec znaczenie szerokiego, wielosektorowego podejścia do bezpieczeństwa.

Współczesne środowisko bezpieczeństwa charakteryzuje się dużą dynamiką i wielowymiarowością, dlatego budowanie odporności musi mieć charakter ciągłego procesu dostosowawczego. Kluczowe znaczenie mają tu nie tylko formalne struktury i procedury, ale również zaufanie społeczne, jakość edukacji obywatelskiej, rozwój kompetencji cyfrowych oraz otwartość instytucji państwowych na współpracę z różnymi podmiotami życia publicznego. Rekomendacją na przyszłość pozostaje dalszy rozwój zintegrowanych modeli zarządzania bezpieczeństwem, w których odporność systemowa będzie kształtowana nie tylko przez państwo, ale również

²⁵ Tamara Galkina i Irina Atkova, "Effectual Networks as Complex Adaptive Systems: Exploring Dynamic and Structural Factors of Emergence," *Entrepreneurship Theory and Practice*, nr 5 (2020): 987.

przez aktywne uczestnictwo obywateli, organizacji pozarządowych i sektora prywatnego. Warto również prowadzić dalsze badania nad adaptacyjnym charakterem takich systemów, uwzględniającym coraz większe znaczenie zagrożeń o charakterze cyfrowym, klimatycznym i hybrydowym. W warunkach narastającej niepewności właśnie elastyczność i umiejętność współdziałania różnych podmiotów mogą stać się podstawą długoterminowego bezpieczeństwa państwa i jego obywateli.

Bibliografia

- Adekola, Josephine, Denis Fischbacher-Smith i Moira Fischbacher-Smith. "Inherent Complexities of a Multi-Stakeholder Approach to Building Community Resilience." *International Journal of Disaster Risk Science*, nr 11 (2022): 32 – 45. <https://doi.org/10.1007/s13753-020-00246-1>.
- Bierecki, Dominik, Christophe Gaie i Mirosław Karpiuk. "Artificial Intelligence in e-Administration." *Prawo i Więź*, nr 1 (2025): 383 – 407. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI54.1201>.
- Bsoul-Kopowska, Magdalena, Aleksandra Skrabacz i Jarosław Rodzik. "The Crucial Role of Crisis Management Teams in Public Administration in the Context of COVID-19." *Polish Journal of Management Studies*, nr 1 (2022): 107 – 131. <http://dx.doi.org/10.17512/pjms.2022.25.1.07>.
- Cholewińska, Dagmara. "Media społecznościowe w dobie kryzysu demograficznego w Polsce. Szanse, wyzwania, zagrożenia." *Ius et Securitas*, nr 1 (2025): 41 – 52.
- Czuryk, Małgorzata. "Dopuszczalne różnicowanie sytuacji pracowników ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd." *Studia z Prawa Wyznaniowego*, nr 27 (2024): 151 – 163. <https://doi.org/10.31743/spw.17518>.
- Gaie, Christophe, Mirosław Karpiuk i Andrea Spaziani. "Cybersecurity in France, Poland and Italy." *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 1 (2025): 73 – 95. <http://dx.doi.org/10.17951/sil.2025.34.1.73-95>.
- Gaie, Christophe, Mirosław Karpiuk i Nicola Strizzolo. "Cybersecurity of Public Sector Institutions." *Prawo i Więź*, nr 6 (2024): 347 – 362. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI53.1129>.
- Galkina, Tamara i Irina Atkova. "Effectual Networks as Complex Adaptive Systems: Exploring Dynamic and Structural Factors of Emergence." *Entrepreneurship Theory and Practice*, nr 5 (2020): 964 – 995. <https://doi.org/10.1177/1042258719879670>.

- Gherghina, Sergiu, Clara Volintiru i Throstur Olaf Sigurjonsson. "Making a Difference: The Effects of Institutional Resilience in Society During COVID19." *European Political Science*, nr 1 (2022): 426 – 435. <https://doi.org/10.1057/s41304-022-00380-y>.
- Holmes, Kim R. "What Is National Security?" W *Index of U.S. Military Strength*, red. Dakota L. Wood, 17 – 26. Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 2015. https://www.heritage.org/sites/default/files/2019-10/2015_IndexOfUSMilitaryStrength_What%20Is%20National%20Security.pdf?.
- Kaczmarek, Krzysztof, Mirosław Karpiuk i Andrea Spaziani. "Use of Artificial Intelligence in Public Sector: Threats and Prospects." *Studia Iuridica Toruniensia*, nr 1 (2025): 29 – 48. <http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2025.002>.
- Kaczmarek, Krzysztof, Mirosław Karpiuk i Claudio Melchior. "A Holistic Approach to Cybersecurity and Data Protection in the Age of Artificial Intelligence and Big Data." *Prawo i Więź*, nr 3 (2024): 103 – 121. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI50.907>.
- Kaczmarek, Krzysztof. "Sztuczna inteligencja." W *Leksykon cyberbezpieczeństwa*, red. Katarzyna Chałubińska-Jentkiewicz, 250 – 252. Warszawa: Akademia Sztuki Wojennej, 2024.
- Karpiuk, Mirosław, Claudio Melchior i Urszula Soler. "Cybersecurity Management in the Public Service Sector." *Prawo i Więź*, nr 4 (2023): 7 – 27. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI47.751>.
- Karpiuk, Mirosław. "Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2018 r. (II OSK 2524/17)." *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 1 (2019): 185 – 194. <http://dx.doi.org/10.17951/sil.2019.28.1.185-194>.
- Karpiuk, Mirosław. "The Legal Status of Digital Service Providers in the Sphere of Cybersecurity." *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 2 (2023): 189 – 201. <http://dx.doi.org/10.17951/sil.2023.32.2.189-201>.
- Kostrubiec, Jarosław, Mirosław Karpiuk i Dominik Tyrawa. "The Status of Municipal Government in the Sphere of Ecological Security." *Hungarian Journal of Legal Studies*, nr 2 (2024): 164 – 181. <https://doi.org/10.1556/2052.2024.00510>.
- Krawczyński, Roman. "Bezpieczeństwo w kontekście osobowości osób zarządzających w sytuacjach kryzysowych." *Colloquium*, nr 3 (2012): 185 – 210.
- Profiroi, Alina Georgiana i Corina-Cristiana Nastacă. "What Strengthens Resilience in Public Administration Institutions?" *Eastern Journal of European Studies*, nr 12 (2021): 100 – 125. <https://doi.org/10.47743/ejes-2021-SI05>.
- Reznikova, Olga. *National Resilience in Changing Security Environment*. Kyiv: National Institute for Strategic Studies, 2022.
- Ruggiero, Aino, Wojciech D. Piotrowicz i Lijo John. "Enhancing Societal Resilience Through the Whole-of-Society Approach to Crisis Preparedness:

Complex Adaptive Systems Perspective – The Case of Finland.” *International Journal of Disaster Risk Reduction*, nr 114 (2024): 1 – 17. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2024.104944>.

Skrabacz, Aleksandra, Magdalena Bsoul-Kopowska i Bartosz Kozicki. “The Application of Artificial Intelligence in Road Traffic Management and Its Safety Improvement.” *Transport Problems*, nr 4 (2024): 5 – 16. <http://dx.doi.org/10.20858/tp.2024.19.4.01>.

Skrabacz, Aleksandra. “Migrations As a Challenge for Dispositional Groups in Polish and European Comparative Perspectives.” *Journal of Eastern Europe Research in Business and Economics*, Article ID 290391 (2021): 1 – 14. <http://dx.doi.org/10.5171/2021.290391>.

Włodyka, Ewa Maria. “Artificial Intelligence as a Supporting Tool for Local Government Decision-Making in Public Safety.” *Przegląd Nauk o Obronności*, nr 17 (2024): 80 – 91. <https://doi.org/10.37055/pno/185616>.

Włodyka, Ewa Maria. “Implementation of e-Government and Artificial Intelligence in Polish Public Administration.” *TalTech Journal of European Studies*, nr 2 (2024): 118 – 136. <https://doi.org/10.2478/bjes-2024-0019>.



Między realizmem a pragmatyzmem: polska polityka zagraniczna w ujęciu Stanisława Cata-Mackiewicza na łamach wileńskiego „Słowa” w latach 30. XX wieku

**Between Realism and Pragmatism: Polish Foreign Policy in the View
of Stanisław Cat-Mackiewicz in the Vilnius “Słowo” in the 1930s**

Abstract

The article discusses Stanisław Cat-Mackiewicz's views on Polish foreign policy in the 1930s, presented in the Vilnius daily “Słowo”. The publicist consistently criticized the illusions accompanying the foreign policy of the Second Polish Republic, particularly the excessive trust placed in France and Great Britain, which – in his opinion – were not prepared to offer real support to Poland in the event of a war with Germany. He supported the signing of the non-aggression pact with the Third Reich in 1934, considering it a step toward greater independence of Polish diplomacy. Mackiewicz advocated a policy of balance between Germany and the Soviet Union, while firmly warning against the threat posed by Bolshevism. Although he did not call for breaking off diplomatic relations with the USSR, he demanded a firm and clearly anti-communist stance from the Polish state. In the article, Mackiewicz appears as a political thinker guided by realism in international affairs, in opposition to the strategy pursued by Minister Józef Beck.

KEYWORDS: Stanisław Cat-Mackiewicz, Józef Beck, “Słowo” (Vilnius daily newspaper), foreign policy, Republic of Poland, Polish-German diplomatic relations, bolshevism

SŁOWA KLUCZOWE: Stanisław Cat-Mackiewicz, Józef Beck, „Słowo” (dziennik wileński), polityka zagraniczna, Rzeczpospolita Polska, polsko-niemieckie stosunki dyplomatyczne, bolszewizm

W debacie na temat polskiej polityki zagranicznej lat 30. XX wieku nader często podkreśla się, iż decyzje podejmowane w czasie poprzedzającym wybuch II wojny światowej były w dużej mierze kształtowane przez geopolityczne położenie Rzeczypospolitej Polski pomiędzy dwoma potężnymi sąsiadami – III Rzeszą a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich^[1]. Wobec tych wyzwań elity rządzące podejmowały próby opracowania strategii, która dawałaby szansę na zabezpieczenie państwa przed agresją z obu stron. Koncepcje te były jednak rozmaicie oceniane przez ówczesnych analityków politycznych. Jednym z najbardziej wyrazistych komentatorów i zarazem krytyków polityki zagranicznej sanacji był Stanisław Cat-Mackiewicz (1896–1966), publicysta, polityk i redaktor wileńskiego dziennika „Słowo”^[2], który wyróżniał się realistycznym, często bezkompromisowym podejściem do stosunków międzynarodowych. Analiza jego publicystyki pokazuje, że proponował on wizję polityki zagranicznej opartą na kalkulacji interesów państwa i unikaniu ideologicznych złudzeń, wyrażnie kontrastującą z linią obozu sanacyjnego^[3].

¹ Jacek Gzella, *Między Sowietami a Niemcami. Koncepcje polskiej polityki zagranicznej konserwatystów wileńskich zgrupowanych wokół „Słowa” (1922–1939)* (Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika, 2011), 31 – 33; Henryk Batowski, *Między dwiema wojnami 1919–1939. Zarys historii dyplomatycznej* (Kraków: Wydawnictwo Literackie, 2001), 57 – 58; Wojciech Materski, *Na widocie. II Rzeczpospolita wobec Sowietów 1918–1943* (Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN, 2005), 89 – 90; Mariusz Wołos, „Szkic o polskiej polityce zagranicznej w międzywojennym dwudziestolecu,” w *Dwudziestolecie*, red. Krzysztof Persak i Paweł Machcewicz (Warszawa: Bellona i Muzeum Historii Polski, 2009), 201 – 206; Piotr Łossowski, „Kształtowanie się państwa polskiego i walki o granice (listopad 1918–czerwiec 1921),” w *Historia dyplomacji polskiej*, t. 4, 1918–1939 (Warszawa: PWN, 1995), 92 – 95.

² Dariusz Szpoper i Andrzej Bielecki, *Aleksander Meysztowicz. Portret polityczny konserwatysty* (Gdańsk: Arche, 2001), 130; Dariusz Szpoper, *Sukcesorzy Wielkiego Księstwa. Myśl polityczna i działalność konserwatystów polskich na ziemiach litewsko-białoruskich w latach 1904–1939* (Gdańsk: Arche, 1999), 152 – 153; Janusz Osica, *Politycy anachronizmu. Konserwatyści wileńskiej grupy „Słowa” 1922–1928* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1982), 36 – 39; Przemysław Dąbrowski, *Rozpolitykowane miasto. Ustrój polityczny państwa w koncepcjach ugrupowań działających w Wilnie w latach 1918–1939* (Gdańsk: Arche, 2012), 194 – 195, 320 – 321; Marcin Wojtacki, „Słowo” Stanisława Cata-Mackiewicza. *Dziennik konserwatystów wileńskich w latach 1922–1939* (Toruń: Wydawnictwo Naukowe UMK, 2009), 110; Andrzej Górski, *Władza polityczna w myśli Stanisława Cata-Mackiewicza* (Kraków: Wydawnictwo Arcana, 1999), 178 – 181.

³ Jerzy Jaruzelski, *Stanisław Cat-Mackiewicz 1896–1966. Wilno – Londyn – Warszawa* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1994), 45 – 46.

Mackiewicz^[4] wielokrotnie podkreślał, że polska polityka zagraniczna była obarczona błędnymi kalkulacjami dotyczącymi układu sił w Europie. Pod koniec 1930 r. opublikował na łamach wileńskiego dziennika artykuł, w którym stwierdził, iż: „Niemcy prowadzą z nami wojnę dyplomatyczną. Wśród zgiełku i chaosu walk partyjnych, od których pęka maszyna państwowa potężnego mocarstwa, hasła antypolskie wysuwane są wszędzie naprzód jako tania, popłatna, nie niebezpieczna i nie pociągająca za sobą konsekwencji demagogia”^[5]. Stawiał pytanie i jednocześnie udzielał na nie odpowiedzi:

Czy nam jest ta wojna dyplomatyczna na rękę. – Nie. – Raz, bo jest nam narzucana, z cudzej inicjatywy, nasze uczucia wobec całego świata są pokojowe. Dwa, bo stawia nas w położeniu jedyne go przysięgłego obrońcy tej polityki, która w 1919 sadzała Niemcy na ławie potępionych, – broniąc się bowiem, musimy ciągle Niemców atakować i o różne rzeczy oskarżać. Trzy, bo prowadząc wojnę dyplomatyczną z Niemcami osłabiamy swoje znaczenie międzynarodowe, pozwalamy się spychać do roli państwa prowadzącego wojnę^[6].

Mackiewicz dostrzegął, iż III Rzesza stosowała wobec Rzeczypospolitej Polskiej „wojnę dyplomatyczną” – działania nacisku, propagandy i izolacji, mające na celu osłabienie pozycji państwa na arenie międzynarodowej^[7]. Obawiał się, iż państwo polskie nie tylko daje się wciągnąć w tę grę, ale również traci na niej wizerunkowo i strategicznie. Podkreślał, że to właśnie Niemcy narzucały zasady, podczas gdy Warszawa zmuszona została do obrony swojej pozycji. Przekonywał, że kraj ten występował jako jedyny obrońca powojennego porządku wersalskiego, a to w jego opinii osamotniało kraj na arenie międzynarodowej^[8].

Teksty publikowane przez redaktora naczelnego na łamach wileńskiego dziennika „Słowo” wielokrotnie wskazywały na nadmierne zaufanie władz

⁴ Jerzy Jaruzelski, *Mackiewicz i konserwatyści. Szkice do biografii* (Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy, 1976), 86 – 87.

⁵ [Stanisław Mackiewicz] Cat, „Geniusz wyjeżdża...”, *Słowo*, Wilno, 30 grudnia 1930, nr 297, 1.

⁶ Ibidem, 1.

⁷ Władysław Czapliński, Antoni Galos i Wacław Korta, *Historia Niemiec* (Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 2010), 610 – 617.

⁸ Stanisław Żerko, „Stanisław Cat-Mackiewicz wobec stosunków polsko-niemieckich (do 1939 r.)”, w *Polacy i Niemcy. Dziesięć wieków sąsiedztwa*, red. Andrzej Czubiński (Warszawa: PWN, 1987), 374 – 375.

do Francji^[9] i Wielkiej Brytanii, które – jak przewidywał – nie były gotowe realnie wesprzeć Rzeczypospolitej Polski w przypadku pojawienia się konfliktu z Niemcami. Krytykował również sanacyjną dyplomację za brak elastyczności w kontaktach z III Rzeszą oraz za naiwną wiarę w możliwość utrzymania równowagi między Berlinem a Moskwą. W odpowiedzi na kierowane w jego stronę zarzuty dotyczące propagowania przez niego polityki zbliżenia z Niemcami pisał:

Tak samo, jak tym, którzy zachwycają się bolszewizmem, a wyrzekają na kapitalizm, rekomendowałbym podróż do Rosji, tak tym, którzy uważają, że moje artykuły za zbliżeniem się polsko-niemieckim ujemnie wpływają na sympatię Francuzów do Polski, polecałbym małe poznanie się z francuskim środowiskiem politycznym. [...] Francuzi nie cenią sojuszu z Polską^[10].

W jego ocenie należało wprowadzić bardziej racjonalne rozwiązania w relacjach z Niemcami, zamiast pokładać nadzieję w układach, które w ostatecznym rozrachunku okazały się nieskuteczne^[11].

Mackiewicz dokonywał wnikliwej analizy działań prowadzonych przez polską dyplomację w okresie międzywojennym, wskazując na liczne błędy, jakie zostały popełnione, pisał:

Naprężenie stosunków między państwami. Powstają one dla czegoś. Dwa państwa rywalizują ze sobą o jakąś kolonię w Afryce, o jakieś posiadłości w Azji, o rynki zbytu dla swoich towarów, o rynki lokowania swoich oszczędności, o to, kto ma budować jakimś innym krajom koleje. Naprężenie stosunków jest minusem, jest złą stroną, jest osłabieniem państwa. Jeśli dane państwo dopuszcza do takiego naprężenia, to dlatego, że na innej stronie buchalterii politycznej ma za cenę tego naprężenia otrzymać jakieś zyski. Myśmy nasze naprężenie stosunków z Niemcami utrzymywali dla własnej przyjemności. Nie zakładujemy się, że było ono wywoływane wyłącznie przez Niemców. I myśmy w tym kierunku robili, co mogli. Zapisze to historia na dowód naszej niedojrzałości politycznej. W naprężeniu stosunków z Niemcami nie mogliśmy mieć żadnego celu. Wykonaliśmy 100% naszego

⁹ [Stanisław Mackiewicz] Cat, "Od Napoleona III do Brześcia Litewskiego," *Słowo*, Wilno, 28 grudnia 1930, nr 296, 1.

¹⁰ [Stanisław Mackiewicz] Cat, "Rozmowa Francuza z Polakiem," *Słowo*, Wilno, 19 listopada 1932, nr 292, 1.

¹¹ Gzella, *Między Sowietami a Niemcami*, 129 – 131.

programu terytorialnego na zachodzie. Nie uważamy za sporne ani metra ziemi pomiędzy Niemcami, a nami. Chodzi nam wyłącznie o zabezpieczenie ziemi już posiadanej, o bezpieczeństwo granic i o spokój sąsiedztwa. Normalizacja sąsiedztwa tych stosunków byłaby naszym istotnym sukcesem. Ale nie potrafiliśmy tego zrozumieć^[12].

Mackiewicz zauważał, iż Rzeczpospolita Polska nie miała żadnych roszczeń terytorialnych w stosunku do Niemiec – odzyskała Wielkopolskę i Pomorze. Uwypuklał, że polityka zagraniczna prowadzona przez sanację przyczyniła się do eskalacji konfliktu z uwagi na fakt, iż opierała się ona na idealistycznym przekonaniu, iż Rzeczpospolita Polska może narzucać swoją wolę w Europie, pomimo że nie miała do tego odpowiednich środków. Oceniając działania podejmowane na arenie międzynarodowej w okresie dwudziestolecia międzywojennego, Mackiewicz dodawał:

[...] polityka polska usiłuje płynąć „pod prąd”, ponieważ: 1) staje na amatora w obronie nienaruszalności traktatu wersalskiego; 2) bo nie dyskontuje należycie konieczności zbliżenia francusko-niemieckiego; 3) bo nie docenia konieczności i znaczenia konsolidacji mocarstw^[13].

W 1933 r. doszło do wydarzenia mającego newralgiczne znaczenie dla kształtu europejskiej polityki – pożaru Reichstagu^[14]. Był to pretekst do brutalnego rozprawienia się z niemieckimi komunistami oraz umocnienia władzy Adolfa Hitlera^[15]. W ocenie Mackiewicza incydent ten symbolizował ostateczne rozstanie z linią porozumienia Berlina z Moskwą. Podkreślał, że międzynarodowe sojusze i dyplomatyczne porozumienia często mają jedynie iluzoryczne znaczenie, natomiast o rzeczywistej polityce decydują faktyczne wydarzenia i brutalne mechanizmy władzy. To wydarzenie było nie tylko symbolem przejścia III Rzeszy w fazę totalitaryzmu, ale także dowodem na to, że Hitler jednoznacznie zerwał z polityką współpracy niemiecko-sowieckiej, stawiając na konfrontację z komunizmem.

¹² [Stanisław Mackiewicz] Cat, „Rok niepomysłny,” *Słowo*, Wilno, 9 stycznia 1933, nr 8, 1.

¹³ [Stanisław Mackiewicz] Cat, „Notatki polemiczne,” *Słowo*, Wilno, 25 lutego 1933, nr 55, 1.

¹⁴ William Lawrence Shirer, *Powstanie i upadek Trzeciej Rzeszy. Historia hitlerowskich Niemiec* (Oświęcim: Napoleon V, 2019), 338.

¹⁵ Antoni Czubiński, *Historia Polski XX wieku* (Poznań: Wydawnictwo Poznańskie, 2003), 174 – 177.

Jak pisał: „Z palców Litwinowa^[16] ściskających dłoń barona Neuratha^[17], spływa krew. Ta krew przegryza dokumenty, mówiące o współdziałaniu niemiecko-sowieckim”^[18]. Mackiewicz stał na stanowisku, iż przelana krew i represje stosowane wobec niemieckich komunistów miały większą wagę niż jakiegokolwiek traktaty czy dyplomatyczne zapewnienia. Przez lata Berlin i Moskwa utrzymywały kontakty, opierając je na wspólnym interesie, zwłaszcza po traktacie w Rapallo (1922)^[19], który umożliwił Niemcom rozwój wojskowy na terenach Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich^[20]. Jednak z chwilą dojścia Hitlera do władzy i jego brutalnych działań wobec komunistów polityczna rzeczywistość uległa gwałtownej zmianie. Mackiewicz oceniał to wydarzenie jako korzystne, ponieważ zerwanie współpracy niemiecko-sowieckiej eliminowało największe zagrożenie dla strony polskiej, jakim była możliwość powtórzenia się sytuacji, w której dwa największe mocarstwa sąsiadujące z państwem polskim łączą siły przeciwko niej. W jego ocenie polska polityka zagraniczna powinna dążyć do utrzymania tego rozłamu i politycznego balansowania między Berlinem a Moskwą. W sytuacji wrogości tych dwóch mocarstw Rzeczpospolita Polska mogła uzyskać większą przestrzeń do prowadzenia własnej, niezależnej polityki międzynarodowej^[21].

W latach 30. XX wieku Europa mierzyła się z rosnącymi napięciami na arenie międzynarodowej, a w debacie politycznej coraz częściej pojawiało się pytanie: czy granice państw mogą być trwałe, czy też muszą ulegać

¹⁶ Maksim Maksimowicz Litwinow (1876–1951) – był jednym z głównych architektów radzieckiej polityki zagranicznej w latach 30. XX wieku, szczególnie jako ludowy komisarz spraw zagranicznych Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (1930–1939).

¹⁷ Konstantin Hermann Karl von Neurath (1873–1956) – niemiecki dyplomata i polityk, minister spraw zagranicznych Niemiec w latach 1932–1938, a później protektor Czech i Moraw.

¹⁸ [Stanisław Mackiewicz] Cat, „To lepsze niż pakt o nieagresji,” *Słowo*, Wilno, 2 marca 1933, nr 60, 1.

¹⁹ Andrzej Leszek-Szcześniak, *Zmowa – IV rozbiór Polski* (Warszawa: Alfa, 1990), 19 – 20.

²⁰ Stanisław Cat-Mackiewicz, *O jedenastej – powiada aktor – sztuka jest skończona. Polityka Józefa Becka* (Kraków: Wydawnictwo Universitas, 2012), 32 – 33.

²¹ Szymon Rudnicki, *Działalność polityczna polskich konserwatystów 1918–1926* (Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź: Ossolineum, 1981), 137 – 138; Edward Czapiewski, „Konserwatyści o stosunkach polsko-niemieckich w latach 1918–1925,” *Dzieje Najnowsze*, t. 18, nr 3–4 (1986): 45 – 47; Wiesław Władyka, *Działalność polityczna polskich stronnictw konserwatywnych w latach 1926–1935* (Wrocław: Ossolineum, 1977), 110 – 111.

zmianom, poprzez wojnę lub pokojową rewizję? W tej kwestii szczególnie silne było stanowisko brytyjskich pacyfistów, którzy uważali, że jeśli świat ma uniknąć kolejnej wojny, niezbędne było zaakceptowanie konieczności stopniowej korekty linii podziału terytorialnego. Mackiewicz, komentując tę ideę, zwracał uwagę na jej pozorną racjonalność, ale również na polityczne niebezpieczeństwa, pisał:

Pacyfiści angielscy tak rozumują: „albo granice państw będą zmieniane przez wojnę, albo przez rewizje pokojowe. Ten, kto głosi, że granice na wieki wieków mają pozostać te same, ten widać nie czytał historii. Z tego wynika, że ten, kto naprawdę chce być rzetelnym pacyfistą, musi głosić hasło rewizji granic”. Trudno temu rozumowaniu odmówić logiki. Wiemy, że pacyfizm jako kierunek ideowy w Anglii naprawdę jest silny i szczery. Wiemy także, że faszystowskie Włochy pogardzają hasłami pacyfistycznymi, uważając je za dowód zniewieściałości i degeneracji kultury europejskiej. A jednak MacDonald chce swój «klub pokoju» tworzyć wspólnie z Mussolinim^[22].

Mackiewicz wskazywał, iż historia niejednokrotnie pokazywała jednak, że ukształtowanie graniczne państw nigdy nie było nienaruszalne, a przekonanie, że może ono pozostać niezmiennie na wieki, stanowiło iluzję. Skoro więc nie można było liczyć na stabilność granic, pacyfiści argumentowali, że jedynym sposobem na uniknięcie wojny jest ich stopniowa, kontrolowana zmiana w drodze negocjacji. W ich ocenie ponowne ustalenie granic państwowych stanowiło alternatywę dla konfliktów zbrojnych, a sprzeciw wobec tego rozwiązania miałby oznaczać zamykanie oczu na rzeczywistość dziejową. Dla Mackiewicza koncepcja ta była jednak fałszywym rozwiązaniem, które prowadziło do osłabienia państw, zwłaszcza tych, których granice były kwestionowane przez silniejszych sąsiadów. Wskazywał, że polityka ustępstw nie tylko nie powstrzyma agresorów, ale wręcz zachęci ich do stawiania coraz dalej idących żądań, dlatego też Mackiewicz nie wierzył w koncepcję „pokojowej rewizji granic”^[23].

²² Ramsay MacDonald (1866–1937) – brytyjski polityk Partii Pracy, dwukrotny premier Wielkiej Brytanii (1924, 1929–1935), znany z pacyfistycznych poglądów i prób utrzymania pokoju w Europie w latach 30. XX wieku; [Stanisław Mackiewicz] Cat, “MacDonald = ‘pokojowa’, Mussolini = ‘rewizja granic’,” *Słowo*, Wilno, 21 marca 1933, nr 79, 1.

²³ Jacek Gzella, “Koncepcje stosunków polsko-węgierskich na łamach wileńskiego ‘Słowa’ (1922–1939),” *Rocznik Historii Prasy Polskiej*, t. 15, z. 1 (29) (2012), 94 – 97.

W polityce międzynarodowej 1933 r. przyniósł istotny zwrot w relacjach polsko-niemieckich. W dniu 2 maja tegoż roku poseł Alfred Wysocki spotkał się w Berlinie z Adolfem Hitlerem, gdzie ku zaskoczeniu polskiej dyplomacji kanclerz III Rzeszy zaproponował odprężenie w stosunkach z Rzeczpospolitą Polską i współpracę przeciwko bolszewizmowi. Propozycja ta była o tyle niespodziewana, że w poprzednich latach Rzeczpospolita Polska opierała swoją politykę wobec Niemiec na strategii odstraszenia i podkreślania gotowości do obrony swoich granic^[24]. Pomimo deklaracji Hitlera Mackiewicz wskazywał, że państwo polskie w dalszym ciągu nie porzuciło polityki twardego stanowiska wobec Berlina^[25]. Dopiero rok później, 26 stycznia 1934 r., nastąpił przełom, kiedy to podpisano polsko-niemiecki pakt o nieagresji, który miał obowiązywać przez 10 lat. Było to wydarzenie, które Mackiewicz oceniał pozytywnie, widząc w nim sukces ówczesnej strategii politycznej Józefa Piłsudskiego^[26]. Mackiewicz w „Słowie” podkreślał, że: „Data 26 stycznia 1934 r. jest zwycięstwem genialnej polityki Marszałka Piłsudskiego”^[27]. Pakt ten zapewniał państwu polskiemu chwilową stabilizację w relacjach z III Rzeszą^[28].

W jego ocenie układ z Niemcami symbolizował wyjście z dyplomatycznej izolacji i odzyskanie możliwości samodzielnego kształtowania swojej polityki zagranicznej. Uważał go za krok w stronę podwyższenia znaczenia Rzeczpospolitej Polski na arenie międzynarodowej, który nie naruszał żadnych zobowiązań sojuszniczych, lecz wręcz wzmacniał niezależność polityczną kraju. Jak pisał: „[...] szczęśliwy, historyczny dzień podpisania układu z Niemcami [...] nie stargał żadnego z polskich sojuszów, ale dał niezależność polityce polskiej”^[29]. W jego ocenie naród polski wyszedł z dotychczasowego stanu „quasi-wojny z Niemcami”, zyskując „swobodę ruchów” w polityce zagranicznej. Mackiewicz porównywał to do przykładu Anglii, która w 1900 r. zakończyła konflikt z Transwalem i Oranią nie dlatego, że przestała uważać je za wrogów, lecz dlatego, że taki był

²⁴ Gzella, *Między Sowietami a Niemcami*, 139.

²⁵ Stanisław Mackiewicz, *Historia Polski od 11 listopada 1918 do 17 września 1939 r.* (Kraków: Wydawnictwo Universitas, 2012), 240 – 246, 277.

²⁶ Andrzej Garlicki, *Józef Piłsudski 1867–1935* (Warszawa: Czytelnik, 1989), 296 – 297.

²⁷ [Stanisław Mackiewicz] Cat, „Zwycięstwo «Słowa» w publicystyce polskiej,” *Słowo*, Wilno, 29 stycznia 1934, nr 27, 1.

²⁸ Zob. Sławomir Żerko, „Jesteśmy w dobrym punkcie politycznym. O polityce Józefa Becka — bez mitów,” *Dzieje Najnowsze* 33, nr 4 (2001): 103 – 105.

²⁹ [Stanisław Mackiewicz] Cat, „Niezależna polityka Polski. Niezależna polityka Niemiec. Porozumienie z Niemcami daje nam pokój i dyplomatyczną niezależność,” *Słowo*, Wilno, 29 stycznia 1935, nr 28, 1.

interes państwowy. W podobny sposób interpretował podpisanie układu z Niemcami: „Otóż koniec wojny z Niemcami dał nam swobodę ruchów, dał nam niezależność polityczną”^[30]. Mackiewicz stanowczo odrzucał dwa scenariusze, które jego zdaniem były szerzone szkodliwie przez prasę i niektóre ośrodki dyplomatyczne. Po pierwsze, kategorycznie eliminował możliwość wojny, powołując się zarówno na słowa niemieckiego dyktatora, jak i własne przekonania: „Kancelarz Hitler pięknie i uczciwie powiedział, że po jakiegokolwiek wojnie w Europie przyjdzie bolszewizm. [...] Wykluczając więc wszelką wojnę, wyłączamy także pomysły o wspólnej polsko-niemieckiej wyprawie na Moskwę”^[31]. Po drugie, odrzucał sugestie, że Niemcy mogły zawrzeć porozumienie z Rzeczpospolitą Polską tylko i wyłącznie w celu izolacji Francji i uzyskania chwilowych korzyści, które ostatecznie byłyby dla państwa polskiego niebezpieczne. Twierdził, że przywódca III Rzeszy potrzebował pokoju na wschodniej granicy nie z powodu tymczasowej kalkulacji, lecz z przyczyn strukturalnych i ideowych: „Hitler może się pogodzić z Francją, Genewą, z Europą, ale Hitler będzie zawsze potrzebował pokoju na naszej granicy, albowiem to, co najbardziej ideowo i politycznie niemieckość wymaga tego pokoju na polsko-niemieckiej granicy”^[32]. Z tych wypowiedzi jasno wynika, że Mackiewicz wierzył w możliwość trwałego porozumienia z Niemcami, przy założeniu wzajemnego respektowania granic i suwerenności. W jego opinii polityka zagraniczna nie powinna być prowadzona w atmosferze emocji czy lęku, ale w oparciu o interes narodowy^[33].

Po śmierci Piłsudskiego 12 maja 1935 r. nastąpiła wyraźna zmiana kierunku w polskiej polityce zagranicznej. Jej kształtowanie przejął Józef Beck^[34], który porzucił pragmatyczną strategię równoważenia wpływów mocarstw, charakterystyczną dla Piłsudskiego, i zaczął realizować własną wizję stosunków międzynarodowych. Mackiewicz, komentując bieżące wydarzenia na łamach „Słowa”, nie krył sceptycyzmu wobec nowej linii dyplomatycznej. Jego krytyka koncentrowała się przede wszystkim na dwóch obszarach: relacjach z Niemcami oraz polityce wobec Litwy.

³⁰ Ibidem, 1

³¹ Ibidem, 1.

³² Ibidem, 1.

³³ Jerzy Krasuski, *Stosunki polsko-niemieckie 1871–1939* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1967), 139 – 143.

³⁴ Konrad Wrzos, *Pułkownik Józef Beck* (Warszawa: Nakład Gebethnera i Wolffa, 1939), 277 – 278; Marek Kornat i Mariusz Wołos, *Józef Beck* (Kraków: Wydawnictwo Literackie, 2020), 4 – 8.

Zdaniem Mackiewicza Beck nie potrafił wykorzystać odprężenia w relacjach z Niemcami, które zapoczątkowane zostało w 1933 r. Zbyt sztywne trzymanie się wcześniejszych schematów osłabiło pozycję Rzeczypospolitej Polski, a sanacyjna dyplomacja okazała się bierna, zamiast aktywnie kreować swoją strategię na arenie międzynarodowej. Jak pisał: „Nasza dyplomacja nie wykorzystała polityki, zapoczątkowanej wobec Polski w dniu 2 maja 1933 roku przez kanclerza Hitlera, w sposób, w który wykorzystać by ją może mógł Józef Piłsudski”^[35].

Mackiewicz stał na stanowisku, że polityka Piłsudskiego pozwalała na utrzymywanie niezależności w relacjach zarówno z Berlinem, jak i Moskwą. Po śmierci Marszałka zdolność ta została zatracona, a państwo polskie zaczęło popadać w dyplomatyczną izolację. Podkreślał, że odprężenie polsko-niemieckie mogło zostać lepiej spożytkowane na rzecz umocnienia pozycji Rzeczypospolitej Polski na arenie międzynarodowej, a tymczasem przyniosło wyłącznie korzyści III Rzeszy, pisał: „Jeśli to nie nastąpi, Polska będzie miała prawo zarzucić min[istrowi]. Beckowi, że nie umie należycie wykorzystać odprężenia polsko-niemieckich stosunków i że jego polityka przynosi korzyści wyłącznie Niemcom, a nie nam”^[36].

Mackiewicz obawiał się nadmiernego wzrostu siły zarówno gospodarczej, jak i militarnej Niemiec bez proporcjonalnego wzmacniania państwa polskiego. Dostrzegał, że Berlin konsekwentnie budował swoją pozycję w Europie, podczas gdy Warszawa nie potrafiła skutecznie wykorzystać swojego potencjału politycznego, nie podejmując wystarczających działań na rzecz umocnienia swojej pozycji na arenie międzynarodowej. Jak przestrzegał: „Nie boimy się wzmacniania się Niemiec, jeśli będzie temu odpowiadało proporcjonalne wzmacnianie Polski, przeciwnie upatrujemy w tym drogę do mocarstwowego stanowiska naszego państwa, jeżeli jednak wzmacniać się będą tylko Niemcy, a my staniemy w miejscu, to dojdziemy do katastrofy”^[37].

Na tle rosnących napięć w Europie w pierwszych miesiącach 1936 r. Mackiewicz wielokrotnie zabierał głos, przekonując, że kluczem do stabilizacji sytuacji było trwałe porozumienie między Francją a Niemcami, wraz z aktywnym udziałem Rzeczypospolitej Polski. Zdecydowanie negatywnie odnosił się do działań, a w zasadzie ich braku, chociażby podjęcia próby

³⁵ [Stanisław Mackiewicz] Cat, „Zwycięstwo Polska winna mieć rekompensatę za dokonanie Anschlussu,” *Słowo*, Wilno, 14 marca 1938, nr 71, 1.

³⁶ Idem, „Żądamy normalizacji stosunków polsko-litewskich jako rekompensaty za dokonanie Anschlussu,” *Słowo*, Wilno, 15 marca 1938, nr 72, 1.

³⁷ Idem, „Dyskonto Anschlussu,” *Słowo*, Wilno, 15 marca 1938, nr 73, 1.

nawiązania takowych stosunków przez ministra Becka, pisał: „Wzywaliśmy w swoich artykułach min[istra]. Becka aby wystąpił jako pokojowy pośrednik pomiędzy Francją, a Niemcami”^[38]. W 1936 r. pozytywnie wypowiadał się w zakresie polityki Niemiec w czasie kryzysu wywołanego wkroczeniem wojsk niemieckich do zdemilitaryzowanej Nadrenii. Postrzegał kanclerza Hitlera jako „orędownika pokoju”, który podjął tę decyzję w reakcji na demonstracyjnie ofensywny w charakterze pakt francusko-radziecki. Jego zdaniem była to odpowiedź na agresywne posunięcia Francji, a skoro doszło do ataku, Hitler zareagował kontratakiem. Publicysta pisał nawet, że gdybyśmy byli Niemcami, uznalibyśmy takie działanie za „obowiązek” wynikający z potrzeby przeciwdziałania bolszewickim planom wywołania wojny w Europie, której celem byłoby doprowadzenie po bratobójczym konflikcie do globalnej dominacji komunizmu^[39].

W tym samym roku Mackiewicz podjął próbę analizy ewolucji niemieckiej polityki zagranicznej, zwracając szczególną uwagę na zmianę znaczenia pojęcia „Wschód” w jej strategicznych założeniach^[40]. Jego zdaniem w okresie kanclerstwa Gustava Stresemanna^[41] termin ten odnosił się przede wszystkim do Europy Środkowo-Wschodniej, w tym do Rzeczypospolitej Polski, którą traktowano jako państwo tymczasowe, nie w pełni uznane i wymagające „korekty terytorialnej”. Stresemann, działając jeszcze w ramach względnego realizmu politycznego, dążył do rewizji postanowień wersalskich, ale przy użyciu metod dyplomatycznych i z zachowaniem kontaktów z Zachodem^[42]. W ocenie Mackiewicza polityka Hitlera oznaczała zerwanie z tą linią. W miejsce dyplomatycznego rewizjonizmu pojawiła się jawna agresja oraz ideologiczna koncepcja przestrzeni życiowej (niem. *Lebensraum*)^[43] wyrażająca przekonanie, że Niemcy są przeludnione,

³⁸ Idem, „Hitler, a nasze koncepcje publicystyczne,” *Słowo*, Wilno, 2 marca 1936, nr 61, 1.

³⁹ Ibidem, 61.

⁴⁰ Jan Karski, *Wielkie mocarstwa wobec Polski 1919–1945. Od Wersalu do Jalty* (Poznań: Wydawnictwo Poznańskie, 2014), 130 – 133.

⁴¹ Gustav Stresemann (1878–1929) – niemiecki polityk, kanclerz Rzeszy w 1923 r., a następnie wieloletni minister spraw zagranicznych (1923–1929). Uważany za jednego z głównych architektów tzw. polityki porozumienia (niem. *Vernunft Politik*), która dążyła do stopniowego odzyskania przez Niemcy pozycji mocarstwowej po klęsce w I wojnie światowej.

⁴² Tomasz Paluszyński, *Historia Niemiec i państw niemieckich. Zarys dziejów politycznych* (Poznań: Wydawnictwo Poznańskie, 2006), 262 – 266.

⁴³ Marian Zgórniak, „«Lebensraum» w doktrynie politycznej i wojskowej III Rzeszy,” *Studia Historyczne* 23, z. 4 (1980): 621 – 632.

że Niemcom brakuje niezbędnej do życia przestrzeni, co jakoby usprawiedliwiać miało terytorialną ekspansję, której głównym celem nie było już państwo polskie postrzegane raczej jako korytarz tranzytowy, lecz rozległe obszary Związku Sowieckiego. W hitlerowskiej doktrynie politycznej „Wschód” został przedefiniowany jako synonim terytorium przeznaczonego do brutalnej kolonizacji i eksploatacji, zamieszkanego przez „ludy niższe”, co z założenia przesunęło główny kierunek ekspansji na terytoria zamieszkałe przez Rosjan i Ukraińców, a nie Polaków. Mackiewicz interpretował to jako sygnał, że w najbliższej perspektywie to właśnie Związek Sowiecki, a nie Rzeczpospolita Polska, stanie się głównym celem niemieckiej ekspansji. Ostrzegał jednak, że fakt ten nie oznaczał bezpieczeństwa dla Polaków, a wręcz przeciwnie. Jej położenie geograficzne i słabość polityczna czyniły z niej kraj narażony na wciągnięcie w konflikt jako pole bitwy lub strefa buforowa. Zmiana semantyczna pojęcia „Wschodu” była zatem, według publicysty, sygnałem głębszej zmiany w europejskim układzie sił i ostrzeżeniem przed nieuchronnym zderzeniem dwóch totalitaryzmów – nazistowskiego i sowieckiego, do którego mogła zostać wbrew własnej woli wciągnięta^[44].

Mackiewicz opowiadał się za trójstronnym sojuszem Rzeczypospolitej Polski, Francji i Niemiec, pisał: „Zawsze byliśmy zwolennikami francusko-niemieckiego-polskiego porozumienia i bronimy tej idei od powstania naszego pisma”^[45], podkreślając, iż wyłącznie takie porozumienie mogłoby zapewnić stabilność i pokój na starym kontynencie. Taki układ miał zrównoważyć potencjał Niemiec i uchronić państwo polskie przed izolacją. Mackiewicz stał na stanowisku, iż sojusz ze stroną silniejszą (czy to z Niemcami, czy z Francją) bez udziału trzeciej siły doprowadziłby do podporządkowania strony słabszej^[46]. Szczególnie krytycznie oceniał antyniemiecki blok oparty na francusko-sowieckiej konwencji, który jego zdaniem prowadził wprost do wojny i ekspansji komunizmu^[47].

Mackiewicz, nawołując do zwalczania bolszewizmu zarówno na arenie międzynarodowej, jak i wewnątrz państwa polskiego, jednocześnie polemizował z przedstawicielami Narodowej Demokracji, którzy zarzucali mu

⁴⁴ Mackiewicz, *Historia Polski*, 240 – 246.

⁴⁵ [Stanisław Mackiewicz] Cat, “Z Francją i z Niemcami, ale nie z Francją przeciw Niemcom,” *Słowo*, Wilno 31 sierpnia 1936, nr 239, 1.

⁴⁶ Stanisław Żerko, *Stosunki polsko-niemieckie* (Poznań: Instytut Zachodni, 1998), 98 – 101.

⁴⁷ Władysław Studnicki, “PPS wysługuje się Sowietom,” *Słowo*, Wilno, 5 maja 1936, nr 123, 3.

skłonność do zrywania stosunków dyplomatycznych ze Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich. *Expressis verbis* podkreślał, że nie jest zwolennikiem tak radykalnych kroków, pisał: „Czy z tego wynika, że wzywam nasze MSZ do zerwania stosunków z SSSR? Nie. Bynajmniej”^[48]. W jego ocenie Rzeczpospolita Polska, jako kraj najbardziej narażony w Europie na ekspansję sowiecką, powinien utrzymywać z Moskwą stosunki dyplomatyczne na poziomie unormowanym i pokojowym, choć z wyraźnym zastrzeżeniem: w granicach ochrony suwerenności wewnętrznej. Mackiewicz był zdecydowanym przeciwnikiem tolerowania działalności propagandowej komunistów na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Z pewną nadzieją dostrzegał oznaki zmian w polityce międzynarodowej. Oziębienie relacji pomiędzy Paryżem a Moskwą na forum Ligi Narodów, a także wycofywanie się francuskiego rządu z jawnego poparcia udzielonego hiszpańskim republikanom interpretował jako odwrót od wcześniejszej sowieckiej koncepcji wojny przewencyjnej z Niemcami. W jego ocenie świadczyło to o tym, że Francja zaczynała dystansować się od współpracy z Moskwą, co wpisywało się w szerszy proces odbudowy równowagi w Europie. Jednocześnie Mackiewicz dostrzegał, że gabinet Léona Bluma^[49], pomimo tych pozytywnych oznak, nie był gotowy do realnego umocnienia pokoju w Europie. Przyczyn tego upatrywał przede wszystkim w sytuacji wewnętrznej Francji: ogromnym napięciu społecznym, konfliktach między skrajną lewicą a prawicą, a także niezdolności do prowadzenia konsekwentnej polityki zagranicznej w obliczu rosnącego zagrożenia ze strony III Rzeszy^[50]. Rząd Frontu Ludowego był głęboko podzielony, osłabiony strajkami i niestabilnością koalicji, co uniemożliwiało mu podjęcie zdecydowanych działań na arenie międzynarodowej^[51]. Mackiewicz oceniał, że brak jednoznacznej orientacji strategicznej oraz iluzoryczne przywiązanie części elit francuskich

⁴⁸ [Stanisław Mackiewicz] Cat, „Nie można być antybolszewikiem na wewnątrz a filobolszewikiem na zewnątrz,” *Słowo*, Wilno, 24 września 1936, nr 262, 1.

⁴⁹ Léon Blum (1872–1950) – francuski polityk socjalistyczny, premier Francji i lider Frontu Ludowego. W 1936 r. jako pierwszy w historii Francji socjalista i jednocześnie Żyd objął stanowisko szefa rządu. Jego gabinet przeprowadził szereg reform społecznych (m.in. 40-godzinny tydzień pracy, płatne urlopy), jednak z powodu kryzysu gospodarczego, presji ze strony prawicy i rosnącego zagrożenia ze strony III Rzeszy jego polityka zagraniczna była niezdecydowana i ostrożna.

⁵⁰ Jan Baszkiewicz, *Historia Francji* (Wrocław: Ossolineum, 1974), 517 – 521.

⁵¹ Tadeusz Łepkowski, *Słownik historii Polski* (Warszawa: Wiedza Powszechna, 1973), 100 – 101.

do współpracy z Moskwą hamowały zdolność Paryża do rzeczywistego przeciwdziałania ekspansji totalitaryzmów w Europie^[52].

Na tym tle Mackiewicz naszkicował zarys własnej koncepcji polskiej polityki zagranicznej. Za jeden z jej głównych celów uznał zabezpieczenie kraju przed sowiecką agresją – nie tylko w wymiarze militarnym, ale także ideologicznym, poprzez przeciwdziałanie szerzeniu propagandy komunistycznej. Krytykował ministra Becka za brak jasnej doktryny polityki zagranicznej. W czasie jego wystąpienia w Sejmie prezentował on, zdaniem Mackiewicza, wyłącznie powierzchowne działania, bez spójnej myśli przewodniej. Wskazywał, że prowadzenie skutecznej polityki zagranicznej wymagało klarownej doktryny i spójności pojęciowej, czego polityka zagraniczna Becka nie posiadała^[53]. Pisał: „Niezwykle trudno jest prowadzić jakąkolwiek politykę zagraniczną mając taką anarchię pojęć poza sobą. Może więc tendencja omijania i wymijania problemu w danej chwili najważniejszego wpływała u min[istra]. Becka nie ze względów na politykę zagraniczną, lecz na politykę wewnętrzną?”^[54]. Po raz pierwszy Mackiewicz tak stanowczo odrzucił zasadę tzw. „równego dystansu”, definiowaną jako brak stałych związków z głównymi europejskimi blokami politycznymi, określając ją mianem koncepcji oderwanej od realiów i niemożliwej do utrzymania. Dodawał również, że:

Nie należy zapominać, że dzisiejsza Europa dzieli się – podobnie jak w czasach wojen religijnych XVI wieku – na dwa obozy. Ośrodkiem krystalizacji jednego są Sowiety, drugiego – Niemcy. Sowiety walczą z Niemcami w Hiszpanii, Sowiety walczą z Niemcami w Chinach. Polska jest zbyt dużym państwem, by mogła się wobec tego konfliktu neutralizować. Musimy być na tę wojnę przygotowani zarówno militarnie, jak i psychicznie. Nie tęsknię za tą wojną ani do niej nie wzywam, ale liczę się z jej możliwością^[55].

Mackiewicz zwracał także uwagę na konieczność podjęcia inicjatywy w celu zawarcia dwustronnego porozumienia z Niemcami w sprawie mniejszości narodowych, czego polityka zagraniczna realizowana przez ministra Becka nie uwzględniała. Pisał:

⁵² Żerko, *Stosunki polsko-niemieckie*, 24 – 26.

⁵³ Mackiewicz, *O jedenastej*, 10 – 15.

⁵⁴ [Stanisław Mackiewicz] Cat, „Przykucnijmy,” *Słowo*, Wilno, 22 grudnia 1936, nr 351, 1.

⁵⁵ [Stanisław Mackiewicz] Cat, „Metoda przekazywania opinii publicznej do załatwienia,” *Słowo*, Wilno, 18 września 1937, nr 258, 1.

Dlaczego nasze Ministerstwo Spraw Zagranicznych dotychczas nie zaprezentowało projektu umowy bilateralnej z Niemcami w kwestiach dotyczących mniejszości? Oczywiście nie możemy zgodzić się na to, by Polacy w Niemczech byli traktowani gorzej niż Niemcy w Polsce. Każda umowa z Niemcami powinna opierać się na całkowitym odrzuceniu wszelkich roszczeń dotyczących zmiany granic, zarówno z ich, jak i z naszej strony. Taka umowa dałaby nam uspokojenie co do rodaków w Niemczech i odprężenie na polsko-niemieckiej granicy, które winno być podstawą naszej polityki zagranicznej^[56].

W jego przekonaniu porozumienie oparte na wzajemnym uznaniu statusu mniejszości oraz jednoznacznym zrzeczeniu się przez obie strony jakichkolwiek roszczeń terytorialnych mogło stanowić istotny krok w kierunku utrzymania normalizacji stosunków polsko-niemieckich i stabilizacji w Europie. Publicysta wskazywał, że brak tego typu inicjatyw wynikał po części z ulegania presji opinii publicznej, która niejednokrotnie opierała się na emocjonalnych, a nie racjonalnych przesłankach. Wyrażał obawę, iż jednostronna i ideologicznie motywowana krytyka Niemiec może skutkować osłabieniem pozycji państwa oraz pogorszeniem sytuacji mniejszości narodowych, czego ilustracją miała być analogiczna sytuacja Polaków na Litwie. W konsekwencji państwo polskie nie tylko nie zyskało żadnych korzyści ze wzrostu znaczenia Niemiec, ale także nie było w stanie skutecznie rozwiązać problemu litewskiego^[57].

Po przemówieniu Becka^[58] w Senacie z 23 marca 1938 r. Mackiewicz w artykule na łamach „Słowa” postawił trzy pytania dotyczące polityki wobec Litwy: 1) Dlaczego Polska nie otrzymała żadnej rekompensaty za wzrost znaczenia Niemiec? 2) Dlaczego w żądaniach wobec Litwy zabrakło postulatów dotyczących obrony polskiej mniejszości? 3) Jeśli minister Beck zamierzał prowadzić politykę pojednania, dlaczego nie uczynił tego w sposób bardziej zdecydowany? Jak zauważał: „Beck wyjaśni, że skromność naszych żądań była dyktowana chęcią pojednania się z Litwą i odsunięcia od niej wrażenia upokorzenia, to w takim razie zechce zapewne także wyjaśnić, jakimi posunięciami i zarządzeniami zamierzamy wprowadzić

⁵⁶ Ibidem, 1.

⁵⁷ Dąbrowski, *Rozpolitykowane miasto*, 194 – 195; Krzysztof Buchowski, *Panowie i żmogusy. Stosunki polsko-litewskie w międzywojennych karykaturach* (Białystok: Instytut Historii Uniwersytetu w Białymstoku, 2004), 13 – 14.

⁵⁸ Piotr Łossowski, *Dyplomacja Drugiej Rzeczypospolitej* (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1992), 254 – 257.

polsko-litewskie stosunki na tor pojednania”^[59]. Mackiewicz dostrzegał, że polska dyplomacja nie osiągała sukcesów ani też nie była konsekwentna w swoich działaniach. Jego zdaniem rząd sanacyjny nie potrafił efektywnie wykorzystać okazji do normalizacji relacji z Litwą, co z kolei sprawiało, że problem pozostawał nierozwiązany, pisał: „Sukcesu dyplomatycznego na razie nie ma. Może (podkreślamy wyraz może) mógłby być, gdyby nasza polityka potrafiła być «celowa i konsekwentna». Ale niestety nie możemy zaliczkować naszemu rządowi takiego przypuszczenia”^[60]. Mackiewicz podkreślał, iż zarówno w sprawie Niemiec, jak i Litwy polska dyplomacja nie prowadziła aktywnych działań, lecz jedynie reagowała na wydarzenia, co prowadziło tym samym do dalszej izolacji kraju^[61].

W jego przekonaniu wynikało to z podporządkowania polityki zagranicznej czynnikom ideologicznym, podczas gdy powinna być ona oparta wyłącznie na interesie narodowym. Takie podejście sytuowało go nie tylko w opozycji wobec sanacyjnej polityki prometeizmu, ale także wobec idealistycznych wizji zakładających, że Rzeczpospolita Polska ma do odegrania wyjątkową misję dziejową w Europie. Mackiewicz nie postulował radykalnych zwrotów, lecz oczekiwał konsekwentnego realizmu i spójności działań zarówno wobec Niemiec, jak i Litwy, podkreślając, że brak jasno określonej strategii prowadzi do międzynarodowej izolacji państwa. Formułowane przez niego na łamach „Słowa” diagnozy miały wymiar publicystyczny i polityczny, a zarazem prognostyczny, wskazywały słabości polskiej dyplomacji i przewidywały ich długofalowe skutki. Tymi opiniami Mackiewicz żegnał się ze swoją wizją realistycznej, pozbawionej złudzeń polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej, którą przerwał wybuch II wojny światowej.

⁵⁹ Cat, „Żądamy normalizacji,” 1.

⁶⁰ [Stanisław Mackiewicz] Cat, „Wojskowa wygrana, dyplomatyczna przegrana,” *Słowo*, Wilno, 1938, nr 81, 1.

⁶¹ Gzella, *Między Sowietami a Niemcami*, 174 – 175.

Bibliografia

- Baszkiewicz, Jan. *Historia Francji*. Wrocław: Ossolineum, 1974.
- Batowski, Henryk. *Między dwiema wojnami 1919–1939. Zarys historii dyplomatycznej*. Kraków: Wydawnictwo Literackie, 2001.
- Buchowski, Krzysztof. *Panowie i żmogusy. Stosunki polsko-litewskie w międzywojennych karykaturach*. Białystok: Instytut Historii Uniwersytetu w Białymstoku, 2004.
- Cat [Stanisław Mackiewicz]. “Geniusz wyjeżdża....” *Słowo*, Wilno, 30 grudnia 1930, nr 297.
- Cat [Stanisław Mackiewicz]. “Od Napoleona III do Brześcia Litewskiego.” *Słowo*, Wilno, 28 grudnia 1930, nr 296.
- Cat [Stanisław Mackiewicz]. “Rozmowa Francuza z Polakiem.” *Słowo*, Wilno, 19 listopada 1932, nr 292.
- Cat [Stanisław Mackiewicz]. “Rok niepomysłny.” *Słowo*, Wilno, 9 stycznia 1933, nr 8.
- Cat [Stanisław Mackiewicz]. “Notatki polemiczne.” *Słowo*, Wilno, 25 lutego 1933, nr 55.
- Cat [Stanisław Mackiewicz]. “To lepsze niż pakt o nieagresji.” *Słowo*, Wilno, 2 marca 1933, nr 60.
- Cat [Stanisław Mackiewicz]. “MacDonald = ‘pokojowa’, Mussolini = ‘rewizja granic’.” *Słowo*, Wilno, 21 marca 1933, nr 79.
- Cat [Stanisław Mackiewicz]. “Zwycięstwo «Słowa» w publicystyce polskiej.” *Słowo*, Wilno, 29 stycznia 1934, nr 27.
- Cat [Stanisław Mackiewicz]. “Niezależna polityka Polski. Niezależna polityka Niemiec. Porozumienie z Niemcami daje nam pokój i dyplomatyczną niezależność.” *Słowo*, Wilno, 29 stycznia 1935, nr 28.
- Cat [Stanisław Mackiewicz]. *Z Francją i z Niemcami, ale nie z Francją przeciw Niemcom*. *Słowo*, Wilno, 31 sierpnia 1936, nr 239.
- Cat [Stanisław Mackiewicz]. “Nie można być antybolszewikiem na wewnątrz a filobolszewikiem na zewnątrz.” *Słowo*, Wilno, 24 września 1936, nr 262.
- Cat [Stanisław Mackiewicz]. “Przykucnijmy.” *Słowo*, Wilno, 22 grudnia 1936, nr 351.
- Cat [Stanisław Mackiewicz]. “Metoda przekazywania opinii publicznej do załatwienia.” *Słowo*, Wilno, 18 września 1937, nr 258.
- Cat [Stanisław Mackiewicz]. “Zwycięstwo Polska winna mieć rekompensatę za dokonanie Anschlussu.” *Słowo*, Wilno, 14 marca 1938, nr 71.
- Cat [Stanisław Mackiewicz]. “Żądamy normalizacji stosunków polsko-litewskich jako rekompensaty za dokonanie Anschlussu.” *Słowo*, Wilno, 15 marca 1938, nr 72.

- Cat [Stanisław Mackiewicz]. "Dysconto Anschlusu." *Słowo*, Wilno, 15 marca 1938, nr 73.
- Cat [Stanisław Mackiewicz]. "Wojskowa wygrana, dyplomatyczna przegrana." *Słowo*, Wilno, 1938, nr 81.
- Cat-Mackiewicz, Stanisław. *O jedenastej – powiada aktor – sztuka jest skończona. Polityka Józefa Becka*. Kraków: Wydawnictwo Universitas, 2012.
- Cat [Stanisław Mackiewicz]. *Historia Polski od 11 listopada 1918 do 17 września 1939 r.* Kraków: Wydawnictwo Universitas, 2012.
- Czapiewski, Edward. "Konserwatyści o stosunkach polsko-niemieckich w latach 1918–1925." *Dzieje Najnowsze* 18, nr 3–4 (1986): 81 – 104.
- Czapliński, Władysław, Antoni Galos i Wacław Korta. *Historia Niemiec*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 2010.
- Czubiński, Antoni. *Historia Polski XX wieku*. Poznań: Wydawnictwo Poznańskie, 2003.
- Dąbrowski, Przemysław. *Rozpolitykowane miasto. Ustrój polityczny państwa w koncepcjach ugrupowań działających w Wilnie w latach 1918–1939*. Gdańsk: Arche, 2012.
- Garlicki, Andrzej. *Józef Piłsudski 1867–1935*. Warszawa: Czytelnik, 1989.
- Górski, Andrzej. *Władza polityczna w myśli Stanisława Cata-Mackiewicza*. Kraków: Wydawnictwo Arcana, 1999.
- Gzella, Jacek. *Między Sowietami a Niemcami. Koncepcje polskiej polityki zagranicznej konserwatystów wileńskich zgrupowanych wokół „Słowa” (1922–1939)*. Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika, 2011.
- Gzella, Jacek. "Koncepcje stosunków polsko-węgierskich na łamach wileńskiego «Słowa» (1922–1939)." *Rocznik Historii Prasy Polskiej* 15, z. 1 (29) (2012): 87 – 108.
- Jaruzelski, Jerzy. *Mackiewicz i konserwatyści. Szkice do biografii*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy, 1976.
- Jaruzelski, Jerzy. *Stanisław Cat-Mackiewicz 1896–1966. Wilno – Londyn – Warszawa*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1994.
- Karski, Jan. *Wielkie mocarstwa wobec Polski 1919–1945. Od Wersalu do Jałty*. Poznań: Wydawnictwo Poznańskie, 2014.
- Kornat, Marek i Mariusz Wołos. *Józef Beck*. Kraków: Wydawnictwo Literackie, 2020.
- Krasuski, Jerzy. *Stosunki polsko-niemieckie 1871–1939*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1967.
- Leszek-Szcześniak, Andrzej. *Zmowa – IV rozbiór Polski*. Warszawa: Alfa, 1990.
- Łepkowski, Tadeusz. *Słownik historii Polski*. Warszawa: Wiedza Powszechna, 1973.
- Łossowski, Piotr. *Dyplomacja Drugiej Rzeczypospolitej*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1992.

- Łossowski, Piotr. "Kształtowanie się państwa polskiego i walki o granice (listopad 1918–czerwiec 1921)." W *Historia dyplomacji polskiej*, t. 4, 1918–1939, red. Piotr Łossowski, 92 – 95. Warszawa: PWN, 1995.
- Materski, Wojciech. *Na widocie. II Rzeczpospolita wobec Sowietów 1918–1943*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN, 2005.
- Osica, Janusz. *Politycy anachronizmu. Konserwatyści wileńskiej grupy „Słowa” 1922–1928*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1982.
- Paluszyński, Tomasz. *Historia Niemiec i państw niemieckich. Zarys dziejów politycznych*. Poznań: Wydawnictwo Poznańskie, 2006.
- Rudnicki, Szymon. *Działalność polityczna polskich konserwatystów 1918–1926*. Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź: Ossolineum, 1981.
- Shirer, William Lawrence. *Powstanie i upadek Trzeciej Rzeszy. Historia hitlerowskich Niemiec*. Oświęcim: Napoleon V, 2019.
- Studnicki, Władysław. "PPS wysługuje się Sowietom." *Słowo*, Wilno, 5 maja 1936, nr 123.
- Szpoper, Dariusz. *Sukcesorzy Wielkiego Księstwa. Myśl polityczna i działalność konserwatystów polskich na ziemiach litewsko-białoruskich w latach 1904–1939*. Gdańsk: Arche, 1999.
- Szpoper, Dariusz, i Andrzej Bielecki. *Aleksander Meysztowicz. Portret polityczny konserwatysty*. Gdańsk: Arche, 2001.
- Władyka, Wiesław. *Działalność polityczna polskich stronnictw konserwatywnych w latach 1926–1935*. Wrocław: Ossolineum, 1977.
- Wojtacki, Marcin. *„Słowo” Stanisława Cata-Mackiewicza. Dziennik konserwatystów wileńskich w latach 1922–1939*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe UMK, 2009.
- Wołos, Mariusz. "Szkic o polskiej polityce zagranicznej w międzywojennym dwudziestoleciu." W *Dwudziestolecie*, red. Krzysztof Persak i Paweł Machcewicz, 201 – 206. Warszawa: Bellona i Muzeum Historii Polski, 2009.
- Wrzos, Konrad. *Pułkownik Józef Beck*. Warszawa: Nakład Gebethnera i Wolffa, 1939.
- Zgórniak, Marian. "«Lebensraum» w doktrynie politycznej i wojskowej III Rzeszy." *Studia Historyczne* 23, z. 4 (1980).
- Żerko, Sławomir. "Jesteśmy w dobrym punkcie politycznym. O polityce Józefa Becka — bez mitów." *Dzieje Najnowsze* 33, nr 4 (2001): 103 – 105.
- Żerko, Stanisław. "Stanisław Cat-Mackiewicz wobec stosunków polsko-niemieckich (do 1939 r.)." W *Polacy i Niemcy. Dziesięć wieków sąsiedztwa*, red. Andrzej Czubiński, 374 – 375. Warszawa: PWN, 1987.
- Żerko, Stanisław. *Stosunki polsko-niemieckie*. Poznań: Instytut Zachodni, 1998.



Wojna. Fiodor Martens i konferencja brukselska z 1874 roku

War. Fyodor Martens and the Brussels Conference of 1874

Abstract

The article focuses on the role of Fyodor Martens in the 1874 Brussels Conference – the first international attempt to codify the laws and customs of war. Its aim is to highlight Fyodor Martens' contribution to the development of international humanitarian law and to examine the political context and outcomes of the conference. Special attention is given to Fyodor Martens' views on war, which he regarded as historically inevitable but in need of legal and moral limitation. The study analyzes the Russian draft convention, the positions of other participating states, and the broader impact of the Brussels Declaration. Although never ratified, the Declaration laid the foundation for later Hague Conventions and contributed significantly to the humanization of armed conflict.

KEYWORDS: Fyodor Martens, Brussels Conference 1874, humanitarian law, war, international law

SŁOWA KLUCZOWE: Fiodor Martens, konferencja brukselska 1874, prawo humanitarne, wojna, prawo międzynarodowe

ARSEN TAGIROV – magister prawa, Uniwersytet Pomorski w Słupsku,
ORCID – 0000-0001-5729-3500, e-mail: arsen.tagirov@upsl.edu.pl

W bieżącym roku przypada 180. rocznica urodzin wybitnego rosyjskiego prawnika-internacjonalisty Fiodora Fiodorowicza Martensa (niem. Friedrich Fromhold Martens) – jednego z grona najbardziej istotnych twórców prawa narodów w XIX oraz w początkach XX wieku. Jego dorobek naukowy, obejmujący zarówno kwestie klasycznego prawa międzynarodowego publicznego, jak i tworzącej się wówczas gałęzi prawa humanitarnego, pozostaje trudny do przecenienia. Najbardziej rozpoznawalny stał się ów profesor Imperatorskiego Uniwersytetu Petersburskiego dzięki sformułowaniu znanej „klauzuli Martensa”^[1], która do dziś stanowi punkt odniesienia w doktrynie prawa międzynarodowego i jest często niezbędna zarówno przy tworzeniu wszelkiego rodzaju konwencji, jak i w orzecznictwie trybunałów międzynarodowych.

Fiodor Martens urodził się 15 (27) sierpnia 1845 r. w mieście Parnawa (obecnie Pärnu w Estonii). Po dość rychłej śmierci rodziców został oddany pod opiekę carskich instytucji wychowawczych, co jednak nie przeszkodziło mu w zdobyciu starannego wykształcenia. Ukończył Wydział Prawa Imperatorskiego Uniwersytetu Petersburskiego w 1865 r. W trakcie studiów w sposób szczególny interesowało go prawo międzynarodowe. W latach 60. i 70. XIX wieku kontynuował edukację na uniwersytetach niemieckich, gdzie pozostawał pod intelektualnym wpływem takich autorytetów jak Lorenz von Stein^[2] i Johann Kaspar Bluntschli^[3]. Po powrocie do Rosji

¹ „Klauzula Martensa” była zaproponowana przez niego podczas konferencji haskiej w 1899 r. W obliczu rozbieżności dotyczących statusu zbrojnego oporu na terenach okupowanych Fiodor Martens zaproponował kompromisową formułę, która została włączona do preambuły konwencji. Brzmiała ona następująco: „[...] Strony uważają za właściwe skonstatować, że w wypadkach, nieobjętych przepisami obowiązującymi, przyjętymi przez nie, ludność i strony wojujące pozostają pod opieką i władzą zasad prawa narodów, wypływających ze zwyczajów, ustanowionych między cywilizowanymi narodami, oraz z zasad humanitarności i wymagań społecznego sumienia”. Dariusz Szpoper i Arsen Tagirov, „Fiodor Martens – pionier międzynarodowego prawa humanitarnego,” *Prawo i Więź*, nr 3 (46) (2023): 145.

² Lorenz von Stein (1815–1890) – niemiecki ekonomista, prawnik i teoretyk administracji publicznej, uznawany za jednego z „ojców” państwa opiekuńczego dzięki połączeniu liberalnych ideałów z postulatami reform społecznych. Zob. Lutz Leisering, „Nation State and Social Policy: An Ideational and Political History. Introduction to the Book Series *German Social Policy*,” w *Origins of the German Welfare State. Social Policy in Germany to 1945*, red. Michael Stolleis, tłum. Thomas Dunlap (Heidelberg–New York–Dordrecht–London: Springer, 2013), 2 – 3.

³ Johann Kaspar Bluntschli (1808–1881) – szwajcarski prawnik i politolog, znany z wkładu w rozwój prawa konstytucyjnego i międzynarodowego. Był

rozpoczął karierę akademicką i administracyjną i został docentem prawa międzynarodowego na macierzystej uczelni, a następnie doradcą rosyjskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych w sprawach z zakresu prawa międzynarodowego. Już na tym etapie uchodził za jednego z najwybitniejszych ekspertów w dziedzinie prawa narodów w Imperium Rosyjskim^[4].

W styczniu 1869 r. Fiodor Martens, przygotowujący się do uzyskania tytułu magistra, podjął zatrudnienie w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Imperium Rosyjskiego. Już w niedługim czasie dał się tam poznać jako osoba nie tylko kompetentna, ale też w pełni godna zaufania. Może o tym świadczyć fakt, że w 1873 r. cesarz Aleksander II (1855–1881) powierzył mu opracowanie kompleksowego zbioru wszystkich traktatów zawartych przez Rosję z innymi państwami^[5]. W tym kontekście za w pełni uzasadnione, a wręcz naturalne jest, że w 1874 r. zaledwie 29-letni prawnik został wyznaczony jako jeden z trzech członków rosyjskiej delegacji na międzynarodową konferencję w Brukseli^[6]. Obok Fiodora Martensa w jej skład weszli: generał Heinrich Antonowicz Leer^[7] oraz doświadczony dyplomata baron Aleksandr Gienrichowicz Jomini^[8], któremu powierzono też przewodniczenie obradom toczącym się w stolicy Belgii.

współtwórcą Instytutu Prawa Międzynarodowego (*Institut de Droit International*), który ugruntował jego pozycję w dziedzinie prawa międzynarodowego. “Bluntschli, Johann Kaspar,” w *The Encyclopædia Britannica: A Dictionary of Arts, Sciences, Literature and General Information*, 11th ed., vol. 4: Bisharin to Calgary (Cambridge: Cambridge University Press, 1910), 93.

⁴ Zob. Szpoper i Tagirov, “Fiodor Martens,” 136 – 139.

⁵ “Martens, Fiodor Fiodorowicz,” w *Biograficzeskij słowar’ professorsow i priepodawateliej Impieratorskogo Sankt-Peterburgskogo Uniwersiteta za istieksujuj trietju czetwierť wieka jego suszczestwowanija*. 1869–1894, t. 2, M–Ja (Sankt-Peterburg: Tipografija i Litografija B.M. Wolfa, 1898), 8.

⁶ Ibidem, 9.

⁷ Heinrich (Gienrich) Antonowicz Leer (1829–1904) – generał piechoty (*generał ot infanterii*) Imperium Rosyjskiego oraz wybitny profesor sztuki wojennej. Od 1889 do 1898 r. pełnił funkcję naczelnika Akademii Generalnego Sztabu w Sankt-Petersburgu, a od 1896 r. był członkiem Rady Wojennej. Autor licznych podręczników i prac z zakresu taktyki, strategii oraz historii wojskowości, m.in. „Zapiski taktyki dla wojskowych uczelni” (1866) oraz czterotomowego „Przeglądu wojen Rosji od Piotra Wielkiego do czasów współczesnych” (1885–1896). Zob. “Lejer, Gienrich Antonowicz,” w *Wojennaja encykłopedija*, t. 14: Krukowskij, F.A. – Linita, red. K.I. Wieliczko, W.F. Nowickij, A.W. von Szwarc i in. (Sankt-Petersburg: Tipografija T-wa I.D. Sytina, 1914), 555 – 560.

⁸ Baron Aleksander Gienrichowicz Jomini (1814–1888) – rosyjski dyplomata, rzeczywisty radca stanu i historyk. Był jednym z założycieli Rosyjskiego Towarzystwa Historycznego; wpłynął także na rozwój dyplomacji cesarskiej, służąc

Bodźcem inicjującym zwołanie konferencji poświęconej pracom nad konwencją dotyczącą praw i zwyczajów wojennych stała się wojna francusko-pruska w latach 1870–1871. Unaoczniała ona palącą potrzebę określenia jasnych i humanitarnych zasad prowadzenia działań zbrojnych. Obie strony konfliktu oskarżały się wzajemnie o naruszanie norm prawa humanitarnego: od egzekucji *francs-tireurs* (partyzantów walczących bez mundurów) po masowe grabieże i celowe niszczenie miast^[9]. W listopadzie 1870 r. przedstawiciel Francji, hrabia Jean-Baptiste de Chaudordy^[10], oskarżył armię pruską o to, że jej oddziały przeobraziły się w „zgraję rabusiów”, a prowadzona przez nie kampania nosiła znamiona „wojny wyniszczenia”^[11]. W tym samym czasie czynniki rządzące w Niemczech zarzucały władzom francuskim nawoływanie do wzniesienia „wojny ludowej”, która nie była podporządkowana ani obowiązującym normom prawnym, ani ustalonym zwyczajom wojennym narodów europejskich^[12].

Zdaniem Fiodora Martensa oskarżenia o naruszenie prawa wojennego w omawianym konflikcie wynikały przede wszystkim nie z zamierzonych działań, lecz ze sporów interpretacyjnych, które w trakcie wojny przybrały

jako starszy radca w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i sprawując funkcję stats-sekretarza Aleksandra III. Zob. W.G., „Žomini, Aleksandr Gienrichowicz,” w *Russkij biograficzeskij słowar’*, t. 7: *Žabokritskij – Ziałowski*, red. Je. S. Szumigorskij i M.G. Kurdiunow (Pietrograd: Tipografija Gławnogo Uprawlenija Udiełow, 1916), 52 – 53.

⁹ Zob. Geoffrey Wawro, *The Franco-Prussian War: The German Conquest of France in 1870–1871* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), 263 – 265; Jan Baszkiewicz, *Historia Francji* (Wrocław-Warszawa-Kraków: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1999), 465 – 473.

¹⁰ Jean-Baptiste Alexandre Damaze de Chaudordy (1826–1899) – francuski dyplomata i polityk. Pełnił funkcje sekretarza ambasady m.in. w Rzymie, Madrycie i Kopenhadze, a następnie został mianowany ministrem pełnomocnym oraz dyrektorem spraw zagranicznych w czasie rewolucji 4 września 1870 r. W 1871 r. został wybrany deputowanym do Zgromadzenia Narodowego z ramienia departamentu Lot-et-Garonne, gdzie reprezentował prawicę i popierał monarchistyczne inicjatywy ustawodawcze. Reprezentował Francję jako ambasador w Szwajcarii i Hiszpanii, uczestniczył również w konferencji dyplomatycznej w Konstantynopolu w 1878 r. Był odznaczony m.in. Legią Honorową oraz Krzyżem Wielkim Orderu Karola III. Zob. „Chaudordy (Jean-Baptiste-Alexandre Damaze, comte Dr),” w *Dictionnaire des parlementaires français depuis le 1er mai 1789 jusqu’au 1er mai 1889*, t. 2: *Cay-Fes*, red. Adolphe Robert i Gaston Cougny (Paris: Bourloton, 1890), 74.

¹¹ Fiodor Martens, *Wostocznaia wojna i Briussielskaja konfierenciia 1874–1878 gg.* (Sankt-Peterburg: Tipografija Ministierstwa Putiej Soobszczeniia [A. Bienkie], 1879), 109.

¹² Ibidem.

charakter ostrej polemiki, co wskazywało na potrzebę wcześniejszej pokojowej kodyfikacji zasad prowadzenia wojny; drugą kluczową przyczyną łamania obowiązujących norm przez żołnierzy państw cywilizowanych była według niego ich niewystarczająca znajomość przepisów prawa wojennego^[13]. Wzajemne oskarżenia, rozpatrywane już w trakcie trwania konfliktu, unaocznili, jak niebezpieczna może być niejednoznaczność reguł prowadzenia wojny. Bezpośrednio po zawarciu pokoju frankfurckiego 10 maja 1871 r. w prasie Europy Zachodniej zaczęły pojawiać się apele do rządów, by jak najszybciej położyły kres istnjącemu stanowi niepewności i bezwładu w zakresie prawa wojennego. Wielu publicystów, zwłaszcza w Wielkiej Brytanii, z determinacją domagało się jasnej kodyfikacji zwyczajów wojennych, argumentując, że nie można dłużej opierać się wyłącznie na „święcie czczonych” tradycjach, które w ogniu walki łatwo zostają naruszone^[14].

Inicjatywę w tej kwestii przejęło rosyjskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych i osobiście cesarz Aleksander II. Czerpiąc naukę z doświadczeń wielu konfliktów zbrojnych, imperator wystąpił z propozycją zwołania międzynarodowego forum poświęconego kompleksowej kodyfikacji praw i zwyczajów wojennych^[15]. W kwietniu 1874 r. rząd Imperium Rosyjskiego wystosował zaproszenie na konferencję, zaś celem jej byłoby „[...] ustalenie zasad, które miałyby obowiązywać zarówno rządy, jak i armie, na zasadzie pełnej wzajemności”^[16]. Inicjatywa ta stanowiła kontynuację wcześniejszych działań Rosji zmierzających do ograniczenia środków i metod prowadzenia wojny. Poprzedziła ją bowiem Deklaracja petersburska z 1868 r. zakazująca stosowania pocisków rozrywających^[17].

¹³ Peter Holquist, *The Russian Empire as a „Civilized State”: International Law as Principle and Practice in Imperial Russia, 1874–1878* (Washington, D.C.: National Council for Eurasian and East European Research, 2004), 11 – 12.

¹⁴ Martens, *Wstocznaja wojna*, 110 – 116.

¹⁵ Piotr K. Marszałek, *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Dokumenty* (Warszawa: C.H. Beck, 2019), XXVIII.

¹⁶ Cyt. za: Martens, *Wstocznaja wojna*, 89 – 90.

¹⁷ Deklaracja petersburska z 1868 r., znana również jako Deklaracja o zakazie używania pocisków, które powodują niepotrzebne cierpienie, została przyjęta podczas konferencji międzynarodowej zwołanej przez cesarza Aleksandra II, pierwotnie mającej na celu szeroką dyskusję nad rozwojem praw prowadzenia wojny. Ostatecznie, wskutek braku porozumienia w innych kwestiach, państwa uczestniczące zgodziły się jedynie na wprowadzenie zakazu stosowania wybuchających pocisków o wadze poniżej 400 gramów, powodujących niepotrzebne cierpienie żołnierzy. Choć jej zakres był ograniczony, deklaracja ta odegrała ważną rolę jako

Na fali głośnych apeli humanistów i przedstawicieli środowisk wojskowych o „ucywilizowanie” wojny państwa europejskie z reguły pozytywnie odniosły się do rosyjskiej inicjatywy zwołania konferencji poświęconej rozważaniom tej materii traktatowo. Wszystkie zaproszone mocarstwa formalnie wyraziły zgodę na udział, delegując swoich pełnomocników. Jednakże nie brakowało także opinii sceptycznych – część rządów wyrażała wątpliwości co do użyteczności przyjęcia zbyt „krępujących” poszczególne państwa regulacji. Szczególną ostrożność zachowywała w tej materii Wielka Brytania. Londyn obawiał się bowiem, że rewizja „powszechnie uznanych zasad prawa międzynarodowego” mogłaby doprowadzić do ograniczenia swobody działania brytyjskich sił zbrojnych, zwłaszcza na morzu. Bezpośrednio przed konferencją brytyjski gabinet wystąpił do Petersburga z prośbą o wyjaśnienie – czy zakres planowanej dyskusji nie wykróczy poza ramy problematyki wojny lądowej. W odpowiedzi, w nocy z dnia 2 (14) lipca 1874 r., rząd rosyjski zapewnił, że przedmiotem obrad będą wyłącznie kwestie związane z działaniami wojennymi na lądzie, a konferencja nie obejmie ani zagadnień wojny morskiej, ani też utrwalonych norm prawa międzynarodowego^[18].

Pomimo takich deklaracji rząd brytyjski zdecydował się na udział w konferencji z pewną jednak rezerwą. Wielka Brytania oddelegowała bowiem swojego przedstawiciela – generała Alfreda Horsforda^[19], wyposażając go jednak w bardzo precyzyjne instrukcje. Miał on powstrzymywać się od zabierania głosu w debacie oraz nie sygnować żadnych dokumentów bez uzyskania uprzedniego upoważnienia ze strony Londynu. Jego obecność miała mieć charakter czysto obserwacyjny i ograniczać się do udzielania jedynie „wsparcia w toku obrad”, a także zlecono mu bieżące informowanie swoich mocodawców o przebiegu toczących się tam dyskusji^[20].

pierwszy międzynarodowy akt prawny, wprowadzający humanitarne ograniczenia dotyczące broni oraz ustanawiający podstawy dla późniejszych regulacji, takich jak konwencje haskie z 1899 i 1907 r. Zob. Hans-Peter Gasser, „A Look at the Declaration of St. Petersburg of 1868,” *International Review of the Red Cross* 33, nr 297 (1993): 512.

¹⁸ Martens, *Wsteczna wojna*, 128.

¹⁹ Alfred Hastings Horsford (1816–1885) – generał, oficer armii brytyjskiej, uczestniczący w licznych konfliktach XIX wieku. Pełnił wysokie stanowiska sztabowe, w tym jako sekretarz wojskowy w latach 1874–1880. Za swoje zasługi został odznaczony Krzyżem Wielkim Orderu Łaźni (GCB).

²⁰ UK Parliament, House of Lords, „Conference At Brussels – Rules Of Military Warfare,” *Hansard*, vol. 220, debata z 3 lipca 1874 r., kol. 994, <https://hansard.parliament.uk/Lords/1874-07-03/debates/73761b83-2d19-437b-8965-c3db7d5ad18a/ConferenceAtBrussels%E2%80%9494RulesOfMilitaryWarfare> [dostęp: 20.06.2025].

Jak podkreślał Fiodor Martens, przez ponad miesiąc trwania konferencji przedstawiciel brytyjski „nie wypowiedział ani jednego słowa podczas omawiania artykułów rosyjskiego projektu”, ściśle trzymając się wytycznych otrzymanych od swoich przełożonych^[21].

W odróżnieniu od ostrożnej postawy Wielkiej Brytanii mocarstwa kontynentalnej Europy wykazały dużo większe zainteresowanie konferencją, choć kierowały się przy tym różnymi motywami. Władze w Berlinie traktowały rosyjską inicjatywę przede wszystkim jako gest polityczny i nie sprzeciwiały się podjęciu rozmów nad przyszłym kształtem prawa wojennego *de lege ferenda*, odkładając jednocześnie kwestię jego formalnej ratyfikacji. Niemniej jednak to niemieccy eksperci wojskowi odegrali znaczącą rolę w toku obrad – ich stanowisko było ugruntowane doświadczeniami wojny francusko-pruskiej z 1870 r., w szczególności problematyką *franc-tireurs* i działań partyzanckich^[22]. Celem tej delegacji stało się między innymi ostateczne zalegalizowanie działań podejmowanych przez armię pruską na terytorium Francji. W trakcie obrad szczegółowo przeanalizowali projekt „Międzynarodowej konwencji dotyczącej praw i zwyczajów wojny” przedłożony przez Rosję, rozpatrując każdy z jego 71 artykułów. Dyskusje skoncentrowały się wokół kilku kluczowych zagadnień o zasadniczym znaczeniu. Przede wszystkim debatowano nad regulacjami dotyczącymi problemów związanych z okupacją terytorium nieprzyjaciela i statusu ludności cywilnej. Istotną kwestią negocjacji stała się też pozycja osób niebiorących udziału w walkach oraz tzw. formacji nieregularnych, czyli osób walczących, a przy tym niepodlegających ścisłej dyscyplinie wojskowej. Kontrowersje wzbudzały także dopuszczalność stosowania represaliów, rozumianych jako środki odwetu, oraz warunki traktowania jeńców wojennych.

Oprócz Fiodora Martensa istotną rolę w przygotowaniach do konferencji brukselskiej z 1874 r. odegrał założyciel Międzynarodowego Czerwonego Krzyża – Szwajcar Henry Dunant^[23]. W liście do siostry z 23 czerwca 1872 r. wyrażał przekonanie, że to właśnie w Brukseli zostanie przyjęta konwencja

²¹ Martens, *Wstocznaja wojna*, 128.

²² Tracey Leigh Dowdeswell, “The Brussels Peace Conference of 1874 and the Modern Laws of Belligerent Qualification,” *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 54 (3) (2017): 832.

²³ Henry Dunant (1828–1910) – szwajcarski działacz społeczny, filantrop i założyciel Czerwonego Krzyża. W 1901 r. otrzymał pierwszą Pokojową Nagrodę Nobla za swoją działalność humanitarną. Jego inicjatywy doprowadziły do przyjęcia konwencji genewskich, które regulują postępowanie podczas konfliktów zbrojnych. Zob. Pierre Boissier, *Henry Dunant* (Geneva: Henry Dunant Institute, 1974), 3 – 4.

regulująca status jeńców wojennych^[24] – akt normatywny, nad którym rozpoczął prace w nowo utworzonym Towarzystwie na Rzecz Poprawy Losu Jeńców Wojennych (dalej: Towarzystwo)^[25].

Fiodor Martens zauważał, że choć w marcu 1874 r. rządy europejskie otrzymały ów projekt, zawierający między innymi propozycję zwołania konferencji w Brukseli, to równolegle rząd rosyjski pracował już nad znacznie szerszą regulacją dotyczącą praw i zwyczajów wojny, planując też zainicjować zwołanie konferencji w celu jej przyjęcia^[26]. Wysoko też oceniał działalność tak Henry’ego Dunanta, jak i stworzonego przez niego Towarzystwa, uznając jego projekt za istotny wkład w rozwój myśli humanitarnej, zawierający tak *par excellence* innowacyjne, jak i zarazem szlachetne postulaty. W sposób szczególnie przychylny przyjął postulaty, zgodnie z którymi wszyscy jeńcy wojenni powinni pozostawać pod opieką państw neutralnych, akredytowanych przy rządach stron pozostających w konflikcie. Pozytywnie odnosił się także do projektowanych przepisów dotyczących humanitarnego traktowania zakładników, szpiegów oraz członków pospolitego ruszenia, jak również do postulatów respektowania podstawowych praw jednostki ludzkiej^[27].

Jednocześnie Fiodor Martens wykazywał istotne braki projektu przygotowanego przez Towarzystwo znacząco ograniczające jego praktyczną przydatność. Krytykował przede wszystkim nadmierną obszerność

²⁴ Yvonne de Pourtalès i Roger H. Durand, “Henry Dunant, Promoter of the 1874 Brussels Conference, Pioneer of Diplomatic Protection for Prisoners of War,” *International Review of the Red Cross* 15, nr 167 (1975): 68.

²⁵ *Société pour l’amélioration du sort des prisonniers de guerre* (Towarzystwo na Rzecz Poprawy Losu Jeńców Wojennych) – organizacja założona w 1872 r. w Paryżu. Jej celem było zapewnienie pomocy humanitarnej oraz poprawa warunków traktowania jeńców wojennych. Organizacja odegrała istotną rolę w propagowaniu standardów humanitarnych, które później wpłynęły na międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych. Henry Dunant objął w tej organizacji funkcję sekretarza, a jej misją było propagowanie idei międzynarodowej ochrony wojskowych wziętych do niewoli. Do początku 1874 r. Towarzystwo przygotowało własny projekt konwencji, który stanowił bezpośrednią inspirację dla zwołania konferencji w Brukseli. Inicjatywa ta została jednak w dużej mierze zignorowana przez brytyjską oraz rosyjską dyplomację, która forsowała własny projekt i zamierzała przejąć kontrolę nad przebiegiem obrad. Zob. Pourtalès i Durand, “Henry Dunant,” 74 – 77.

²⁶ Zob. Martens, *Wstocznaja wojna*, 120 – 122.

²⁷ Fiodor Fiodorowicz Martens, “Briusselskaja mieždunarodnaja konfierencija 1874 g.,” w *Sbornik gosudarstwiennych znaniy*, t. 1, red. W.P. Biezobrazow (Sankt-Petersburg: W tipografii W. Biezobrazowa i Ko., 1874), 192 – 193.

przygotowanego traktatu^[28]. Wyrażał również zastrzeżenia wobec uregulowania w nim przepisów dotyczących praw i obowiązków państw neutralnych. Uznał je za wadliwe zarówno w sferze przedmiotowej, jak i co do kontekstu projektu, co w jego ocenie czyniło go ułomnym, a tym samym niemogącym stanowić podstawy merytorycznej dla treści przyszłej konwencji^[29]. Być może z tego powodu, a także z racji niechęci rosyjskiego rządu do przedłużania obrad konferencji oraz potrzeby zwiększenia szans na zaakceptowanie projektu, propozycja paryskiego Towarzystwa nie stała się podstawą debat w trakcie konferencji.

Podczas posiedzenia końcowego w dniu 27 sierpnia (8 września) 1874 r. delegaci jednomyślnie zaakceptowali tekst końcowego dokumentu – „Deklaracji brukselskiej w sprawie praw i zwyczajów wojny” (dalej: Deklaracja, Deklaracja brukselska). Przyjęta w imieniu wszystkich stron uczestniczących w konferencji konwencja zawierała 56 artykułów, usystematyzowanych w rozdziałach według kryterium przedmiotowego, regulujących zasady prowadzenia działań wojennych na lądzie. Formalnie delegaci podpisali Protokół Końcowy, do którego załączono tekst Deklaracji jako integralną część dokumentacji konferencyjnej^[30].

Na zakończenie obrad przewodniczący konferencji, przedstawiciel Rosji, baron Aleksander Jomini oraz inni uczestnicy wyrazili nadzieję, że zakończone właśnie prace staną się fundamentem przyszłej, projektowanej konwencji. Delegaci otwarcie zadeklarowali wolę kontynuowania współpracy – zapewnili o pragnieniu ponownego spotkania w Petersburgu celem zawarcia już wiążącego, formalnego traktatu, opartego na treści przyjętej Deklaracji. Pomimo pewnych rozbieżności, które pojawiły się w toku negocjacji, końcowa atmosfera była nacechowana raczej ostrożnym optymizmem. Konferencja została odebrana jako istotny progres w rozwoju prawa międzynarodowego^[31]. Pomimo osiągnięcia porozumienia na

²⁸ Zawierał on aż 147 artykułów, w dużej mierze poświęconych wewnętrznym zagadnieniom administracyjnym, takim jak kwestia wysokości żołdu, organizacja obozów jenieckich (*dépôts*), korespondencje jeńców i innych nader drobiazgowych rozwiązań, które, jak zaznaczał Fiodor Martens, trudno byłoby skutecznie uregulować na drodze umowy międzynarodowej.

²⁹ Martens, „Brusselskaja mieždunarodnaja konfierencija,” 193 – 194.

³⁰ „Projekt mieždunarodnoj dieklaracii o zakonach i obyczajach wojny, sostawliennoj konfierenciej w Briussielie w 1874 g.,” *Russkij Invalid: Gazieta wojennaja, političieskaja i literaturnaja*, 1875, nr 10, 14 (26) stycznia 1875, 3 – 4, https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_012442893/?ysclid=mb5a1j59gp6897972 [dostęp: 20.06.2025].

³¹ Martens, *Wostocznaia wojna*, 136 – 137.

poziomie eksperckim konferencja brukselska z 1874 r. nie doprowadziła do zawarcia wiążącej umowy międzynarodowej. Przyjęta Deklaracja pozostała jedynie dokumentem o charakterze projektowym, który nigdy nie stał się obowiązujący i nigdy też nie uzyskał mocy prawnej, ponieważ nie ratyfikowały go państwa uczestniczące w tym wydarzeniu.

Rząd rosyjski wszakże nie zaprzestał działalności dyplomatycznej. We wrześniu 1874 r., zatem w stosunkowo krótkim czasie po zakończeniu konferencji, Petersburg rozesłał do państw w niej uczestniczących okólnik z propozycją przesłania uwag i sugestii dotyczących dalszego dopracowania projektu deklaracji wojennej. Zakładano, że na podstawie zebranych opinii uda się realnie ocenić, czy możliwe jest doprowadzenie inicjatywy do pomyślnego końca – czy to poprzez wzajemną wymianę deklaracji między rządami, czy też przez opracowanie nowego projektu, a nawet w drodze zwołania kolejnej konferencji. Odezwa spotkała się z odpowiedzią europejskich gabinetów: w wielu państwach powołano specjalne komisje złożone z ekspertów, których zadaniem było przeanalizowanie dokumentów z Brukseli. W niektórych krajach – jak Prusy czy Austro-Węgry – komisje te stosunkowo szybko przyjęły własne opinie i przedstawiły je swoim rządom. W szeregu innych państwach prace przeciągnęły się aż do początku 1875 r.^[32]

W opinii Fiodora Martensa brak sukcesu Deklaracji brukselskiej wynikał z dwóch zasadniczych przyczyn, z których jedną były stanowiska niektórych mocarstw, a w szczególności Wielkiej Brytanii. Na początku 1875 r. rząd brytyjski oficjalnie poinformował o swojej rezygnacji z dalszego udziału w pracach nad brukselskimi ustaleniami. W nocy ministra spraw zagranicznych Edwarda Stanleya, 15. hrabiego Derby^[33], z dnia 20 stycznia (1 lutego) 1875 r., przedstawiono też uzasadnienie tej decyzji: Londyn

³² Ibidem, 137.

³³ Edward Henry Stanley, 15. hrabia Derby (1826–1893) – brytyjski polityk i dyplomata, pełnił funkcję ministra spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii dwukrotnie: w latach 1866–1868 w rządzie swego ojca, lorda Derby, oraz ponownie w latach 1874–1878 w gabinecie Benjamin Disraeliego. Uznawany za umiarkowanego konserwatystę o liberalnych poglądach, prowadził ostrożną, wyważoną politykę zagraniczną, m.in. negocjując gwarancję neutralności Luksemburga (1867) i aprobując zakup udziałów w Kanale Sueskim. Po odejściu z rządu w 1878 r. przeszedł na stronę liberałów, a następnie działał jako Liberalny Unionista. Ceniony za rozległą wiedzę i intelektualne podejście do polityki, był również aktywny poza nią – m.in. jako kanclerz Uniwersytetu Londyńskiego i prezes Royal Literary Fund. Zob. M. [ountstuart] G. [rant] D. [uff], “Edward Henry Stanley, 15th Earl of Derby,” w *The Encyclopædia Britannica: A Dictionary of Arts, Sciences, Literature and General Information*, 11th ed., vol. 8: *Demijohn to Edward* (Cambridge: Cambridge University

obawiał się bowiem związania nowymi regułami prowadzenia wojny^[34]. Brytyjczycy twierdzili wręcz, że formalna kodyfikacja ograniczyłaby elastyczność ich sił zbrojnych, utrudniając znacznie dostosowywanie działań wojennych do okoliczności. W perspektywie strategicznej uznawali, że normy o charakterze *iuris cogentis* mogą zostać wykorzystane przeciwko nim przez potencjalnych przeciwników.

Drugą przyczyną, na którą wskazywał Fiodor Martens, było powstanie na Bałkanach w 1875 r. Rebelia ludności chrześcijańskiej, najpierw w Hercegowinie, a następnie w Bośni, przeciwko Imperium Osmańskiemu, wspierana przez Serbię i Czarnogórę, doprowadziła do ogólnego zaostrzenia kwestii wschodniej^[35]. Uwaga Rosji oraz pozostałych wielkich mocarstw została skierowana na wydarzenia w Imperium Osmańskim, które zaczęły zagrażać pokojowi w Europie. W obliczu narastającego napięcia i przygotowań do potencjalnego konfliktu z Turcją sprawa humanitarnych reguł prowadzenia wojny zeszła na dalszy plan. W efekcie planowana konferencja w Petersburgu, mająca doprowadzić do formalnego przyjęcia konwencji na podstawie Deklaracji brukselskiej, nigdy się nie odbyła^[36].

Fiodor Martens pisał:

Trudność rozwiązania postawionego zadania oraz niemożność natychmiastowego zawarcia formalnego traktatu przez wszystkie państwa były oczywiste od samego początku. Opinia publiczna w niektórych krajach nie była jeszcze w pełni dostrzec ogromnych korzyści płynących z precyzyjnego określenia praw i zwyczajów wojennych. Dlatego też, w interesie samej sprawy, należało najpierw poznać poglądy i oczekiwania poszczególnych narodów, aby następnie móc przystąpić do ostatecznego rozwiązania kwestii. Taki był rzeczywisty cel konferencji brukselskiej – i z tego zadania wywiązała się ona w sposób całkowicie satysfakcjonujący^[37].

Press, 1910), 68 – 69; John P. Mackintosh, *The British Cabinet*, 3rd ed. (London: Stevens & Sons, 1977), 322 – 323.

³⁴ Martens, *Wostocznaja wojna*, 137 – 138.

³⁵ Leslie Rogne Schumacher, „A Lasting Solution”: *The Eastern Question and British Imperialism, 1875–1878* (PhD diss., University of Minnesota, 2012), 14, 141; Barbara Jelavich, *Historia Bałkanów*. Tom drugi, *wiek XX*, tłum. Marek Chojnacki i Justyn Hunia (Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2005), 47; W.M. Chwostow, „Wostocznyj krizis (1875–1877),” w *Istorija diplomatii*. Tom drugi: *Diplomatia w nowoje wriemia (1872–1919 gg.)*, red. W.P. Potiomkin (Moskwa–Leninigrad: OGIZ, Gosudarstwiennoe izdatiel'stvo političieskoj literatury, 1945), 22.

³⁶ Martens, *Wostocznaja wojna*, 137.

³⁷ Martens, „Brusselskaja mieždunarodnaja konfierencija,” 231.

Choć konferencja brukselska z 1874 r. nie zakończyła się formalnym przyjęciem konwencji, to jednak jej znaczenia historycznego nie sposób przecenić. W opinii ówczesnych obserwatorów była to pierwsza w historii próba tak szerokiej i spójnej regulacji praw i zwyczajów wojennych. Stała się też punktem wyjścia dla ich dalszej ewolucji. Później Fiodor Martens pisał:

[...] prace konferencji brukselskiej nigdy nie zostaną zapomniane, zawsze będą wywierać dobroczynny wpływ na prowadzenie działań zbrojnych i nigdy nie mogą zostać wymazane z historii rosyjskiej polityki, ukierunkowanej na osiągnięcie prawdziwie humanitarnych i wielkodusznych celów^[38].

Co więcej, po upływie ćwierćwiecza, podczas haskiej konferencji pokojowej w 1899 r., obserwował, jak ustalenia Deklaracji brukselskiej, nad którą tak starannie pracował, stały się podstawą przyjętej Konwencji dotyczącej praw i zwyczajów wojny lądowej. W swoim dzienniku Fiodor Martens z satysfakcją odnotował ten triumf: „Deklaracja brukselska – moje ulubione dziecie z 1874 r. – z nielegalnego dziecka stał się legalnym i przez wszystkich uznanym! Co za rozkosz! Co za radość!”^[39].

Obok jego pracy naukowej w dziedzinie prawa międzynarodowego poglądy Fiodora Martensa na kwestie wojny i pokoju kształtowała w znacznym stopniu także jego aktywność dyplomatyczna. Jako wysoki urzędnik Ministerstwa Spraw Zagranicznych był zobowiązany do reprezentowania i obrony interesów Imperium Rosyjskiego nie tylko podczas międzynarodowych konferencji, ale również w treści własnych publikacji. Z tego względu jego dzieła, a szczególnie jedna z najważniejszych prac „Wojna wschodnia i konferencja brukselska z lat 1874–1878” („Восточная война и Брюссельская конференция. 1874–1878 гг.”), stanowiąca refleksję nad skutkami wojny rosyjsko-tureckiej z lat 1877–1878, przekonuje, że wojna pozostaje nieuniknionym faktem historycznym^[40]. Fiodor Martens postrzegał ją jako zjawisko wypływające z naturalnej walki narodów o realizację własnych interesów politycznych i kulturowych^[41]. Taki sposób ujmowania konfliktu wpisywał się zarówno w realia polityki imperialnej Rosji, jak i w ogólny

³⁸ Martens, *Wostoczna wojna*, 139.

³⁹ Ilja Raczkow i Jelizawieta Raczkowa, „Wyderżka iz dniewnikow Fiodora Fiodorowicza Martiensa za 1899 god,” *Mieżdunarodnoje prawosudije*, nr 1 (2022): 122. zapis z dnia 20 czerwca (3 lipca) 1899 r.

⁴⁰ Martens, *Wostoczna wojna*, 31.

⁴¹ Ibidem, 26.

paradygmat epoki, w którym prawo międzynarodowe miało nie tyle eliminować wojny, ile cywilizować ich przebieg.

Jednocześnie jednak doświadczenia wojny rosyjsko-tureckiej, a w sposób szczególnie brutalne przestępstwa i masowe represje popełniane przez wojska osmańskie na ludności chrześcijańskiej Bałkanów – takie jak rzezie, gwałty, grabieże i systematyczne niszczenie całych wsi^[42] – w znacznym stopniu wpłynęły na jego myślenie o potrzebie umiędzynarodowienia norm humanitarnych. Fiodor Martens postrzegał te zbrodnie jako dowód na to, że bez jasnych i powszechnie przyjętych zasad prawa wojennego wojna grozi powrotem do barbarzyństwa. Dlatego też dostrzegał szczególną wagę konferencji brukselskiej 1874 r., w której widział próbę cywilizacyjnego okiełznania przemocy wojennej i ochrony ofiar konfliktów zbrojnych przed najgorszymi przejawami ludzkiego okrucieństwa. Podkreślał, że wojna stanowi „kontynuację stosunków politycznych” oraz odzwierciedlenie poziomu rozwoju moralnego i kulturowego narodów. Jego zdaniem współczesna mu cywilizacja, mimo nieuchronności konfliktów w istniejących realiach stosunków międzynarodowych, powinna wszakże dążyć do ograniczenia cierpień, jakie niosą za sobą wszelkiej maści konflikty zbrojne, poprzez ścisłą reglamentację działań stron walczących. „Uznając wojnę, w obecnych warunkach relacji między państwami, za całkowicie nieuniknioną – pisał Martens – twierdzimy równocześnie, że prawo wojny nie jest wymysłem bezczynnej fantazji, lecz rezultatem historycznego doświadczenia i aktualnego stanu życia międzynarodowego”^[43].

Fiodor Martens dostrzegał też swoisty paradoks wojny:

Zawsze [...] burzyła to, co zostało stworzone przez pokój; zawsze [...] kładła podwaliny pod przyszły pokój; zawsze w wojnie ujawniała się siła życiowa narodów i określała się ich pozycja na arenie dziejów świata^[44].

Jednocześnie podkreślał, że narody cywilizowane postrzegają to zjawisko jako nieszczęście i największe zło pochłaniające osiągnięty dorobek pokoleń w pokoju, niszczące miliony istnień. Tym samym odrzucał romantyczną wizję wojny: dla ludzkości jest ona największą tragedią, antytezą ideału trwałego pokoju.

⁴² *Rusko-turieckaja wojna 1877–1878*, red. I.I. Rostunow (Moskwa: Wojenizdat, 1977), 179; Martens, *Wostocznaia wojna*, 383.

⁴³ Martens, *Wostocznaia wojna*, 44.

⁴⁴ Ibidem, 4.

W opinii sowieckiego, a następnie po rozpadzie Związku Radzieckiego w 1991 r., rosyjskiego prawnika-internacjonalisty Władimira Pustogarowa Fiodor Martens – jako przedstawiciel doktryny i zarazem humanista – propagował „idealistyczną siłę prawa”, a za fundament sprawiedliwego ładu światowego uważał nie równowagę sił politycznych czy nacjonalizm, lecz właśnie hegemonię prawa. Tylko ono mogło stanowić podstawę ludzkiej egzystencji wolnej od wojen i przemocy^[45].

Jedną z głównych wizji Fiodora Martensa stał się postulat humanitaryzmu w wojnie – ograniczenie jej rozmiarów i minimalizacja stosowania środków przemocy z uwzględnieniem kwestii moralnych. Konsekwentnie podkreślał, że nawet w warunkach konfliktu zbrojnego musi istnieć „ludzka miara”. Swoimi poglądami wniósł znaczący wkład zarówno w rozwój norm regulujących ochronę rannych, chorych, jeńców wojennych oraz ludności cywilnej podczas konfliktów zbrojnych, jak i w kształtowanie zasad ograniczających sposoby prowadzenia działań wojennych. Jest uważany za jednego z pionierów, a zarazem i twórcę międzynarodowego prawa humanitarnego^[46].

W swoich pracach Fiodor Martens permanentnie trwał na stanowisku, że strony konfliktów nie mogą posługiwać się wszelkimi dostępnymi środkami. Prawo wojenne zna bowiem granice wynikające z zasad humanitaryzmu, a ograniczenia te dotyczą nie tylko stosowania brutalnych środków o charakterze technicznym, lecz także użycia najemników oraz „dzikich hord i plemion barbarzyńskich”^[47]. Już podczas konferencji brukselskiej w rosyjskim projekcie proponował wprowadzenie bezwzględego zakazu użycia broni powodującej niepotrzebne cierpienie – w duchu rozwinięcia zasad zawartych w Deklaracji petersburskiej z 1868 r.^[48] Fiodor Martens wychodził z założenia, że postęp techniki wojskowej musi iść w parze z rozwojem norm humanitarnych mających zapobiec powrotowi do stanu wojny bezwzględnej. W kolejnych latach brał również udział w pracach

⁴⁵ Vladimir Pustogarov, “Fyodor Fyodorovich Martens (1845–1909): A Humanist of Modern Times,” *International Review of the Red Cross* 36, nr 312 (1996): 304.

⁴⁶ Ibidem, 314.

⁴⁷ Martens, *Wsteczna wojna*, 405 – 406.

⁴⁸ „Projet d’une Déclaration internationale concernant les lois et coutumes de la guerre,” Bruxelles, 27 août 1874, art. 13, w *Actes de la Conférence de Bruxelles de 1874 sur le projet d’une convention internationale concernant la guerre: protocoles des séances plénières, protocoles de la commission déléguée par la conférence, annexes* (Paris: Librairie des Publications Législatives, A. Wittersheim & Cie, 1874), 61. Bibliothèque diplomatique numérique, <https://bibliotheque-numerique.diplomatie.gouv.fr/ark:/12148/bpt6k5813563c> [dostęp: 20.06.2025].

nad postanowieniami konferencji haskich z 1899 i 1907 r., które położyły fundament pod współczesne międzynarodowe prawo humanitarne. Jednocześnie przyznawał, że w czasach mu współczesnych całkowite wyeliminowanie wojen pozostaje celem pożądanym, aczkolwiek nader trudnym do osiągnięcia. Określał powszechny pokój mianem ideału, do którego powinna dążyć ludzkość, i widział w nim ostateczny cel rozwoju prawa międzynarodowego. Jednak jako realista zdawał sobie sprawę z utopijności potencjalnej dobrowolnej zgody państw na ograniczenie stanu osobowego ich armii. W swoim dzienniku, w czasie gorących debat wokół kwestii rozbrojenia (inicjatywa z 1898 r.), zapisał z goryczą: „Środków do wykończenia wojny ani do rozbrojenia narodów nie znam i nie znalazłem”^[49]. Mimo to Fiodor Martens wierzył w sukces swoich przekonań: „Nadejdzie także w dziedzinie życia międzynarodowego czas, kiedy spełni się wielkie prawo życia społecznego, gdy każdy naród będzie istniał dla świata, a świat dla niego”^[50]. Ten optymizm, oparty na wierze w rozum i moralny rozwój ludzkości, przenika filozoficzne poglądy Fiodora Martensa na relację między wojną a pokojem.

Fiodor Martens nie ograniczał się do teoretycznego rozważania problemu, lecz należał do nielicznych uczonych swojej epoki, którzy aktywnie uczestniczyli w praktycznym kształtowaniu norm prawa międzynarodowego mających na celu ograniczenie okrucieństw wojny. Jego działalność na konferencji brukselskiej oraz konferencjach haskich, praca nad wprowadzeniem zasad humanizmu do ustawodawstwa wojennego, a także osobisty udział w sformułowaniu słynnej klauzuli noszącej jego imię były doniosłymi krokami na drodze rozwoju międzynarodowego prawa humanitarne. Potrafił też połączyć filozoficzne ideały humanizmu z realiami dyplomacji, dając tym samym poważny impuls dalszym wysiłkom na rzecz prawnego uregulowania przebiegu konfliktów zbrojnych.

⁴⁹ Cyt. za: Władimir Pustogarov, *Fiodor Fiodorowicz Martens. Jurist. Dyplomata* (Moskwa: Mieżdunarodnyje otnoszenija, 1999), 146 – 147.

⁵⁰ Martens, *Wostoczna wojna*, 45.

Bibliografia

- Baszkiewicz, Jan. *Historia Francji*. Wrocław–Warszawa–Kraków: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1999.
- Biograficzeskij słowar' professora i priepodawatelej Impieratorskogo Sankt-Peterburgskogo Uniwersiteta za istieksuju trietju czetwier' wieka jego suszczestwowanija*. 1869–1894, t. 2, M–Ja. Sankt-Peterburg: Tipografija i Litografija B.M. Wolfa, 1898.
- Boissier, Pierre. *Henry Dunant*. Geneva: Henry Dunant Institute, 1974.
- Chwostow, W.M. "Wostocznyj krizis (1875–1877)." W *Istorija diplomatii*. Tom drugi: *Diplomatia w nowoje wriemia (1872–1919 gg.)*, red. W.P. Potiomkin, 22 – 39. Moskwa–Leningrad: OGIZ, Gosudarstwiennoe izdatiel'stvo politiczieskoj litieratury, 1945.
- Dictionnaire des parlementaires français depuis le 1er mai 1789 jusqu'au 1er mai 1889*, red. Adolphe Robert i Gaston Cougny, t. 2: *Cay–Fes*. Paris: Bourloton, 1890.
- Dowdeswell, Tracey Leigh. "The Brussels Peace Conference of 1874 and the Modern Laws of Belligerent Qualification." *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 54 (3) (2017): 805 – 850. <https://doi.org/10.60082/2817-5069.3159>.
- Gasser, Hans-Peter. "A Look at the Declaration of St. Petersburg of 1868." *International Review of the Red Cross* 33, nr 297 (1993): 512 – 513. <https://doi.org/10.1017/S0020860400082188>.
- Holquist, Peter. *The Russian Empire as a „Civilized State”: International Law as Principle and Practice in Imperial Russia, 1874–1878*. Washington, D.C.: National Council for Eurasian and East European Research, 2004.
- Jelavich, Barbara. *Historia Bałkanów*. Tom drugi, *wiek XX*. Tłumaczenie Marek Chojnacki i Justyn Hunia. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2005.
- Leisering, Lutz. "Nation State and Social Policy: An Ideational and Political History. Introduction to the Book Series *German Social Policy*." W *Origins of the German Welfare State. Social Policy in Germany to 1945*, red. Michael Stolleis, tłumaczenie Thomas Dunlap, 1 – 22. Heidelberg–New York–Dordrecht–London: Springer, 2013. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-22522-2>.
- Mackintosh, John P. *The British Cabinet*. 3rd ed. London: Stevens & Sons, 1977.
- Marszałek, Piotr K. *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Dokumenty*. Warszawa: C.H. Beck, 2019.
- Martens, F.F. "Briusselskaja mieżdunarodnaja konfierencija 1874 g." W *Sbornik gosudarstwiennych znaniy*, t. 1, red. W.P. Biezobrazow, 181 – 232. Sankt-Petersburg: W tipografii W. Biezobrazowa i Ko., 1874.
- Martens, Fiodor. *Wostoczna wojna i Briusselskaja konfierencija 1874–1878 gg*. Sankt-Petersburg: Tipografija Ministerstwa Putiej Soobszczienija [A. Bienkie], 1879.

- de Pourtalès, Yvonne, i Roger H. Durand. "Henry Dunant, Promoter of the 1874 Brussels Conference, Pioneer of Diplomatic Protection for Prisoners of War." *International Review of the Red Cross* 15, nr 167 (1975): 61 – 85. <https://doi.org/10.1017/S0020860400018398>.
- "Projekt międzynarodowej deklaracji o zakonach i obyczajach wojny, sostawliennoj konfierienciej w Briussielie w 1874 g." *Russkij Invalid: Gazieta wojennaja, političieskaja i literaturnaja*. 1875, nr 10, 14 (26) stycznia 1875, 3 – 4. Pietrogród, 1875. https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_012442893/?ysclid=m-b5a1j59gp6897972.
- "Projet d'une Déclaration internationale concernant les lois et coutumes de la guerre." Bruxelles, 27 août 1874, art. 13. W *Actes de la Conférence de Bruxelles de 1874 sur le projet d'une convention internationale concernant la guerre : protocoles des séances plénières, protocoles de la commission déléguée par la conférence, annexes*. Paris: Librairie des Publications Législatives, A. Wittersheim & Cie, 1874. Bibliothèque diplomatique numérique. <https://bibliotheque-numerique.diplomatie.gouv.fr/ark:/12148/bpt6k5813563c>.
- Pustogarov, Vladimir. "Fyodor Fyodorovich Martens (1845–1909): A Humanist of Modern Times." *International Review of the Red Cross* 36, nr 312 (1996): 300 – 314. <https://doi.org/10.1017/S0020860400089890>.
- Pustogarov, Władimir. *Fiodor Fiodorowicz Martens. Jurist. Dyplomata*. Moskwa: Międzunarodnyje otnoszenija, 1999.
- Rackow, Ilja i Jelizawiet Rackowa. "Wydierżka iz dniewnikow Fiodora Fiodorowicza Martiensa za 1899 god." *Mieżdunarodnoje prawosudije*, nr 1 (2022): 122 – 137.
- Russkij biograficzeskij słowar'*, t. 7: *Żabokritskij – Ziałowski*, red. Je. S. Szumigorskij i M.G. Kurdiumow. Pietrogard: Tipografija Gławnogo Uprawlenija Udiefow, 1916.
- Russko-turieckaja wojna 1877–1878*, red. I.I. Rostunow. Moskwa: Wojenizdat, 1977.
- Schumacher, Leslie Rogne. „A Lasting Solution”: *The Eastern Question and British Imperialism, 1875–1878*. PhD diss., University of Minnesota, 2012.
- Szpoper, Dariusz i Arsen Tagirov. "Fiodor Martens – pionier międzynarodowego prawa humanitarnego." *Prawo i Więź*, nr 3 (46) (2023): 133 – 153. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI46.718>.
- The Encyclopædia Britannica: A Dictionary of Arts, Sciences, Literature and General Information*, 11th ed., vol. 4: Bisharin to Calgary. Cambridge: Cambridge University Press, 1910.
- The Encyclopædia Britannica: A Dictionary of Arts, Sciences, Literature and General Information*, 11th ed., vol. 8: Demijohn to Edward. Cambridge: Cambridge University Press, 1910.
- UK Parliament. House of Lords. "Conference At Brussels – Rules of Military Warfare." *Hansard*, vol. 220, debata z 3 lipca 1874 r., kol. 994. <https://hansard>.

parliament.uk/Lords/1874-07-03/debates/73761b83-2d19-437b-8965-c3db-7d5ad18a/ConferenceAtBrussels%E2%80%94RulesOfMilitaryWarfare.

Wawro, Geoffrey. *The Franco-Prussian War: The German Conquest of France in 1870–1871*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Wojennaja encykłopedija, t. 14: Krukowskij, F.A. – Linita, red. K.I. Wieliczko, W.F. Nowickij, A.W. von Szwarc i in. Sankt-Petersburg: Tipografija T-wa I.D. Sytina, 1914.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.
For guidelines on the permitted uses refer to
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>

Procesy elektroniczacji w spółkach kapitałowych*

Processes of Electronization in Capital Companies

Abstract

This article is an attempt at systematising the phenomenon of electronization, primarily in the light of major changes in the area of digital revolution, particularly concerning corporations. The author expresses confidence about relevance of electronization procedures, while highlighting the fact that they cannot lead to discrimination and exclusion in relation to the disappearance of the traditional form. The review carried out in the article is a rare attempt at looking “at once” at all dynamic electronization processes which had accelerated significantly over the last 5 years, as a result of the COVID-19 pandemic. Among the necessary changes to legislation, the author postulates the need for improving the safety of electronic signatures and the increasingly common contribution of notaries in electronization processes in corporations.

KEYWORDS: electronization, corporations, virtualization, Directive 2019/1151, Internet

SŁOWA KLUCZOWE: elektroniczacja, spółki kapitałowe, wirtualizacja, dyrektywa 2019/1151, Internet

ŁUKASZ JAN MROCZYŃSKI-SZMAJ – magister prawa, Uniwersytet Rzeszowski, Spółdzielczy Instytut Naukowy w Sopocie, ORCID – 0000-0002-4256-5136, mail: lmroczynski@ur.edu.pl

* Stan prawny zgodnie z datą przesłania artykułu na dzień 3 października 2021 r.

1 | Wprowadzenie

Obecnie w sposób niemalże rewolucyjny stykamy się z kolejnymi obszarami informatyzacji i wtórnie elektronizacji, także wirtualizacji sfery biznesowej. W ostatnich 20 latach nabrały one szczególnie dużego znaczenia. Tego typu zjawiska w sferze faktycznej generują w sposób następczy konieczność interakcji ze strony ustawodawcy, który na skutek „presji społeczno-technologicznej”^[1] wprowadza pożądane zmiany. Często jednak krajowa doktryna i krajowe orzecznictwo postawione zostają przed trudnym zadaniem uwzględnienia w systemie aksjologii prawa rozwiązań nieendogenicznych – podyktowanych wpływem prawa Unii Europejskiej (dalej: UE), rozwojem technologicznym czy rozwojem ekonomii, a nawet zmianami kulturowo-społecznymi^[2]. Niestety jednak na etapie tworzenia prawa często brakuje pogłębionego konsensusu i wieloaspektowej analizy skutków oddziaływania tworzonych często na „potrzebę chwili” rozwiązań^[3]. Ten problem – pozostający w sferze ogólnych rozważań teoretyczno-prawnych – implikować będzie określone skutki w sferze także prawa

¹ Anna Grandori i Giuseppe Soda, “Inter-Firm Networks: Antecedents, Mechanisms and Forms,” *Organization Studies*, vol. 16, nr 2 (1995): 183 – 214; Dagmara Wójcik, “Presja technologiczna jako stymulanta wykorzystania nowoczesnych technologii w sektorze turystycznym,” *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 543 (2018): 111 – 113. Por. także szereg uwag: Damian Gałuszka, Grzegorz Ptaszka i Dorota Żuchowska-Skiba, red. *Technologiczno-społeczne oblicza XXI wieku* (Kraków: Wydawnictwo Libron, 2016).

² Warto wspomnieć, że harmonizacja w EWG zaczęła się relatywnie wcześniej, przede wszystkim za pomocą tzw. pierwszej dyrektywy Rady z dnia 9 marca 1968 r. w sprawie koordynacji gwarancji, jakie są wymagane w Państwach Członkowskich od spółek w rozumieniu art. 58 akapit drugi Traktatu, w celu uzyskania ich równoważności w całej Wspólnocie, dla zapewnienia ochrony interesów zarówno współników jak i osób trzecich (68/151/EWG) (Dz.Urz. WE L 65/8 z 14.03.1968 r.). Szerzej na ten temat: Katarzyna Szczepańska, “Zasady odpowiedzialności za zobowiązania spółki przed rejestracją w prawie polskim i angielskim a Pierwsza Dyrektywa prawa spółek,” *Zeszyty Naukowe Stowarzyszenia Prawa Prywatnego, Publikacja podsumowująca Konferencję Europeizacja Prawa Spółek*, z. 4 (2012): 83 – 90. Por. Grzegorz Koziół, “Uwagi o zróżnicowanym statusie prawnym oddziałów i przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych działających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – *de lege lata* oraz *de lege ferenda*,” *Prawo i Więź*, nr 3 (21) (2017): 21 – 22.

³ Pośrednio zwraca uwagę na ten proces: Jędrzej Jerzmanowski, “Transfer of Shares in Municipal Companies in the Current Legal Reality, Following the Entry into Force of the State-Owned Property Management Rules Act of 2016,” *Prawo i Więź*, nr 1 (31) (2020): 69 – 70.

handlowego – czy ściślej: prawa spółek – w omawianym wypadku kapitałowych. Widoczny brak komunikacji ustawodawcy i środowisk prawniczych, a w efekcie brak konsensusu co do znaczenia wprowadzanych poszczególnych rozwiązań, skutkuje dalszymi nieporozumieniami^[4]. W rezultacie trudno jest niekiedy mówić o systematyce badania pewnych zjawisk, o ich ocenie i ewaluacji, mających w dalszym celu ulepszenie pewnych regulacji na rzecz społeczeństwa. Tak również spojrzeć można na zjawisko „elektronizacji”, które w sferze prawa nie jest już wyjątkiem, a wkrótce z pewnością stanie się regułą.

Przedmiotowa praca nie ma na celu wszechstronnej analizy przepisów, lecz poszukuje pewnych wyznaczników w zakresie zrozumienia procesów elektronizacji, jest bardzo ogólną próbą ich identyfikacji i systematyzacji oraz sformułowania czy powtórzenia istotnych postulatów pojawiających się w doktrynie i literaturze.

2 | Zjawisko elektronizacji

W ujęciu definicyjnym za Encyklopedią PWN można wskazać dość ogólnie, że elektronizacja to „[gr.], wprowadzanie do powszechnego użytku elementów, układów i systemów elektronicznych, w tym także (uzasadnione technicznie i ekonomicznie) zastępowanie urządzeniami elektronicznymi urządzeń pracujących na innych zasadach”^[5].

Jak wskazuje A.M. Arkuszewska, rozwój technologiczny wpływa na usprawnienie oraz udoskonalenie większości reakcji podejmowanych przez jednostkę, a najdonioślejszą rolę w tym względzie odgrywa właśnie rozwój tzw. technologii informacyjnej, którą można zdefiniować jako połączenie zastosowania rozwiązań informatycznych – w szczególności sprzętu komputerowego oraz oprogramowania – z technologicznymi rozwiązaniami komunikacyjnymi w celu dostarczenia nowoczesnych mechanizmów umożliwiających dokonywanie działań związanych z przetwarzaniem

⁴ Jolanta Ojczyk, „Elektronizacja państwa jak stajnia Augiasza,” *Serwis Prawo.pl Wolters Kluwer*, 29.07.2021.

⁵ Encyklopedia PWN, „Elektronizacja,” *Serwis Encyklopedia.pwn.pl* [dostęp: 30.09.2021].

danych^[6]. Z kolei jak zauważa A. Kościółek, takiemu rozwojowi technologii informacyjnej towarzyszą przede wszystkim dwa podstawowe procesy – komputeryzacja oraz informatyzacja^[7]. W rzeczywistości tradycyjnej upowszechnianie się zaawansowanych technologii rzutować będzie na interpretację procesów informatycznych, w tym także stanowienia, stosowania i wykonywania prawa^[8]. A.M. Arkuszewska zwraca uwagę, że „związane jest to z informatyzacją prawa i elektronizacją obrotu prawnego, przy czym informatyzacja traktowana jest jako ta powstała wcześniej, która doprowadziła do elektronizacji. W szerszym sensie informatyzacja odnosi się do czynności realizowanych na podstawie, w ramach i dla potrzeb prawa, a elektronizacja jest ich efektem”^[9]. Natomiast w węższym sensie informatyzacja odnosić się będzie do działania instytucji prawnych (np. sądów), a elektronizacja dotyczy procedur prawnych, w tym sądowych^[10]. Zakładając zatem, że w wyniku informatyzacji sądów wdrażane są elektroniczne procedury, wydaje się zasadne przełożyć to na materię prawa spółek, dokonując próby delimitacji rodzajowej poszczególnych procesów. Ograniczając się do problematyki spółek kapitałowych, wydaje się, że procesy elektronizacji najlepiej jest ująć w dynamicznej strukturze organizacyjnej, a zatem dzieląc je na:

- procesy elektronizacyjne związane z powstaniem spółki kapitałowej;
- procesy elektronizacyjne związane z bieżącym zarządzeniem i funkcjonowaniem spółek kapitałowych;
- procesy elektronizacyjne związane sytuacjami nadzwyczajnymi w spółce;
- procesy elektronizacyjne związane z restrukturyzacją/zakończeniem/transformacją spółki kapitałowej jako bytu prawnego.

Oczywiście tak zaproponowany podział może podlegać krytyce czy pewnym rozbieżnościom interpretacyjnym – np. w zakresie upadłości

⁶ Aneta Małgorzata Arkuszewska, *Informatyzacja postępowania arbitrażowego* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 19 i n.

⁷ Anna Kościółek, *Elektroniczne czynności procesowe w sądowym postępowaniu cywilnym* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2012), 18.

⁸ Arkuszewska, *Informatyzacja postępowania arbitrażowego*, 20.

⁹ Arkuszewska, *Informatyzacja postępowania arbitrażowego*, 20 i n.

¹⁰ Tak: Arkuszewska, *Informatyzacja postępowania arbitrażowego*, 20 i n. oraz Jacek Janowski, *Informatyka prawa. Zadania i znaczenie w związku z kształtowaniem się elektronicznego obrotu prawnego* (Lublin: Wydawnictwo UMCS, 2011), 154.

(tj. czy traktuje się upadłość jako przykładowo sytuację nadzwyczajną w spółce, czy też kwalifikuje się ją jako procesy elektroniczne związane z zakończeniem/przekształceniem spółki kapitałowej). Niemniej jednak taka klasyfikacja w znacznej mierze pomaga intuicyjnie dokonywać przyporządkowania poszczególnych procesów, co zostanie ukazane także w dalszej części pracy.

Warto też nieco na marginesie za M. Leśniakiem zauważyć, że po raz pierwszy „elektronizacja” w kodeksie spółek handlowych (dalej: KSH) pojawiła się w ramach nowelizacji w ustawie z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw^[11], która zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2007 r. Ówczesna regulacja „zmieniała art. 127 § 5, 206 § 1 i art. 374 § 1 KSH, regulując dla spółki komandytowo-akcyjnej, spółki z o.o. i spółki akcyjnej treść pism i zamówień handlowych składanych także w formie elektronicznej oraz treść informacji na stronach internetowych tego typu spółek”^[12].

3 | Procesy elektroniczne związane z powstaniem spółki kapitałowej

W ujęciu chronologicznym „eksperyment” polegający na założeniu spółki przez Internet po raz pierwszy stał się możliwy od 1 stycznia 2012 r., gdy weszła w życie nowelizacja KSH dająca możliwość elektronicznego założenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (dalej: spółka z o.o.) przy wykorzystaniu wzorca umowy, tzw. S24^[13]. To dość istotne, że po raz

¹¹ Dz.U. z 2006 r. Nr 208, poz. 1540.

¹² Por. Marek Leśniak, „Wykorzystanie nowych technologii w procesie zakładania spółek handlowych na przykładzie spółki z o.o., o której mowa w art. 157¹ K.S.H. – tzw. spółki S24,” *Studia Prawnicze KUL*, nr 2 (50) (2012): 62.

¹³ Jak zauważa M. Leśniak, już od początku reformy nazwa „S24” nawiązuje do długości okresu potrzebnego do zarejestrowania spółki przez sąd rejestrowy, czyli 24 godzin. Wynika to przede wszystkim z art. 20a ust. 2 ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (t.j. Dz.U. z 2021, poz. 112), dalej: KRSU: „Wniosek o wpis spółki, której umowa została zawarta przy wykorzystaniu wzorca umowy udostępnionego w systemie teleinformatycznym, sąd rejestrowy rozpoznaje w terminie jednego dnia od daty jego wpływu”. Za: Leśniak, „Wykorzystanie nowych technologii,” 61.

pierwszy zdecydowano się na elektroniczną popularnego kapitałowego „wehikułu prawno-organizacyjnego”, liczono bowiem, że w oparciu o nowe rozwiązanie powstawać będzie więcej spółek z o.o. – a tym samym wzmocniona zostanie ogólnokrajowa przedsiębiorczość. Sukces tego rozwiązania w znacznej mierze polegał na przełamaniu się ustawodawcy krajowego do nowej formy elektronicznego kreowania spółek – bowiem już nieco ponad trzy lata później – tj. od 15 stycznia 2015 r. – pojawiła się także możliwość zawiązania spółek osobowych: jawnej oraz spółki komandytowej przez Internet przy wykorzystaniu wzorca umowy za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Co warto podkreślić, reforma tzw. „elektronicznej spółki z o.o.” nie wynikała z potrzeby dostosowania prawa polskiego do przepisów prawa wspólnotowego, lecz – jak wynika z uzasadnienia ustawy nowelizującej – była to „próba przeszczepienia na grunt polski rozwiązań funkcjonujących w innych państwach członkowskich UE, a dokładnie w Portugalii i Estonii”, które w dobie reformy uznawane były za „pionierów w skali światowej wykorzystania drogi elektronicznej przy rejestrowaniu spółek handlowych”^[14].

Elektronizacja procesu zawiązania spółki z o.o. dokonała się na mocy ustawy z dnia 1 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw^[15]. Centralną częścią nowelizacji pozostawał art. 157¹ KSH, którego § 1 wprowadził możliwość utworzenia spółki z o.o. przy wykorzystaniu wzorca umowy spółki z o.o., który jest udostępniany w systemie teleinformatycznym^[16]. Jak podkreślali autorzy projektu, skorzystanie z postaci elektronicznej „Jest to uprawnienie, nie obowiązek założycieli. Wzorzec umowy jest koniecznym do zastosowania instrumentem prawnym w przypadku, gdy założyciele spółki z o.o. wyrażą wolę skorzystania z uproszczonego i przyspieszonego procesu rejestracji

¹⁴ Druk nr 3658. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw z dnia 24 listopada 2010 r., 4, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/3658> [dostęp: 30.09.2021]. Por. Leśniak, „Wykorzystanie nowych technologii,” 63.

¹⁵ Dz.U. z 2011 r. Nr. 92, poz. 531.

¹⁶ Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 344.) w art. 2 definiuje system teleinformatyczny jako zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania, zapewniający przetwarzanie i przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych poprzez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego w rozumieniu ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2019 r., poz. 2460). Por. Leśniak, „Wykorzystanie nowych technologii,” 66.

tej spółki”^[17]. Oczywiście nie zawsze wzorzec umowy spółki z o.o. odpowiada specyficznym uwarunkowaniom czy potrzebom stron – dlatego też pozostawiono dotychczas stosowaną tradycyjną możliwość sporządzenia umowy spółki i jej rejestracji. Godnym uwagi w uzasadnieniu projektu ustawy był swoisty „wybieg”, założony przez projektodawców. Otóż wedle projektowanych przepisów o ile sam wzorzec pozostawał „sztywny”, o tyle po zarejestrowaniu spółki z o.o. w nowym elektronicznym trybie odpowiednie korekty mogły być już przez wspólników – stosownie do potrzeb – dokonane w sposób tradycyjny^[18]. O ile zatem wartością nadrzędną pozostawało uruchomienie działalności, o tyle czasowe „niedopasowanie” wynikające z zastosowanego wzorca pozostawało akceptowalne dla wspólników. Innym korzystnym mechanizmem zastosowanym przez projektodawców było wyłączenie szczegółowych postanowień wzorca z samej nowelizacji ustawowej poprzez ustanowienie odpowiedniej delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia^[19], co pozostawiło względnie elastyczną drogę do weryfikacji treści bazowej wzorca normatywnego^[20], bez uruchamiania pełnej procedury legislacyjnej. Nadto w ramach już samego wzorca normatywnego, zgodnie z przedmiotowym rozporządzeniem, pojawiają się odpowiednie warianty – A, B i C – pozwalające dokonywać adekwatnej weryfikacji zgodnie z wolą stron.

Oczywiście korzystanie z elektronicznej formuły założenia spółki wiąże się także z innymi negatywnymi aspektami. M. Leśniak^[21] i W. Kocot^[22] słusznie dostrzegają, że wiele elementów procesu porozumiewania się na odległość może wywoływać zagrożenia. Kluczowe kwestie w tym zakresie dotyczyć będą możliwości wpływu na treści wprowadzanych do systemu danych, jak również sposobu potwierdzania tożsamości uczestnika czynności prawnej dokonywanej w Internecie oraz ustalenia formy czynności

¹⁷ Druk nr 3658. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw z dnia 24 listopada 2010 r., 4, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/3658> [dostęp: 30.09.2021].

¹⁸ Druk nr 3658. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy, 4.

¹⁹ Obecnie: rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 stycznia 2015 r. w sprawie określenia wzorców dotyczących spółki z ograniczoną odpowiedzialnością udostępnionych w systemie teleinformatycznym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1483).

²⁰ Szerzej na ten temat: Marek Leśniak, *Normatywne wzorce umów spółek handlowych w prawie polskim* (Warszawa: C.H. Beck, 2017).

²¹ Leśniak, „Wykorzystanie nowych technologii,” 63.

²² Wojciech Jerzy Kocot, *Wpływ Internetu na prawo umów* (Warszawa: LexisNexis, 2004), 15.

dokonywanej w postaci elektronicznej^[23]. Proces potwierdzania tożsamości – pomimo upływu lat – pozostaje nadal kwestią newralgiczną^[24], zarówno jeżeli chodzi o przejście profilu zaufanego, jak i kradzież/zagubienie kwalifikowanego podpisu elektronicznego czy też ochronę danych osobowych^[25] lub też możliwość fałszerstwa podpisu osobistego. Pomimo zatem, że elektroniczacja eliminuje z procesu założenia spółki koszty notarialne, to jednak powoduje zmniejszenie bezpieczeństwa obrotu prawnego.

Do innych wad założenia spółki z o.o. w trybie S24 zaliczyć należy także: samą konieczność posiadania podpisu elektronicznego w celu podpisania umowy, brak dostępności wszystkich potrzebnych załączników w systemie S24, które należy wytworzyć na własną rękę, oraz możliwość wniesienia wkładu jedynie w formie gotówkowej.

Mimo wszystko uznać należy, że zakładana w sposób elektroniczny spółka z o.o. okazała się sukcesem, który ośmielił twórców reformy „prostej spółki akcyjnej” (dalej: P.S.A.) do wprowadzenia również tutaj możliwości elektronicznego założenia tej nowej spółki „kapitałowej”. Reforma wdrażająca P.S.A. została dokonana ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw^[26] i weszła w życie 1 lipca 2021 r. Nowy art. 300⁷ KSH stanowi odpowiednik art. 157¹ KSH, natomiast szczegółową treść wzorca P.S.A. precyzuje na podstawie delegacji ustawowej art. 300⁷ ust. 5 KSH rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie określenia wzorców dotyczących prostej spółki akcyjnej udostępnionych w systemie teleinformatycznym^[27]. Uzasadnienie projektu inkorporującego P.S.A. do KSH wskazuje, że tryb powstania prostej spółki akcyjnej jest wzorowany na przepisach dotyczących spółki z o.o. Według projektodawców taka konstrukcja „odpowiada potrzebie uproszczenia procesu założycielskiego i odzwierciedla założenie, że w inkorporacji prostej spółki akcyjnej będzie najczęściej uczestniczyła niewielka, tj. kilku- a maksymalnie kilkunastoosobowa grupa

²³ Leśniak, „Wykorzystanie nowych technologii,” 63. Por. także: Jacek Janowski, *Elektroniczny obrót prawny* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2008), 95 i n.

²⁴ Marcin Maj, „Jak przejść czyjś Profil Zaufany? My wiemy. Złodzieje też. KPRM także, ale wciąż nie reaguje...,” *Serwis Niebezpiecznik.pl*, 24.06.2021; Bartłomiej Pawlak, „Włamał się na profile zaufane 239 osób. Jak nie dać wykraść swoich danych w sieci?,” *Serwis MSN.com*, 13.08.2021.

²⁵ Jolanta Ojczyk, „Prezes UODO do Ministra Cyfryzacji: ujawnianie PESEL w e-podpisie narusza RODO,” *Serwis Prawo.pl Wolters Kluwer*, 19.06.2019.

²⁶ Dz.U. z 2019 r., poz. 1655.

²⁷ Dz.U. z 2021 r., poz. 1191.

założycieli. W rezultacie zrezygnowano z wyodrębniania statutu jako źródła prawa wewnętrznego spółki oraz aktów o zawiązaniu spółki, zgody na treść statutu i objęcia akcji (por. art. 313 § 1 KSH), składających się na umowę o zawiązaniu spółki akcyjnej. Zawiązanie PSA wymaga zawarcia umowy spółki, która obejmuje – w uproszczeniu – zarówno tzw. postanowienia obligacyjne, jak i organizacyjne (statutowe)”^[28]. Warto zauważyć, że taka argumentacja zdaje się wskazywać, że obecnie ustawodawca nie ma w planach elektronizacji procesu założycielskiego spółki akcyjnej właściwej, choć również i jej funkcjonowanie dotknięte zostało także na etapie założycielskim elektronizacją – o czym będzie mowa w kolejnym podrozdziale. Wracając do analizy uzasadnienia projektu, projektodawca wskazywał, że „wzorzec umowy prostej spółki akcyjnej [...] stanowił będzie swego rodzaju ekwiwalent «statutu modelowego» znanego niektórym obcym systemom prawnym [...]”. Ostatecznie elektroniczny proces zawarcia umowy P.S.A. przy wykorzystaniu wzorca umowy wymaga wypełnienia formularza udostępnionego w systemie teleinformatycznym i opatrzenia umowy kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym przy braku uczestnictwa notariusza^[29], ponieważ zgodnie z postulatami projektodawcy „dostępne w systemie teleinformatycznym standardowe rozwiązania powinny minimalizować ryzyko błędów skutkujących odmową rejestracji spółki albo przedłużeniem się postępowania rejestrowego. Dlatego zakłada się, że w przypadku zawierania umowy i rejestracji PSA w trybie S24 możliwe będzie jedynie pokrycie akcji wkładami pieniężnymi”^[30]. Zasadne zatem jest uznanie, że ww. wymienione uwagi odnoszące się do elektronicznej procedury rejestracyjnej spółki z o.o. będą dotyczyć także P.S.A., w tym również w zakresie bezpieczeństwa potwierdzania tożsamości czy pewności wprowadzonych danych. Ponadto, gdy uwzględni się także, że już od samego początku P.S.A. dotyczą: funkcjonowanie rejestrów elektronicznych akcjonariuszy oraz zmiany w zakresie komunikowania się na odległość organów menedżerskich oraz fakt, że od 1 lipca br. wszystkie wnioski do rejestru przedsiębiorców, Krajowego

²⁸ Druk nr 3236. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw z dnia 12 lutego 2019 r., 11, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/5EA8D7DC70002162C12583A70034174A/%24File/3236.pdf> [dostęp: 30.09.2021].

²⁹ Na temat udziału notariusza w pragmatyce funkcjonowania spółek: Robert Stefanicki, „Problem uczestnictwa notariusza w radach nadzorczych spółek kapitałowych,” *Prawo i Więź*, nr 1 (35) (2021): 47 – 59.

³⁰ Druk nr 3236. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy, 14 – 15.

Rejestru Sądowego (dalej: KRS), są składane elektronicznie – P.S.A. powinno się uznać za najbardziej zwirtualizowaną formę prowadzenia działalności gospodarczej. To jednak paradoksalnie w najbliższym czasie może okazać się przysłowiowym „gwoździem” tej nowej „spółki kapitałowej”, której przyjdzie się mierzyć z weryfikacją obrotu gospodarczego. W literaturze^[31] i piśmiennictwie^[32] wyraźnie wybrzmiewa sceptycyzm. Jak zauważa A. Kappes, P.S.A. mająca być wehikułem przede wszystkim przeznaczonym dla start-upów może stwarzać zagrożenie dla wierzycieli spółki, gdyż nie ma ona kapitału zakładowego i może także nie mieć żadnego majątku^[33]. Ponadto można się obawiać, czy będzie możliwa jej upadłość. „Dodatkowo, spółka ta stwarza poważne niebezpieczeństwo także dla potencjalnych akcjonariuszy, którzy obejmą akcje spółki. Akcje te mogą okazać się bezwartościowe. W spółce tej nie ma także limitów uprzywilejowania akcji, co może naruszać zasadę równego traktowania akcjonariuszy (art. 20 Kodeksu spółek handlowych)”^[34]. Należy zatem się także zastanowić, czy z uwagi na nastawienie na pozyskiwanie inwestorów elektroniczna już od procesu założycielskiego nie będzie powodować zainteresowania grup przestępczych zajmujących się „praniem brudnych pieniędzy”. Naturalną barierą bezpieczeństwa w przypadku elektronicznej procedury rejestracyjnej P.S.A. powinien być obligatoryjny udział wideo notariusza^[35]. Trzeba też zwrócić uwagę na fakt, że może dochodzić do „kompulsywnego” zakładania P.S.A. przez osoby, które z prowadzeniem „biznesu” w jakiegokolwiek

³¹ Aleksander Kappes, „Prosta spółka akcyjna – czy rzeczywiście prosta i czy potrzebna? Uwagi do projektu nowelizacji Kodeksu spółek handlowych, wprowadzającego prostą spółkę akcyjną (projektowane art. 300¹–300¹²¹ k.s.h.),” *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 5 (2018): 10. Odmienne na ten temat m.in. Karol Ryszkowski i Aleksandra Witoszek-Kubicka, „Zasadność wprowadzenia prostej spółki akcyjnej do polskiego porządku prawnego,” *Horyzonty Polityki*, nr 11 (35) (2020): 71–88.

³² Sonia Sobczyk-Grygiel, „Rusza prosta spółka akcyjna,” *Dziennik Gazeta Prawna*, 1.07.2021.

³³ Kappes, „Prosta spółka akcyjna,” 16. Warto też wspomnieć, iż szereg uwag podyktowanych jest także recypowaniem w P.S.A. zarządczego systemu monistycznego z m.in. nie do końca udanej spółki europejskiej. Por. Grzegorz Kozieł, „Uwagi o koncepcjach normatywnych określenia kompetencji organu administrującego w systemie monistycznym w polskiej regulacji spółki europejskiej (SE) i spółdzielni europejskiej (SCE),” *Prawo i Więź*, nr 4 (26) (2018): 7–15.

³⁴ Kappes, „Prosta spółka akcyjna,” 16.

³⁵ Jak przy okazji wdrażania dyrektywy 2019/1151 w kontekście sp. z o.o. Por. Maja Mandarynowska, „Zdalne utworzenie spółki z o.o. przy użyciu środków komunikacji wideo na przykładzie implementacji dyrektywy 2019/1151 do prawa niemieckiego,” *Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych*, nr 2 (2021): 21–25.

postaci nie miały dotychczas do czynienia. Otrzymanie rzetelnej informacji od notariusza mogłoby takim sytuacjom zapobiegać.

4 | Procesy elektroniczne związane z bieżącym zarządzaniem i funkcjonowaniem spółek kapitałowych

W ramach procesów elektronicznych związanych z bieżącym zarządzaniem i funkcjonowaniem spółek kapitałowych zauważyć należy, że pierwsze zmiany w zakresie zdalnego funkcjonowania organów spółek wprowadzone zostały do polskiego porządku prawnego wraz z transpozycją dyrektywy 2007/36/WE z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie wykonywania niektórych praw akcjonariuszy spółek notowanych na rynku regulowanym^[36] umożliwiającej „wirtualne” wykonywanie prawa głosu na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy^[37] w postaci ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz ustawy o obrocie instrumentami finansowymi^[38]. W szczególności wprowadzony został przy pomocy tej ustawy przepis art. 406⁵ § 1 KSH, wprost ustanawiający zasadę, że statut może dopuszczać udział w walnym zgromadzeniu przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, co obejmuje w szczególności:

- 1) transmisję obrad walnego zgromadzenia w czasie rzeczywistym,
- 2) dwustronną komunikację w czasie rzeczywistym, w ramach której akcjonariusze mogą wypowiadać się w toku obrad walnego zgromadzenia, przebywając w miejscu innym niż miejsce obrad walnego zgromadzenia,
- 3) wykonywanie osobiście lub przez pełnomocnika prawa głosu przed lub w toku walnego zgromadzenia.

³⁶ Dz.Urz. UE L 184/17 z 14.07.2007 r.

³⁷ Szerzej na ten temat: Roman Uliasz, „«Wirtualne» wykonywanie prawa głosu na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy – postanowienia dyrektywy 2007/36/WE, a uregulowania prawa polskiego. Wybrane tezy referatu,” w *Najnowsze zmiany polskiego prawa prywatnego i publicznego a funkcjonowanie rynków finansowych. Materiały ogólnopolskiej konferencji naukowej, Nałęczów Zdrój, 3–5 października 2008 r.*, red. Henryk Cioch (Rzeszów: TNOiK, 2008), 385 – 393.

³⁸ Dz.U. z 2009 r. Nr 13, poz. 69.

Warto tutaj na marginesie zaznaczyć, że ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną w art. 2 pkt. 5 definiuje środki komunikacji elektronicznej jako „rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztę elektroniczną”.

Z kolei w przypadku spółki z o.o. zmiana dopuszczająca możliwość udziału w zgromadzeniu wspólników przy wykorzystaniu takich „środków komunikacji elektronicznej” nastąpiła dopiero w 2019 r., kiedy to – zdaje się przy okazji prac nad P.S.A. ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw^[39] – inkorporowano do KSH nowy art. 234¹ odpowiadający uprzedniej treści art. 406⁵ KSH, w którym § 1 stanowił, że umowa spółki mogła dopuszczać udział w zgromadzeniu wspólników przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej.

Czas pandemii COVID-19^[40] wywołał dalsze zmiany w zakresie elektronicznej funkcjonowania organów spółek kapitałowych. Nie sposób w tym miejscu wchodzić w pogłębioną analizę dość istotnych i obszernych zmian. Zwrócić należy jednak uwagę na przepisy tzw. Tarczy antykryzysowej 1.o. – tj. ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw^[41] (dalej: Tarcza 1.o.) – oraz tzw. Tarczy antykryzysowej 2.o. – tj. ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2^[42] (dalej: Tarcza 2.o.). W Tarczy 1.o. znalazły się przepisy na stałe zmieniające KSH w zakresie możliwości uczestniczenia w zgromadzeniach wspólników^[43] oraz walnych zgromadzeniach akcjonariuszy przy użyciu środków komunikacji elektronicznej – w sytuacji gdy umowa spółki lub statut wprost nie wykluczają takiej możliwości. W ten sposób dokonana została niezbędna w czasie pandemii „rewolucyjna” zmiana paradygmatu

³⁹ Dz.U. z 2019 r., poz. 1543. Ustawa weszła w życie 3 września 2019 r.

⁴⁰ Anna Dobaczewska, „Pomoc publiczna na zwalczanie ekonomicznych skutków pandemii COVID-19 w kontekście prawa Unii Europejskiej,” *Prawo i Więź*, nr 2 (36) (2021): 72 – 82.

⁴¹ Dz.U. z 2020 r., poz. 568 ze zm.

⁴² Dz.U. z 2020 r., poz. 695 ze zm.

⁴³ Art. 27 pkt 3 Tarcza 1.o.

wykorzystywania środków komunikacji elektronicznej^[44]. Odzwierciedleniem tych zmian jest przede wszystkim nowe brzmienie art. 234¹ KSH oraz art. 406⁵ KSH. Drugi z wymienionych artykułów w § 5 wyraża zasadę, że w przypadku wykonywania prawa głosu przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej spółka niezwłocznie przesyła akcjonariuszowi elektroniczne potwierdzenie otrzymania głosu. Z kolei art. 406⁵ § 6 KSH przydaje akcjonariuszowi nowe uprawnienie korporacyjne, gdyż na wniosek akcjonariusza, złożony nie później niż po upływie trzech miesięcy od dnia walnego zgromadzenia, spółka przesyła akcjonariuszowi lub jego pełnomocnikowi potwierdzenie, że jego głos został prawidłowo zarejestrowany oraz policzony, chyba że takie potwierdzenie zostało przekazane akcjonariuszowi lub jego pełnomocnikowi wcześniej. Oczywiście nowe przepisy w tym zakresie budzą także uzasadnione wątpliwości. Szereg z nich zauważa K. Bilewska, która wskazuje m.in. na następujące kwestie:

- 1) [...] e-walne nie oznacza zgromadzenia wirtualnego, a zgromadzenie stacjonarne z możliwością zdalnego uczestnictwa w nim wspólników (akcjonariuszy) i innych uprawnionych do udziału. [...]
- 2) Nowelizacja KSH nie odpowiada na pytanie, jakie znaczenie ma przy e-walnym miejsce zgromadzenia i czy jakikolwiek uczestnik zgromadzenia powinien tam w czasie obrad przebywać.
- 3) Jest też kwestia wyłączenia wobec e-walnego wymogów związanych z otwarciem zgromadzenia, wyborem przewodniczącego, sporządzeniem i podpisaniem listy obecności.
- 4) Wreszcie, nie zastąpiono protokołu zgromadzenia nagraniem z transmisji obrad. W rezultacie wymogi formalne zgromadzeń, ustanowione w KSH mają zastosowanie także do e-walnych^[45].

A. Nowicka zauważa natomiast, że sama organizacja walnych zgromadzeń wiązać się będzie z koniecznością przeprowadzania głosowań tajnych, natomiast nie wszystkie dostępne i wykorzystywane środki komunikacji elektronicznej oferują wystarczające rozwiązania w tym zakresie^[46].

⁴⁴ Andrzej Szumański, "Nowa regulacja udziału w zgromadzeniu spółki kapitałowej przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej," *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 5 (2020): 8 – 9.

⁴⁵ Katarzyna Bilewska, "Walne zgromadzenie na odległość," *Rzeczpospolita*, 22.05.2020.

⁴⁶ Agata Nowicka, "Organizacja walnego zgromadzenia w czasach epidemii koronawirusa," *Rzeczpospolita*, 11.05.2020.

Przepisy Tarczy 1.o. w zakresie elektronicznej funkcjonowania spółek kapitałowych dotyczyły także rad nadzorczych i zarządów. Zgodnie z nowo przyjętym modelem *opt-out* w art. 222 ust. 1¹ KSH w spółce z o.o. „w posiedzeniu rady nadzorczej można uczestniczyć przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość, chyba że umowa spółki stanowi inaczej”. Także brzmienie art. 222 § 4 KSH w wersji z Tarczy 1.o. wyrażało to nowe rozwiązanie: „rada nadzorcza może podejmować uchwały w trybie pisemnym lub przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość, chyba że umowa spółki stanowi inaczej”. Podobne rozwiązania zostały przyjęte w przypadku spółki akcyjnej na podstawie nowego brzmienia art. 388 KSH. Jednakże ww. brzmienie art. 222 § 4 KSH budziło wątpliwość w przedmiocie głosowań tajnych, w efekcie czego Tarczą 2.o. dodano w art. 222 § 4¹ w brzmieniu: „Rada nadzorcza może podejmować uchwały w trybie pisemnym lub przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość także w sprawach, dla których umowa spółki przewiduje głosowanie tajne, o ile żaden z członków rady nadzorczej nie zgłosi sprzeciwu”. Analogiczne rozwiązanie w przypadku spółki akcyjnej ustanowiono w nowym art. 388 § 3¹ KSH. Jeżeli chodzi o zarządy w spółkach kapitałowych – to zmiana polegała przede wszystkim na usankcjonowaniu praktyk występujących już wcześniej. Tarcza 1.o. dodała w odnoszącym się do spółki z o.o. art. 208 KSH nowe § 5¹–5³, gdzie powielony został także model *opt-out*^[47], zezwalający na posiedzenie zarządu przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość, „chyba że umowa spółki stanowi inaczej”. Pod tym samym warunkiem zarząd w spółce z o.o. może podjąć uchwały w trybie pisemnym lub przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość. Także art. 208 § 5³ KSH wyraża zasadę, zgodnie z którą członkowie zarządu mogą brać udział w podejmowaniu uchwał zarządu i oddawać swój głos na piśmie za pośrednictwem innego członka zarządu, jeżeli nie zabrania im tego wprost umowa spółki. Z natury rzeczy zbliżoną regulację w przypadku zarządu spółki akcyjnej wyrażają dodane w art. 371 – po § 3 – § 3¹–3³, z tą różnicą, że dzięki art. 371 § 3¹ KSH odpowiednie zastosowanie znajduje art. 406⁵ § 3 KSH. W tym kontekście A. Kidyba zwraca uwagę, że:

⁴⁷ Filip Ostrowski, „Nowa regulacja posiedzeń zarządów i rad nadzorczych odbywanych przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej,” *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 5 (2020): 33.

zakres tego odesłania odnosić należy przede wszystkim do wyznaczenia limitów wymogów i ograniczeń, dotyczących udziału w posiedzeniu zarządu przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość, przewidzianych w regulaminie tego organu. Mogą być one ustanawiane tylko w takich granicach, które są niezbędne do identyfikacji członków zarządu i zapewnienia bezpieczeństwa komunikacji elektronicznej^[48].

Oczywiście także w przypadku P.S.A. dopuszczono możliwość elektronicznego funkcjonowania jej organów. Zgodnie z art. 300⁹² § 1 KSH udział w walnym zgromadzeniu przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej jest możliwy – jeżeli umowa spółki je dopuszcza. Takie uczestnictwo w walnym zgromadzeniu obejmuje w szczególności:

- 1) transmisję obrad walnego zgromadzenia w czasie rzeczywistym;
- 2) dwustronną komunikację w czasie rzeczywistym, w ramach której akcjonariusze mogą wypowiadać się w toku obrad walnego zgromadzenia, przebywając w miejscu innym niż miejsce obrad;
- 3) wykonywanie osobiście lub przez pełnomocnika prawa głosu przed lub w toku walnego zgromadzenia.

Tym samym, jak słusznie zauważa się w literaturze, ww. kwestia została uregulowana odmiennie w odniesieniu do spółki z o.o. i spółki akcyjnej, gdzie udział w walnym zgromadzeniu dopuszczalny jest *ex lege*, a dopiero umowa lub statut mogą taką formę udziału w walnym zgromadzeniu w sposób wyraźny wykluczyć^[49]. Natomiast co do pozostałych organów P.S.A. (rady nadzorczej, zarządu czy rady dyrektorów) kwestie podejmowania uchwał uregulowane zostały przez art. 300⁵⁸ KSH, gdzie § 1 wyraża zasadę, że „uchwała organu może być podjęta, jeżeli wszyscy członkowie organu zostali prawidłowo zawiadomieni o posiedzeniu organu albo głosowaniu na piśmie albo przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość”. Z kolei w tymże art. 300⁵⁸ KSH § 6 i 7

⁴⁸ Andrzej Kidyba, *Komentarz aktualizowany do art. 301–633 Kodeksu spółek handlowych* (LEX/el., 2020), komentarz do art. 371 pkt 3.

⁴⁹ Małgorzata Wiśniewska, „Komentarz do art. 300(80),” w *Prosta spółka akcyjna. Komentarz ze wzorami*, red. Maciej Kożuchowski, Marcin Macieszczak i Bartłomiej Woźniak (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 337.

dopuszczają możliwość podjęcia określonych uchwał przy wykorzystaniu wzorca udostępnionego w systemie teleinformatycznym^[50].

Do procesów elektronicznych związanych z bieżącym zarządzeniem i funkcjonowaniem spółek kapitałowych – w przypadku P.S.A. i spółki akcyjnej – z całą pewnością należy zaliczyć także funkcjonowanie elektronicznych rejestrów akcjonariuszy związane z dematerializacją dokumentów akcyjnych. Innymi słowy chodzi o wirtualizację akcji. W przypadku P.S.A. model zdematerializowanych akcji jest cechą pierwotną obowiązującej od 1 lipca br. regulacji i zawiera się w art. 300²⁹ do 300³⁵ KSH. Z kolei w przypadku spółek akcyjnych rozpoczęto proces, który definitywnie zakończy się 1 stycznia 2026 r., kiedy to nastąpi utrata ochrony praw członkowskich akcjonariuszy, których dokumenty akcji nie zostały złożone w spółce i nie zostały ujęte w rejestrze akcjonariuszy. Skupiając się właśnie na zmianach, jakie w obszarze dematerializacji dotyczyć będą spółek akcyjnych *sensu stricto*, zauważyć trzeba, że zostały one wprowadzone ustawą z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw^[51]. Zgodnie z nowym brzmieniem w art. 328 § 1 KSH akcje nie mają już formy dokumentu. W nowo dodanym art. 328¹ § 1 KSH wyrażono zasadę, zgodnie z którą akcje spółki niebędącej spółką publiczną podlegają zarejestrowaniu w rejestrze akcjonariuszy^[52]. Przedmiotowy rejestr zgodnie z art. 328¹ § 3 KSH jest prowadzony w postaci elektronicznej, która może mieć formę rozproszonej i zdecentralizowanej bazy danych, przez podmiot uprawniony do prowadzenia rachunków papierów wartościowych zgodnie z ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi. Spółki akcyjne zostały zobowiązane do niezwłocznego zawarcia umowy o prowadzenie rejestru akcjonariuszy z podmiotem wybranym uprawnionym, w drodze wybierającej uchwały walnego zgromadzenia, a przy zawiązaniu spółki wyboru tego dokonują założyciele. Podmiot prowadzący rejestr akcjonariuszy dokonuje wpisu

⁵⁰ Por. krytycznie: Małgorzata Badowska, „Komentarz do art. 300(58),” w *Prosta spółka akcyjna. Komentarz ze wzorami*, red. Maciej Koźuchowski, Marcin Macieszczak i Bartłomiej Woźniak (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 244.

⁵¹ Dz.U. z 2019 r., poz. 1798.

⁵² Moc obowiązująca dokumentów akcji wydanych przez spółkę wygasła z mocy prawa z dniem 1 marca 2021 r. Z tym samym dniem uzyskały moc prawną wpisy w rejestrze akcjonariuszy, a w przypadku spółki niebędącej spółką publiczną w rozumieniu ustawy zmienianej w art. 9 w brzmieniu dotychczasowym, której walne zgromadzenie podjęło uchwałę o zarejestrowaniu jej akcji w depozycie papierów wartościowych w rozumieniu przepisów ustawy zmienianej w art. 9, zapisy jej akcji na rachunkach papierów wartościowych.

w rejestrze akcjonariuszy, na żądanie spółki lub osoby mającej interes prawny w dokonaniu wpisu, niezwłocznie, ale nie później niż w terminie tygodnia od dnia otrzymania żądania. Natomiast jeżeli dokonanie wpisu wymaga usunięcia przeszkody, wpis powinien być dokonany w terminie tygodnia od dnia jej usunięcia (art. 328⁴ § 1 KSH). Zgodnie z wolą ustawodawcy rejestr akcjonariuszy jest jawny dla danej spółki i każdego jej akcjonariusza. Akcjonariusze mają prawo żądać wydania, w postaci papierowej lub elektronicznej, informacji z rejestru akcjonariuszy. Na żądanie akcjonariusza, zastawnika albo użytkownika uprawnionego do wykonywania prawa głosu z akcji podmiot prowadzący rejestr akcjonariuszy wystawia imienne świadectwo rejestrowe, które potwierdza uprawnienia wynikające z akcji, które nie mogą być realizowane wyłącznie na podstawie zapisów w elektronicznym rejestrze akcjonariuszy. Ponadto istnieje możliwość rejestracji akcji w depozycie papierów wartościowych prowadzonym przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych. Przy czym Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych nie świadczy usługi prowadzenia rejestru akcjonariuszy, jednakże umożliwia rejestrowanie akcji wyemitowanych przez spółki niepubliczne w depozycie papierów wartościowych na zasadach analogicznych do tych, na jakich rejestrowane są obecnie akcje emitowane przez spółki publiczne^[53]. Biorąc pod uwagę bieżące funkcjonowanie spółek, należy także zauważyć, że reforma wdrożona ww. ustawą z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw, obok dematerializacji akcji i wprowadzenia rejestru akcjonariuszy lub odpowiednio depozytu papierów wartościowych prowadzonego przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych, wprowadziła na podstawie nowego art. 5 ust. 5 KSH obowiązek prowadzenia własnych stron internetowych przez wszystkie spółki akcyjne oraz komandytowo-akcyjne bez względu na ich charakter, rozmiary działalności czy strukturę akcjonariatu^[54]. Jest to zatem nowy, istotny proces elektronizacyjny wpływający na bieżące funkcjonowanie spółek, gdyż przedmiotowe strony internetowe służyć mają zamieszczaniu w miejscach wydzielonych na komunikację z akcjonariuszami wymaganych przez prawo lub statuty ww. ogłoszeń pochodzących od spółek. Innymi słowy „oznacza to, że strona internetowa nie będzie jedynie «wizytówką» spółki w sieci, ale stanie się platformą stałej komunikacji z akcjonariuszami oraz rzeczywistym źródłem informacji

⁵³ Por. KDPW, „Rejestracja papierów wartościowych,” *Serwis KDPW.pl*, 8.09.2021.

⁵⁴ Tak też: Maria Anna Czelańska, „Obowiązkowa strona www do komunikacji z akcjonariuszami,” *Serwis PrawoBiznesu.com*, 19.11.2019.

o bieżących sprawach spółki”^[55]. Nadto art. 47 KRSU statuuje obowiązek dla spółek akcyjnych oraz spółek komandytowo-akcyjnych zgłoszenia adresu strony internetowej do rejestru przedsiębiorców. Zamieszczenie na stronie internetowej spółki informacji w sposób nieprawidłowy pociągać będzie za sobą również konsekwencje wobec osób odpowiedzialnych za realizację obowiązków informacyjnych, tj. podmiotów uprawnionych do reprezentacji, a niedopełnienie tychże obowiązków może skutkować karą grzywny nałożoną przez sąd rejestrowy w wysokości 5000 zł (por. art. 595 KSH)^[56].

Ważnym procesem elektronizacyjnym ostatnich lat odnoszącym się do bieżącego funkcjonowania spółek była elektronizacja procesu składania sprawozdań finansowych. Przed dniem 15 marca 2018 r. sprawozdania finansowe składane były w formie tradycyjnej do sądu rejestrowego. Dany podmiot raportujący zobligowany był złożyć (prawidłowo sporządzony, podpisany i opłacony) wniosek, który następnie podlegał rozpoznaniu przez sąd na zasadach ogólnych, a po pozytywnej weryfikacji sąd wydawał postanowienie o wpisie do rejestru informacji o złożonych dokumentach finansowych^[57]. W wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw^[58] wdrażającej porządkującą dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1132 z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie niektórych aspektów prawa spółek^[59] całkowicie zrezygnowano z możliwości składania sprawozdań finansowych do właściwego rejestru w tradycyjnej postaci papierowej^[60]. W wyniku reformy dopuszczalne stały się dwa sposoby złożenia dokumentów finansowych do rejestru, w pierwszej kolejności za pomocą złożenia zgłoszenia za pośrednictwem systemu teleinformatycznego udostępnionego do tego celu przez Ministra Sprawiedliwości (art. 19e ust. 1 KRSU), a gdy wynik weryfikacji tegoż zgłoszenia byłby negatywny, następnie poprzez złożenie także za pośrednictwem systemu teleinformatycznego wniosku o wpis w rejestrze przedsiębiorców informacji o złożeniu

⁵⁵ Czelańska, “Obowiązkowa strona www”.

⁵⁶ Por. Michał Pypka, “Obowiązkowa strona internetowa dla spółki akcyjnej,” *Blog Codozasady.pl*, 31.01.2019.

⁵⁷ Aneta Komenda, “3. Składanie sprawozdań finansowych,” w *Krajowy Rejestr Sądowy i postępowanie rejestrowe*, red. Aneta Komenda (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), LEX/el.

⁵⁸ Dz.U. z 2018 r., poz. 398.

⁵⁹ Dz.Urz. UE L 169 z 30.06.2017 r., 46 – 127.

⁶⁰ A. Komenda, “3. Składanie sprawozdań finansowych,” LEX/el.

dokumentów finansowych albo wniosku o przyjęcie tych dokumentów do repozytorium dokumentów finansowych (art. 19e ust. 7 KRSU).

Drugim krokiem, z perspektywy wdrażanej reformy elektroniczacyjnej, w odniesieniu do podmiotów wpisanych do rejestru przedsiębiorców, wprowadzonym przez ustawę z dnia 26 stycznia 2018 r. – o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw, była finalna elektroniczacja wniosków składanych do KRS. Dzięki niej od 1 lipca br. wnioski składane są do KRS tylko elektroniczne. Jest to szczególnie istotny proces elektroniczacyjny związany z bieżącym funkcjonowaniem spółek m.in. dlatego, że przed reformą wniosek o zmianę danych spółki z o.o. czy akcyjnej składało się, wypełniając wniosek KRS-Z3, do którego załączniki zależały od treści samego wniosku, a więc przy okazji zmiany umowy spółki należało dołączyć akt notarialny Zgromadzenia Wspólników (czy Walnego Zgromadzenia) z takimi zmianami^[61]. W wyniku wejścia w życie nowych przepisów swoje zastosowanie w końcu znalazło Centralne Repozytorium Elektronicznych Wypisów Aktów Notarialnych, gdzie od kilku dobrych już lat notariusze obligatoryjnie wpisują wydawane akty i dodatkowo wydają stronom potwierdzenie z sygnaturą wpisu. Obecnie tę sygnaturę należy wpisać podczas uzupełniania wniosku w eKRS, a system automatycznie pobierze i dołączy właściwy akt notarialny do przedmiotowego wniosku. Niestety jednak z innymi dokumentami może być problem, bo o ile do wniosku dołączony zostanie odpis dokumentu poświadczony elektronicznie przez notariusza albo profesjonalnego pełnomocnika występującego w sprawie, to będzie to wystarczające, o tyle, gdy podmiot samodzielnie prześle zeskanowane dokumenty, to w niezwykle krótkim terminie – bo w ciągu 3 dni od złożenia wniosku – oryginalne dokumenty muszą być przesłane do sądu (art. 694⁴ § 2³ kodeksu postępowania cywilnego). Tutaj wydają się zasadne zmiany. Po pierwsze, uwiarygadniające składane dokumenty bez udziału profesjonalisty, a po drugie, wydłużające termin złożenia oryginałów odpisów i wyciągów do 7 dni od dnia złożenia wniosku elektronicznie, chociażby ze względu na udział seniorów w obrocie przedsiębiorców. Problemem natomiast nie będzie także wniesienie elektronicznej opłaty – będącej koniecznym załącznikiem wniosku online. Podobnie jak w S24 brak uiszczenia opłaty powodować będzie niemożność złożenia wniosku^[62]. W odpowiedzi na złożony poprawny wniosek pod-

⁶¹ Por. Karol Sienkiewicz, „Od 1 lipca 2021 r. wnioski do KRS tylko elektroniczne,” *Blog Konstytucjabiznesu.biz*, 24.05.2021.

⁶² Tak też: Sienkiewicz, „Od 1 lipca 2021 r. wnioski do KRS tylko elektroniczne”.

miot składający otrzymuje wygenerowany przez eKRS e-mail informujący o decyzji sądu, natomiast po elektroniczne postanowienie sądu trzeba będzie zalogować się do systemu w celu jego pobrania. Także w wyniku omawianej reformy, po wcześniej wdrożonych elektronicznych odpisach z KRS czy sprawozdaniach finansowych z Repozytorium Dokumentów Finansowych, elektroniczacji uległy akta rejestrowe, dla spraw, które wpłynęły po 1 lipca br., przez co z biegiem czasu z dobrodziejstwa elektronicznego poboru dokumentów z zasobu korzystać będzie mogło coraz więcej zainteresowanych^[63].

5 | Procesy elektroniczne związane z sytuacjami nadzwyczajnymi

Bez szerszego wchodzenia w analizę przedmiotowego zagadnienia warto zwrócić uwagę przede wszystkim na kontekst zbliżających się zmian. Niewątpliwie do tychże zaliczyć należy konieczność transpozycji do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii^[64] (dalej: dyrektywa o sygnalistach). Nie jest to pierwsza regulacja UE odnosząca się do usankcjonowania mechanizmu „sygnalisty”^[65], albowiem już wcześniej wdrożono to rozwiązanie przede

⁶³ Sienkiewicz, „Od 1 lipca 2021 r. wnioski do KRS tylko elektroniczne”.

⁶⁴ Dz.Urz. UE L 305/17 z 26.11.2019 r.

⁶⁵ Do uprzednich regulacji zaliczyć należy m.in. tzw. pakiet CRD IV/CRR, w skład którego weszły: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (*Capital Requirements Regulation*, CRR) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (*Capital Requirements Directive IV*, CRD IV) czy też pakiet MAR/MAD II, tj. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy

wszystkim w ramach sektora finansowego, a także wobec spółek publicznych – m.in. ustawą z dnia 16 października 2019 r. o zmianie ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych oraz niektórych innych ustaw^[66]. Dyrektywę o sygnalistach wyróżnia jednak skala, w jakiej ma być ona wdrożona, a jej zasięg śmiało może konkurować z rewolucją wywołaną wdrożeniem RODO. W grę bowiem będzie wchodzić bardzo szeroka ochrona kategorii „zgłoszeń naruszenia prawa Unii, które są szkodliwe dla interesu publicznego” (art. 1), a pod względem podmiotowym dotyczyć ona będzie wszystkich pracodawców, którzy zatrudniają co najmniej 50 pracowników, bez względu na to, czy jest to sektor publiczny, czy prywatny. Tym samym dotknie ona w sposób istotny znaczną część spółek kapitałowych. Dla porządku warto wspomnieć, że dyrektywa o sygnalistach wprowadzi przewidywała dla podmiotów zatrudniających od 50 do 249 pracowników opóźnienie wdrożenia nowego systemu, tj. do 17 grudnia 2023 r., jednakże w przypadku większych podmiotów (250 i więcej pracowników) data transpozycji to 17 grudnia 2021 r.^[67] Trzeba przyjąć, że naruszenie prawa, zasad etyki, zasad postępowania w danej organizacji czy polityki antykorupcyjnej należy zawsze traktować jako sytuację anormalną. W kontekście procesów elektronizacyjnych warto zatem zauważyć motyw 53 dyrektywy o sygnalistach, zgodnie z którym

[...] kanały dokonywania zgłoszeń powinny umożliwiać osobom dokonywanie zgłoszeń na piśmie oraz przekazywanie zgłoszeń drogą pocztową, za pośrednictwem fizycznych skrzynek na skargi lub na platformie online, intra- lub internetowej, bądź dokonywanie zgłoszeń ustnie, za pośrednictwem gorącej linii lub innego systemu komunikacji głosowej. Na wniosek osoby dokonującej zgłoszenia kanały takie powinny również umożliwiać dokonywanie zgłoszeń za pośrednictwem bezpośrednich spotkań, w rozsądnym terminie.

Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE – tzw. Rozporządzenie MAR (ang. *market abuse regulation*) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1129 z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie prospektu, który ma być publikowany w związku z ofertą publiczną papierów wartościowych lub dopuszczeniem ich do obrotu na rynku regulowanym oraz uchylenia dyrektywy 2003/71/WE.

⁶⁶ Dz.U. z 2019 r., poz. 2217.

⁶⁷ Por. Availo Prawo Direct, “Unijne regulacje dotyczące sygnalistów,” *Blog Availo Prawo Direct*, 20.07.2021.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia czołowych spółek publicznych, bardzo często korzystają one właśnie z elektronicznych kanałów raportowania nieprawidłowości^[68]. Na rynku już pojawiają się gotowe elektroniczne platformy raportowania o nieprawidłowościach^[69]. Należy zatem przypuszczać z dużą dozą prawdopodobieństwa, że ze względu na możliwość znacznej anonimizacji elektroniczne kanały zgłaszania nieprawidłowości cieszyć się będą szczególnym zainteresowaniem. Dla przykładu *Sprawozdanie na temat informacji niefinansowych Grupy Kapitałowej Tauron za rok 2020* wskazuje, że w całej Grupie Kapitałowej Tauron w 2020 r. zgłoszono łącznie 63 potencjalne przypadki nadużyć, z czego poprzez elektroniczny Formularz Zgłoszenia Nadużycia wpłynęły 33 zgłoszenia^[70]. Oczywiście trudno przesądzać o ostatecznym kształcie aktu dokonującego transpozycji do porządku krajowego, w szczególności, że na cztery miesiące przed terminem implementacji brakuje nadal opublikowanego projektu^[71]. Ważne jest jednak, aby tenże w szczególności zawierał odpowiednie postanowienia dotyczące elektronicznych kanałów zgłaszania naruszeń, co wydaje się dość prawdopodobne w wypadku „szybkiej transpozycji” postanowień dyrektywy o sygnalistach.

⁶⁸ Szerzej: Łukasz Mroczyński-Szmaj, „Ochrona sygnalisty na rynku kapitałowym. Perspektywa wybranych spółek giełdowych,” w *Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. Beata Baran i Michał Ożóg (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 141 – 171.

⁶⁹ M.in. system do obsługi zgłoszeń sygnalistów WhistBoard, Whistleblowing Line przygotowany przez Kancelarię Dentons we współpracy z platformą komunikacji internetowej i telefonicznej SpeakUp® firmy People Intouch, EQS Integrity Line czy WHISTLELINK.

⁷⁰ *Sprawozdanie na temat informacji niefinansowych Grupy Kapitałowej Tauron za rok 2020*, 151.

⁷¹ Tak też: Marzena Rosler-Borakiewicz, „Już niedługo sygnalista powinien być lepiej chroniony nie tylko w UE, lecz także w Polsce,” *Dziennik Gazeta Prawna*, 26.08.2021.

6 | Procesy elektronizacyjne związane z restrukturyzacją/zakończeniem/transformacją spółki kapitałowej jako bytu prawnego

Elektronizacja KRS dokonana ustawą z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw w zakresie składanych wniosków dotyczyć będzie także większości tych, które wiązać się będą z likwidacją bytu, podziałem, łączeniem lub przekształceniem spółki kapitałowej. W przypadku likwidacji likwidatorzy mają obowiązek zgłosić do KRS wejście spółki w fazę likwidacji w terminie 7 dni od dnia otwarcia likwidacji, składając wniosek o zmianę danych w KRS wraz z koniecznymi załącznikami, które złożyć można tylko elektronicznie, za pomocą Portalu Rejestrów Sądowych lub w systemie S24 – jeśli spółka została założona w tym systemie. Na koniec także likwidatorzy dokonują zamknięcia likwidacji i składają wniosek o wykreślenie spółki z KRS wraz z niezbędnymi załącznikami za pomocą Portalu Rejestrów Sądowych lub w systemie S24. Nowe przepisy znajdują także odpowiednie zastosowanie do wszelkich transformacji spółek kapitałowych.

Trzeba jednak pamiętać, że spółka kapitałowa może zakończyć swój byt w wyniku upadłości, która ze względu na swoją naturę związana jest także z procedurą restrukturyzacyjną. Jest to ostatni element dokonywanej całościowo reformy elektronizacyjnej polskiego wymiaru sprawiedliwości mający istotny wpływ na niewypłacalne lub zagrożone niewypłacalnością spółki kapitałowe. Zmianę w tym zakresie przynoszą dwie regulacje: ustawa z dnia 6 grudnia 2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych^[72] oraz ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych oraz niektórych innych ustaw^[73] wchodzące w życie 1 grudnia 2021 r. Pierwotnie w „celu usprawnienia postępowań restrukturyzacyjnych i upadłościowych, ułatwienia dostępu do informacji o tych postępowaniach, usprawnienia komunikacji pomiędzy organami tych postępowań i ich uczestnikami oraz obniżenia kosztów postępowań związanych z obowiązkiem dokonywania ogłoszeń i obwieszczeń”^[74] utworzony miał zostać

⁷² Dz.U. z 2019 r., poz. 55.

⁷³ Dz.U. z 2021 r., poz. 1080.

⁷⁴ Druk nr 2824. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo restrukturyzacyjne z dnia 9 października 2014 r., 10, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2824> [dostęp: 30.09.2021].

Centralny Rejestr Restrukturyzacji i Upadłości (dalej: CRRU). CRRU miał być prowadzony w systemie teleinformatycznym administrowanym i udostępnianym przez Ministra Sprawiedliwości i miał pełnić funkcje: 1) funkcję rejestru; 2) funkcję informacyjną; 3) funkcję komunikacyjną (doręczania pism i innych dokumentów); 4) funkcję portalu orzeczniczego^[75]. Ostatecznie powstała nowa instytucja – Krajowy Rejestr Zadłużonych (dalej: KRZ), która „uzyska znacznie szersze niż pierwotnie przewidywano znaczenie jako źródło informacji o podmiotach niewypłacalnych, zagrożonych niewypłacalnością lub podmiotach, wobec których umorzono bezskuteczną egzekucję”^[76]. KRZ jest jawny, a każdy ma prawo zapoznać się z danymi ujawnionymi w KRZ oraz danymi objętymi treścią obwieszczeń za pośrednictwem Internetu. Minister Sprawiedliwości prowadzi KRZ w systemie teleinformatycznym. W efekcie wdrożenia reformy jedynym narzędziem do składania pism oraz dokumentów w postępowaniach upadłościowych, a także restrukturyzacyjnych będzie „system teleinformatyczny obsługujący postępowanie sądowe, który został stworzony w oparciu o przepisy ustawy o KRZ. Wyłączność zastosowania systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe w postępowaniach upadłościowych oraz restrukturyzacyjnych pozwoli na pełną realizację tworzenia i przetwarzania elektronicznych akt sądowych”^[77]. Oznacza to także, że w tym systemie będą utrwalane wszystkie orzeczenia. Także wszelkie pisma czy dokumenty składane przez syndyka, nadzorcę sądowego lub zarządcę będą składane wyłącznie za pośrednictwem systemu teleinformatycznego w formie elektronicznej przy wykorzystaniu formularzy udostępnionych w ramach systemu teleinformatycznego. Zmiana ta dotyczyć będzie szeregu dokumentów, w tym spisu i listy wierzytelności, spisu inwentarza, planów podziału^[78]. Podzielić zatem należy pogląd, że nowy system teleinformatyczny w postępowaniu upadłościowym i restrukturyzacyjnym „będzie nie tylko platformą do zamieszczania pism i dokumentów, ale będzie

⁷⁵ Druk nr 2824. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy, 10.

⁷⁶ Druk nr 2637. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych z dnia 7 czerwca 2018 r., 17, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2637> [dostęp: 30.09.2021].

⁷⁷ Druk nr 1016. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych oraz niektórych innych ustaw z dnia 15 marca 2021 r., 2, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1016> [dostęp: 30.09.2021].

⁷⁸ Katarzyna Żaczekiewicz-Zborska, „Rząd chce pełnej elektronizacji upadłości i restrukturyzacji, ale projekt wymaga dopracowania,” *Serwis Prawo.pl Wolters Kluwer*, 23.07.2020.

usprawniał zarządzanie upadłością, w tym ułatwi doręczenie pism”^[79]. Jak podkreśla się w piśmiennictwie^[80], nowe rozwiązania obejmują pełen zakres procesów niezbędnych dla informatyzacji postępowań cywilnych, tj. statuują zasadę elektronicznej komunikacji z sądem, wprowadzają doręczenia elektroniczne oraz wdrażają zasadę wydawania orzeczeń w sposób elektroniczny. Co więcej, nowy system uwzględnia wdrożenie rozwiązań chroniących prawa osób wykluczonych cyfrowo oraz wprowadzenie akt elektronicznych i zapewnienie dostępu do akt za pośrednictwem Internetu i w sekretariatach sądów. Warto też podkreślić, że elektroniczny KRZ umożliwia coś, co jeszcze kilka lat temu wydawało się mało realne. Wszyscy zainteresowani otrzymają bowiem możliwość sprawdzenia informacji, czy w stosunku do danej osoby lub przedsiębiorcy toczyło lub toczy się postępowanie upadłościowe, a do znalezienia informacji wystarczająca będzie znajomość PESEL-u, NIP-u lub sygnatury akt sprawy^[81].

7 | Dalsze perspektywy zmian

W perspektywie zmian elektronicznych trzeba mieć na uwadze kolejne reformy, jakie przynosi nam prawodawstwo europejskie, na czele z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1151 z dnia 20 czerwca 2019 r. zmieniającą dyrektywę (UE) 2017/1132 w odniesieniu do stosowania narzędzi i procesów cyfrowych w prawie spółek^[82], na mocy której do dyrektywy 2017/1132 wprowadzono sekcję 1A „Tworzenie spółek przez internet, składanie przez internet informacji i dokumentów i ujawnianie”, a także przepisy (art. 28a–28c i art. 30a) zobowiązujące państwa członkowskie do umożliwienia rejestracji oddziałów spółek przez Internet^[83]. Państwa członkowskie zostały zobligowane do wdrożenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych

⁷⁹ Żaczekiewicz-Zborska, „Rząd chce pełnej elektroniczacji”.

⁸⁰ Żaczekiewicz-Zborska, „Rząd chce pełnej elektroniczacji”.

⁸¹ Tak: Karol Franczak, „Elektronizacja postępowania upadłościowego,” *Blog Radcy Karola Franczaka*, 25.05.2021.

⁸² Dz.Urz. UE L 186/80 z 11.07.2019 r.

⁸³ Aneta Komenda, „1. Dyrektywa 2017/1132 w sprawie niektórych aspektów prawa spółek,” w *Krajowy Rejestr Sądowy i postępowanie rejestrowe*, red. Aneta Komenda (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), LEX/el.

do wykonania dyrektywy 2109/1151 do dnia 1 sierpnia 2021 r. oraz niezwłocznego przekazania Komisji Europejskiej tekstów tych przepisów, przy czym w przypadku występowania „szczególnych trudności” termin ten mógł zostać prolongowany w wyniku odpowiedniej notyfikacji do lutego 2021 r. Ponadto przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do zapewnienia zgodności z art. 1 pkt 5 dyrektywy w odniesieniu do art. 13i i art. 13j ust. 2 dyrektywy (UE) 2017/1132 i art. 1 ust. 6 niniejszej dyrektywy w odniesieniu do art. 16 ust. 6 dyrektywy (UE) 2017/1132 transponowane mają być do dnia 1 sierpnia 2023 r. Nad reformą wdrażającą dyrektywę cyfrową w prawie spółek pracuje zespół ekspercki do spraw wykorzystania nowych technologii w prawie handlowym, który działa w ramach Komisji ds. Reformy Nadzoru Właścicielskiego pod kierownictwem prof. M. Leśniaka^[84]. W jej ramach przewiduje się zmiany w zakresie zakładania online spółki z o.o., m.in. dotyczące wykorzystywania opracowanego wcześniej przez notariusza wzoru, a następnie cyfrowego uczestnictwa notariusza bez konieczności osobistego stawiennictwa w kancelarii notarialnej zainteresowanych stron^[85]. Podobne rozwiązania wdrażane są w całej UE, w tym w Niemczech^[86]. Ponadto zmianami objęta ma zostać materia obrotu prawami udziałowymi w spółce z o.o., by umożliwić dokonywanie tegoż obrotu na odległość, a także ma nastąpić zwiększenie roli sądu rejestrowego jako gwaranta bezpieczeństwa obrotu – w szczególności w postępowaniu likwidacyjnym, m.in. poprzez zwiększenie efektywności wykorzystania instytucji depozytu sądowego przez wierzycieli podmiotu

⁸⁴ Ministerstwo Aktywów Państwowych, „Komisja ds. reformy nadzoru właścicielskiego wykorzysta nowe technologie w prawie handlowym,” *Serwis Gov.pl*, 24.07.2020.

⁸⁵ Rafał Chabasiński, „Idą zmiany w prawie handlowym. Cyfrowi notariusze i inne atrakcje,” *Serwis Bezprawnik.pl*, 4.09.2020.

⁸⁶ W Niemczech 10 lutego 2021 r. Rząd Federalny przyjął Projekt ustawy o wdrożeniu dyrektywy 2019/1151, nowelizujący *Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung*, zawierający przepisy wprowadzające między innymi procedurę zakładania spółki GmbH z wykorzystaniem środków komunikacji wideo z notariuszem. Ustawa miała wejść w życie do 1 sierpnia 2022 r., a w stosunku do spółek GmbH miała obowiązywać od 1 stycznia 2023 r. Nowe niemieckie prawo koncentruje się na zmianach, dzięki którym notariusz będzie upoważniony do uwierzytelniania oświadczeń woli bez fizycznej obecności w jego kancelarii zainteresowanych stron, za pośrednictwem systemu komunikacji wideo, prowadzonego przez Federalną Izbę Notarialną (niem. *Bundesnotarkammer*). Za: Mandarynowska, „Zdalne utworzenie spółki z o.o.,” 21.

podlegającego likwidacji^[87]. Niejako przy okazji planuje się także modyfikację dotychczasowych normatywnych wzorców umów spółek handlowych, które już funkcjonują, a które „w obecnym kształcie są uważane za uciążliwe dla uczestników obrotu gospodarczego oraz stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa obrotu”^[88].

Warto też zauważyć, że także projekt Ministerstwa Aktywów Państwowych, który trafił do Sejmu 23 sierpnia 2021 r., powszechnie nazywany „prawem holdingowym”^[89], także przynosi zmianę w zakresie procesów elektronizacyjnych związanych z bieżącym funkcjonowaniem spółek kapitałowych. Między innymi na mocy projektowanego art. 21² § 2 KSH „Spółka dominująca wydaje wiążące polecenie w formie pisemnej lub elektronicznej pod rygorem nieważności”. Jest to dość istotna, „elektronizacyjna” zmiana, wpisująca się we wprowadzaną reformę. W spółce z o.o. w art. 231 po § 4 projektuje się § 4¹ KSH, zgodnie z którym

Dokumenty odpowiadające treścią sprawozdaniu zarządu z działalności spółki, sprawozdaniu finansowemu, sprawozdaniu rady nadzorczej lub sprawozdaniu z badania są wydawane wspólnikowi na jego żądanie, które może zostać zgłoszone zarządowi poczynawszy od dnia zwołania zwyczajnego zgromadzenia wspólników [...].

Dokumenty te udostępnia się niezwłocznie, nie później niż w terminie 2 dni powszednich od dnia zgłoszenia żądania, przy czym na żądanie wspólnika dokumenty mogą być udostępnione także w postaci elektronicznej, w tym przekazane przy użyciu środków komunikacji elektronicznej. Analogiczne rozwiązania odnoszące się do osoby akcjonariusza w P.S.A. zawierają projektowane art. 300⁸² § 4 KSH oraz do akcjonariusza w spółce akcyjnej art. 395 § 4 KSH. Ponadto zgodnie z art. 8 projektu „Centralna Informacja Krajowego Rejestru Sądowego przekaże niezwłocznie do Biura Informacyjnego Krajowego Rejestru Karnego, za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, dane osób wpisanych przed dniem 1 października 2018 r. do Krajowego Rejestru Sądowego jako prokurenci spółek handlowych

⁸⁷ Krzysztof Sobczak, „Trwają prace nad wprowadzeniem nowych technologii do prawa spółek,” *Serwis Prawo.pl Wolters Kluwer*, 7.09.2020.

⁸⁸ Sobczak, „Trwają prace”.

⁸⁹ Druk nr 1515. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw, 13, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-630-2021/\\$file/9-020-630-2021.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-630-2021/$file/9-020-630-2021.pdf) [dostęp: 30.09.2021].

obejmujące imię (imiona) i nazwisko osoby oraz numer PESEL, o ile go posiada”. W efekcie utworzone zostanie nowe połączenie za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, umożliwiające sądom rejestrowym uzyskanie informacji o osobach wpisanych przed dniem 1 października 2018 r. do KRS jako prokurenci spółek handlowych, skazanych za przestępstwa w przepisach art. 228–231, rozdziałów XXXIII–XXXVII kodeksu karnego oraz w art. 587, art. 587¹, art. 587², art. 590 i art. 591 KSH.

8 | Podsumowanie

Niezaprzeczalnie w świetle wyżej dokonanego przeglądu jesteśmy świadkami olbrzymich zmian w obszarze wykorzystywania nowych technologii. Oczywiście w wielu miejscach są to działania niezbędne, wychodzące naprzeciw wymogom społeczeństwa cyfrowego. Należy jednak mieć na uwadze, że nadmiar wprowadzanych regulacji, bez systematycznego ich „wyłożenia” społeczeństwu, wprowadzać będzie swoistego rodzaju „stan niepewności”. Biorąc pod uwagę skalę zmian, brakuje w odczuciu piszącego rzetelnych akcji informacyjnych skierowanych do obywateli/przedsiębiorców w każdym wieku. Należałoby rozważyć wprowadzenie możliwości teleinformatycznych platform treningowych do prowadzenia działalności gospodarczej, z których mogłaby korzystać przede wszystkim młodzież szkolna. Ponadto zdaje się pokutować przeświadczenie, że przedsiębiorcy to osoby „młode, wykształcone” otwarte na nowe technologie itd. Praktyka autora wykazuje jednak, że nierzadko właścicielami spółek kapitałowych są przedsiębiorcy seniorzy, dla których całkowita eliminacja formy tradycyjnej – „papierowej” – jest znacznym utrudnieniem, a niekiedy wręcz dyskryminacją. Środowiska profesjonalnych pełnomocników postulują, „aby takie elektroniczne nowości wprowadzać stopniowo, aby uniknąć zjawiska wykluczenia. I przez pewien czas powinien istnieć system mieszany”^[90]. Co więcej, wraz z ogólnokrajowymi zmianami w obszarze elektronicznej rosną koszty funkcjonowania podmiotów gospodarczych – w tym bardzo znacznie spółek kapitałowych. Nowe programy komunikacyjne (np. e-Voting), obowiązki rejestracyjne, zatrudnienie

⁹⁰ Żaczekiewicz-Zborska, „Rząd chce pełnej elektronicznej”.

przeszkolonej kadry – to koszty, które przerzucono na przedsiębiorców, bez żadnej „ulgi elektronizacyjnej”, która powinna zostać wprowadzona.

Kolejną kwestią są aspekty bezpieczeństwa i wielokrotnie używanych podpisów elektronicznych. W tym zakresie potrzebne są bezpłatne, publiczne rozwiązania, łączące w sobie elementy wzoru podpisu osobistego, biometrycznego oraz unikalnego kodu. Z kolei bardzo pozytywnie należy ocenić perspektywę zmian wirtualnego włączenia notariusza do procesu założycielskiego spółki z o.o. Rozwiązania niemieckie wydają się w tym zakresie wzorcowe. Analogiczne zmiany powinny także znaleźć zastosowanie wobec P.S.A., której funkcjonowanie m.in. ze względu na „bezkapitałowość” pozostaje obarczone sporym ryzykiem.

Globalnie rzecz ujmując, procesy elektronizacyjne wydają się zjawiskiem pozytywnym i jednocześnie nieuniknionym. Rewolucja elektronizacyjna trwa i prawdopodobnie swoim zasięgiem będzie obejmować kolejne obszary, także związane z funkcjonowaniem spółek kapitałowych. Trzeba mieć jednak na uwadze, aby przy okazji dokonywanych reform elektronizacyjnych nie wylewać przysłowiowego „dziecka z kąpielą”, bo to skutkować będzie spadkiem liczby przedsiębiorców, a przez to mniejszymi dochodami budżetu państwa.

Bibliografia

- Arkuszewska, Aneta Małgorzata. *Informatyzacja postępowania arbitrażowego*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Availo Prawo Direct. “Unijne regulacje dotyczące sygnalistów.” *Blog Availo Prawo Direct*, 20.07.2021. <https://availo.pl/blog/2021/07/20/unijne-regulacje-dotyczace-sygnalistow/>.
- Badowska, Małgorzata. “Komentarz do art. 300(80).” W *Prosta spółka akcyjna. Komentarz ze wzorami*, red. Maciej Koźuchowski, Marcin Macieszczak i Bartłomiej Woźniak. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Bilewska, Katarzyna. “Walne zgromadzenie na odległość.” *Rzeczpospolita*, 22.05.2020. <https://archiwum.rp.pl/arttykul/1428495-Walne-zgromadzenie-na-odleglosc.html>.
- Chabasiński, Rafał. “Idą zmiany w prawie handlowym. Cyfrowi notariusze i inne atrakcje.” *Serwis Bezprawnik.pl*, 4.09.2020. <https://bezprawnik.pl/zmiany-w-prawie-handlowym/>.

- Czelańska, Maria Anna. "Obowiązkowa strona www do komunikacji z akcjonariuszami." *Serwis PrawoBiznesu.com*, 19.11.2019. <http://prawobiznesu.com/obowiazkowa-strona-www-komunikacji-akcjonariuszami/>.
- Dobaczewska, Anna. "Pomoc publiczna na zwalczanie ekonomicznych skutków pandemii COVID-19 w kontekście prawa Unii Europejskiej." *Prawo i Więź*, nr 2 (36) (2021): 72 – 82.
- Encyklopedia PWN. "Elektronizacja." *Serwis Encyklopedia.pwn.pl*. <https://encyklopedia.pwn.pl/szukaj/elektronizacja>.
- Franczak, Karol. "Elektronizacja postępowania upadłościowego." *Blog Radcy Prawnego Karola Franczaka*, 25.05.2021. <https://radca-franczak.pl/2021/06/28/elektronizacja-postepowania-upadlosciowego/>.
- Gałaszka, Damian, Grzegorz Ptaszka i Dorota Żuchowska-Skiba, red. *Technologiczno-społeczne oblicza XXI wieku*. Kraków: Wydawnictwo Libron, 2016.
- Grandori, Anna i Giuseppe Soda. "Inter-Firm Networks: Antecedents, Mechanisms and Forms." *Organization Studies*, vol. 16, nr 2 (1995): 183 – 214. <https://doi.org/10.1177/017084069501600201>.
- Janowski, Jacek. *Elektroniczny obrót prawny*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2008.
- Janowski, Jacek. *Informatyka prawa. Zadania i znaczenie w związku z kształtowaniem się elektronicznego obrotu prawnego*. Lublin: Wydawnictwo UMCS, 2011.
- Jerzmanowski, Jędrzej. "Transfer of Shares in Municipal Companies in the Current Legal Reality, Following the Entry into Force of the State-Owned Property Management Rules Act of 2016." *Prawo i Więź*, nr 1 (31) (2020): 67 – 81.
- Kappes, Aleksander. "Prosta spółka akcyjna – czy rzeczywiście prosta i czy potrzebna? Uwagi do projektu nowelizacji Kodeksu spółek handlowych, wprowadzającego prostą spółkę akcyjną (projektowane art. 300¹–300¹²¹ k.s.h.)." *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 5 (2018): 10 – 16. <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171510744>.
- KDPW. "Rejestracja papierów wartościowych." *Serwis KDPW.pl*, 8.09.2021. <http://www.kdpw.pl/pl/Emitenci/krajowi/RejestracjaPapierowWartosciowych/Strony/default.aspx>.
- Kidyba, Andrzej. *Komentarz aktualizowany do art. 301–633 Kodeksu spółek handlowych*. LEX/el., 2020.
- Kocot, Wojciech Jerzy. *Wpływ Internetu na prawo umów*. Warszawa: LexisNexis, 2004.
- Komenda, Aneta. "1. Dyrektywa 2017/1132 w sprawie niektórych aspektów prawa spółek." W *Krajowy Rejestr Sądowy i postępowanie rejestrowe*, red. Aneta Komenda. LEX/el. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Komenda, Aneta. "3. Składanie sprawozdań finansowych." W *Krajowy Rejestr Sądowy i postępowanie rejestrowe*, red. Aneta Komenda. LEX/el. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.

- Kościółek, Anna. *Elektroniczne czynności procesowe w sądowym postępowaniu cywilnym*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2012.
- Kozieł, Grzegorz. "Uwagi o koncepcjach normatywnych określenia kompetencji organu administrującego w systemie monistycznym w polskiej regulacji spółki europejskiej (SE) i spółdzielni europejskiej (SCE)." *Prawo i Więzy*, nr 4 (26) (2018): 7 – 15.
- Kozieł, Grzegorz. "Uwagi o zróżnicowanym statusie prawnym oddziałów i przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych działających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – *de lege lata* oraz *de lege ferenda*." *Prawo i Więzy*, nr 3 (21) (2017): 21 – 30.
- Leśniak, Marek. *Normatywne wzorce umów spółek handlowych w prawie polskim*. Warszawa: C.H. Beck, 2017.
- Leśniak, Marek. "Wykorzystanie nowych technologii w procesie zakładania spółek handlowych na przykładzie spółki z o.o., o której mowa w art. 157¹ K.S.H. – tzw. spółki S24." *Studia Prawnicze KUL*, nr 2 (50) (2012): 61 – 74. https://www.kul.pl/files/20/Studia_Prawnicze_KUL_2_50_2012_srodek.pdf.
- Maj, Marcin. "Jak przejść czyjś Profil Zaufany? My wiemy. Złodzieje też. KPRM także, ale wciąż nie reaguje..." *Serwis Niebezpiecznik.pl*, 24.06.2021. <https://niebezpiecznik.pl/post/profil-zaufany-przejecie/>.
- Mandarynowska, Maja. "Zdalne utworzenie spółki z o.o. przy użyciu środków komunikacji wideo na przykładzie implementacji dyrektywy 2019/1151 do prawa niemieckiego." *Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych*, nr 2 (2021): 21 – 25.
- Ministerstwo Aktywów Państwowych. "Komisja ds. reformy nadzoru właścicielskiego wykorzysta nowe technologie w prawie handlowym." *Serwis Gov.pl*, 24.07.2020. <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/komisja-ds-reformy-nadzoru-wlascielskiego-wykorzysta-nowe-technologie-w-prawie-handlowym>.
- Mroczyński-Szmaj, Łukasz. "Ochrona sygnalisty na rynku kapitałowym. Perspektywa wybranych spółek giełdowych." W *Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. Beata Baran i Michał Ożóg, 141 – 171. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Nowicka, Agata. "Organizacja walnego zgromadzenia w czasach epidemii koronawirusa." *Rzeczpospolita*, 11.05.2020. <https://www.rp.pl/Firma/305119981-Organizacja-walnego-zgromadzenia-w-czasach-epidemii-koronawirusa.html>.
- Ojczyk, Jolanta. "Elektronizacja państwa jak stajnia Augiasza." *Serwis Prawo.pl Wolters Kluwer*, 29.07.2020. <https://www.prawo.pl/biznes/cyfryzacja-panstwa-komentarz,502018.html>.

- Ojczyk, Jolanta. "Prezes UODO do Ministra Cyfryzacji: ujawnianie PESEL w e-podpisie narusza RODO." *Serwis Prawo.pl Wolters Kluwer*, 19.06.2019. <https://www.prawo.pl/biznes/uodo-o-ujawnieniu-numeru-pesel-w-podpisie-kwalifikowanym,433964.html>.
- Ostrowski, Filip. "Nowa regulacja posiedzeń zarządów i rad nadzorczych odbywanych przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej." *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 5 (2020): 32 – 38. <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171593405>.
- Pawlak, Bartłomiej. "Włamał się na profile zaufane 239 osób. Jak nie dać wykraść swoich danych w sieci?" *Serwis MSN.com*, 13.08.2021. <https://www.msn.com/pl-pl/wiadomosci/nauka-i-technika/w%C5%82ama%C5%82-si%C4%99-na-profile-zaufane-239-os%C3%B3b-jak-nie-da%C4%87-wykra%C5%9B%C4%87-swoich-danych-w-sieci/ar-AANgTOY>.
- Pypka, Michał. "Obowiązkowa strona internetowa dla spółki akcyjnej." *Blog Codozasady.pl*, 31.01.2019. <https://codozasady.pl/p/obowiazkowa-strona-internetowa-dla-spolki-akcyjnej>.
- Rosler-Borakiewicz, Marzena. "Już niedługo sygnalista powinien być lepiej chroniony nie tylko w UE, lecz także w Polsce." *Dziennik Gazeta Prawna*, 26.08.2021. <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/8231751,sygnalisci-ochrona-w-ue-i-polsce.html>.
- Ryszkowski, Karol i Aleksandra Witoszek-Kubicka. "Zasadność wprowadzenia prostej spółki akcyjnej do polskiego porządku prawnego." *Horyzonty Polityki*, nr 11 (35) (2020): 71 – 88.
- Sienkiewicz, Karol. "Od 1 lipca 2021 r. wnioski do KRS tylko elektroniczne." *Blog Konstytucjabiznesu.biz*, 24.05.2021. <https://konstytucjabiznesu.biz/od-1-lipca-2021-r-wnioski-do-krs-tylko-elektroniczne/>.
- Sobczak, Krzysztof. "Trwają prace nad wprowadzeniem nowych technologii do prawa spółek." *Serwis Prawo.pl Wolters Kluwer*, 7.09.2020. <https://www.prawo.pl/biznes/wprowadzenie-nowych-technologii-do-prawa-spolek-zespol-w-ms,502879.html>.
- Sobczyk-Grygiel, Sonia. "Rusza prosta spółka akcyjna." *Dziennik Gazeta Prawna*, 1.07.2021. <https://www.gazetaprawna.pl/firma-i-prawo/artykuly/8201475,prosta-spolka-akcyjna-od-kiedy-ustawa-wady-i-zalety.html>.
- Stefanicki, Robert. "Problem uczestnictwa notariusza w radach nadzorczych spółek kapitałowych." *Prawo i Więź*, nr 1 (35) (2021): 47 – 59.
- Szczepańska, Katarzyna. "Zasady odpowiedzialności za zobowiązania spółki przed rejestracją w prawie polskim i angielskim a Pierwsza Dyrektywa prawa spółek." *Zeszyty Naukowe Stowarzyszenia Prawa Prywatnego, Publikacja podsumowująca Konferencję Europeizacja Prawa Spółek*, z. 4 (2012): 83 – 90.

- Szumański, Andrzej. "Nowa regulacja udziału w zgromadzeniu spółki kapitałowej przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej." *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 5 (2020): 4 – 14. <http://bazekon.icm.edu.pl/bazekon/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171593399>.
- Uliasz, Roman. "«Wirtualne» wykonywanie prawa głosu na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy – postanowienia dyrektywy 2007/36/WE, a uregulowania prawa polskiego. Wybrane tezy referatu." W *Najnowsze zmiany polskiego prawa prywatnego i publicznego a funkcjonowanie rynków finansowych. Materiały ogólnopolskiej konferencji naukowej, Nałęczów Zdrój, 3–5 października 2008 r.*, red. Henryk Cioch, 385 – 393. Rzeszów: TNOiK, 2008.
- Wiśniewska, Małgorzata. "Komentarz do art. 300(58)." W *Prosta spółka akcyjna. Komentarz ze wzorami*, red. Maciej Kożuchowski, Marcin Macieszczak i Bartłomiej Woźniak. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Wójcik, Dagmara. "Presja technologiczna jako stymulanta wykorzystania nowoczesnych technologii w sektorze turystycznym." *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 543 (2018): 110 – 119. <https://doi.org/10.15611/pn.2018.543.09>.
- Żaczkiewicz-Zborska, Katarzyna. "Rząd chce pełnej elektronizacji upadłości i restrukturyzacji, ale projekt wymaga dopracowania." *Serwis Prawo.pl Wolters Kluwer*, 23.07.2020. <https://www.prawo.pl/biznes/elektronizacja-postepowania-upadlosciowego-i-naprawczego,501848.html>.



OLIWIA KRÓLIKIEWICZ

Od niewolnika po elektroniczną osobę prawną, czyli rozważania na temat podmiotowości prawnej dla AI

From Slave to Electronic Legal Entity – Considerations on Legal Subjectivity for AI

Abstract

The impressive development of new technology in recent years and the creation of machines equipped with artificial intelligence systems that are used in an increasing range of tasks required us, to the discussion of the development of artificial intelligence in relation to its responsibility and legal subjectivity. The aim of this article is to compare concepts regarding a legal entity for artificial intelligent agents based on Polish law and EU law. The research activity adopted in the article is supported by a theoretical method that brings together the professional literature and practitioners who use control over technology, including artificial intelligence, on a daily basis. Additionally, the article is supplemented by a dogmatic and legal analysis of the provisions of the Polish Civil Code, the Animal Protection Act and soft law instruments.

KEYWORDS: artificial intelligence, legal personality, AI Act, legal responsibility, ethics

SŁOWA KLUCZOWE: sztuczna inteligencja, podmiotowość prawna, AI Act, odpowiedzialność prawna, etyka

OLIWIA KRÓLIKIEWICZ – magister prawa, Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, ORCID – 0009-0002-8914-7203, e-mail: oliwia.krolikiewicz@gmail.com

Person signifies what law makes it signify.

John Dewey^[1]

1 | Wprowadzenie

Celem artykułu jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy któryś z zaprezentowanych modeli osobowości prawnej, fikcji moglibyśmy rozważyć w kontekście systemu sztucznej inteligencji (dalej: AI), szczególnie w odniesieniu do wyrządzenia przez nią szkody. Konieczna jest analiza koncepcji odnoszących się do przyznania statusu prawnego sztucznym agentom i tego, jaki wpływ nowe technologie wywierają na znaną nam tkankę prawną. W artykule posłużono się metodą teoretyczną i dogmatyczno-prawną analizą przepisów polskich ustaw i poszczególnych aktów tworzonych przez unijne instytucje (*soft law*). Założeniem metodologicznym przyjętym w pracy jest oparcie się na aktualnym poziomie rozwoju nauki i wiedzy, wedle których system AI nie posiada zdolności pozwalających mu na intelektualne przewyższenie człowieka pomimo zwiększającego się zakresu jego wykorzystania i potencjału. Za tezę badawczą autor artykułu obrał następujące sformułowanie: już teraz na gruncie obowiązującego polskiego kodeksu cywilnego istnieją regulacje pozwalające zastosować je do AI.

Już teraz zadajemy sobie pytanie, czy AI to podmiot, czy przedmiot? Podmiot to kontrowersyjny status^[2], jednakże, jeśli wziąć pod uwagę jej użyteczność i poziom inteligencji, w debacie o podmiotowości może dojść do przesunięcia punktu ciężkości i zmian powszechnie akceptowanych postaw prawnych i etycznych wobec systemów AI. Człowiek stanowi „agregat danych”^[3], co osłabia kateryczne rozróżnienie pomiędzy nim a maszyną. Nasycenie danymi jest dzisiaj głębokim i strukturalnym aspektem naszego życia (poczynając od pracy, zabawy, po komunikowanie się, uprawianie polityki, transport i przemysł^[4]). W nauce można znaleźć

¹ Joshua Gellers, *Rights for Robots, Artificial Intelligence, Animal and Environmental Law* (New York: Routledge, 2020), 28.

² Jerome Beranger, *Societal Responsibility of Artificial Intelligence. Towards an Ethical and Eco-Responsible AI* (Hoboken: Wiley, 2021), 158.

³ Sjoukje van der Meulen i Max Bruinsma, „Man as «Aggregate of Data». What Computers Shouldn't Do,” *AI & Society* (2019): 343 – 354.

⁴ van der Meulen i Bruinsma, „Man as «Aggregate of Data». What Computers Shouldn't Do,” 343 – 354.

koncept *Homo ex Data*^[5], a na określenie trendu przechodzenia na rządy algorytmów i systemów je tworzących i nimi sterujących powstał nawet termin algokracja^[6]. Interakcje człowiek-sztuczny agent polegają na tym, że człowiek wymienia z nim informacje regularnie (choćby poprzez internet rzeczy, ang. *Internet of Things*), na bieżąco, nadto AI działa w kręgu społecznym, który jest ukształtowany przez człowieka. Pierwszych rozległych teoretycznych badań nad nadaniem podmiotowości prawnej AI podjął się we wczesnych latach 90. XX wieku L.B. Solum, który twierdził, że „natura ludzkiej inteligencji jest obliczeniowa, a zatem, że ludzki umysł można w zasadzie modelować jako program działający na komputerze”^[7]. Co się zaś tyczy samej moralności: „Etyka silikonowa nie ma korzeni moralnych, jest czysto intelektualną konstrukcją”^[8]. Ciekawym spostrzeżeniem jest, że „człowiek jako istota żywa traci swoje uprzywilejowane miejsce w antropocentrycznym świecie i staje się „organizmem informacyjnym” (ang. *inforgs*)^[9], a „ludzki umysł jest programem”^[10]. Teza ta zyskuje na znaczeniu w Japonii, gdzie uważa się, że rzeczy mają ducha, idąc dalej: system AI jest duszą (lub ma duszę). Jednym z najbardziej entuzjastycznie przyjmujących roboty społeczeństwem jest właśnie Japonia, która wnosi relacyjne spojrzenie na osobowość jednostek technologicznych. Jej kulturowe doświadczenia z robotami sięgają co najmniej XVII wieku, kiedy to wyspecjalizowane lalki-roboty (jap. *karakuri*)^[11] m.in. serwowały gościom herbatę, wygrywały melodię i malowały znaki *kanji*. Współcześnie Japonię

⁵ van der Meulen i Bruinsma, „Man as «Aggregate of Data». What Computers Shouldn't Do,” 343 – 354.

⁶ Robert Yampolskiy, „AI Personhood Rights and Laws,” w *Machine Law, Ethics, and Morality in the Age of Artificial Intelligence*, red. Steven John Thompson (Hershey: IG Global, 2021), 4.

⁷ Solum, *Legal Personhood for Artificial Intelligences*, 1231.

⁸ Rafał Michalczak, „Animals' Race Against the Machines,” w *Legal Personhood: Animals, Artificial Intelligence and the Unborn*, Visa Kurki i Tomasz Pietrzykowski (Berlin: Springer, 2017), 9.

⁹ Andrzej Krasuski, *Status prawny sztucznego agenta* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 188.

¹⁰ Marlena Jankowska, „Podmiotowość prawna sztucznej inteligencji?,” w *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości*, red. Agnieszka Bielska-Brodziak (Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2015), 185 – 186.

¹¹ Wallin, Lisa. *Edo Automata: Tracing Japan's Robot Heritage to Feudal-Era Karakuri Dolls*, https://www.tokyoweekender.com/art_and_culture/japanese-culture/edo-automata-tracing-japans-robot-heritage-to-feudal-era-karakuri-dolls/ [dostęp: 5.11.2025].

nazywa się „Królestwem Robotów” (jap. *robotto okoku*)^[12]. Bazą stosunku Japończyków do robotów są założenia rdzennej religii kraju, czyli szintoizmu, którego aspekty wpływają na kulturowe predyspozycje. Według jego założeń przedmiot posiada duszę (jap. *tama*), a gdy służy jako narzędzie lub w inny sposób wykonuje zadania w zgodzie z ludzkimi właścicielami, „ożywa”. Roboty częstokroć zachowują się podobnie do ludzi, z kolei roboty antropomorficzne zdarza się nam traktować jak ludzi. Pojawia się zatem pytanie, dlaczego by nie rozważyć nadania im osobowości? Według H. Eidenmüllera: „[...] utylitarna koncepcja «dobra» będzie skłaniać społeczeństwo w kierunku, w którym roboty ostatecznie przejmą dość znaczącą rolę – na mocy prawa”^[13]. Szczególnie w prawie odszkodowawczym potencjalna podmiotowość AI może ułatwić prawną ocenę określonych stanów faktycznych^[14].

Ważnym krokiem dla oceny zasadności przypisywania osobowości prawnej systemom AI stanowi wyrok z dnia 27 lutego 2008 r., 1 BvR 370/07, w którym niemiecki sąd uznał prawo do poszanowania i zagwarantowania poufności i integralności inteligentnych systemów^[15]. Istnieje coraz bardziej nagląca potrzeba uporządkowania pojęć oraz konstrukcji prawnych i ich relatywizacji w odniesieniu do sztucznych agentów^[16]. Przekazanie pewnej formy odpowiedzialności może przemawiać w przypadku dostatecznie złożonych systemów podejmujących autonomiczne decyzje. Nadanie osobowości odnosi się do korzyści, jakie człowiek może osiągnąć w przypadku, gdy to AI ponosi odpowiedzialność za skutki swego działania lub niedziałania. „Elementem takiej ewolucji jest koncepcja upodmiotowienia AI (w jakimś zakresie) albo przyznania jej możliwości samodzielnego działania w obrocie (jako np. quasi-podmiot mający szczątkową podmiotowość czy zdolność prawną albo zdolność do czynności prawnych)”^[17]. A ponieważ wiele decyzji AI może nieść za sobą nieprzewidywalne konsekwencje (skutkiem działania tzw. *black-box effect*),

¹² Gellers, *Rights for Robots. Artificial Intelligence, Animal and Environmental Law*, 39.

¹³ Horst Eidenmüller, *Robots' Legal Personality*, 2017, <https://blogs.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/03/robots'-legal-personality> [dostęp: 5.11.2025].

¹⁴ Wojciech Robaczyński, „Sztuczna inteligencja – przedmiot badań czy podmiot kontrolowany,” *Kontrola Państwowa*, nr 6 (2022): 18.

¹⁵ Jankowska, *Podmiotowość prawna sztucznej inteligencji?*, 188 – 189.

¹⁶ Jankowska, *Podmiotowość prawna sztucznej inteligencji?*, 188 – 189.

¹⁷ Paweł Księżak, „My, Naród? Konstytucjonalizacja sztucznej inteligencji, czyli o potrzebie przemodelowania założeń ustrojowych,” *Przegląd Sejmowy*, nr 4 (2021): 68.

kwestia odpowiedzialności prawnej może przerodzić się w złożony problem prawny. „Z punktu widzenia pragmatyzmu nadanie nieosobowym podmiotom prawa-systemom AI osobowości prawnej może przyczynić się do uznania takich podmiotów za odpowiedzialne przynajmniej za skutki i konsekwencje niektórych własnych decyzji, zarazem «uodparniając» istoty ludzkie na ponoszenie takiej odpowiedzialności»^[18]. W obecnej chwili trudno sobie wyobrazić sytuację, by AI była wyposażona w świadomość i czucie (choć takiej możliwości w perspektywie kilku bądź kilkunastu lat nie możemy wykluczyć). Natomiast dyskusja nad nadaniem osobowości prawnej rozbudowanym systemom AI, które dodatkowo podejmują autonomiczne i niezależne od człowieka decyzje, jest w pełni uzasadniona.

2 | AI jako zwierzę

Choć dzisiaj jest to sobie trudno wyobrazić, w średniowieczu w niektórych porządkach prawnych przewidywano odpowiedzialność karną zwierząt^[19]. Obecnie są zwolennicy przyznania podmiotowości prawnej i etycznej wszelkim ożywionym elementom przyrody wykazującym pewien stopień wrażliwości i zdolnym do odczuwania cierpienia, co oznacza dodanie do tej grupy królestwa zwierząt^[20]. Przykładami pozaludzkich bytów, którym nadano osobowość prawną, są: indyjskie świątynie w Amritsar, rzeka Ganges Jamuna w Indiach^[21], nowozelandzka rzeka Whanganui, cały ekwadorski ekosystem^{[22], [23]} (co stanowi odejście od antropocentryzmu na rzecz biocentryzmu^[24]), religijne utwory Sikhów. Dodatkowo w 2017 r. nadano

¹⁸ Tomasz Pietrzykowski, „The Idea of Non-Personal Subjects of Law,” w *Legal Personhood: Animals, Artificial Intelligence and the Unborn*, Visa Kurki i Tomasz Pietrzykowski (Berlin: Springer, 2017), 64.

¹⁹ Antonia Waltermann, „On the Legal Responsibility of Artificially Intelligent Agents: Addressing Three Misconceptions,” *Technology and Regulation* (2021): 38.

²⁰ Rafał Michalczak, *Animals’ Race Against the Machines*, 93.

²¹ Sylwia Wojtczak, „Endowing Artificial Intelligence with Legal Subjectivity,” *AI & Society*, vol. 37 (2022): 207.

²² Art. 10. Konstytucji Republiki Ekwadoru z 2008 r.

²³ Joanna Bryson, Mihailis Diamantis i Thomas Grant, *Of, for, and by the People: The Legal Lacuna of Synthetic Persons* (Berlin: Springer, 2017), 281.

²⁴ Sergio M.C. Avila Negri, „Robot as Legal Person: Electronic Personhood in Robotics and Artificial Intelligence,” *Frontiers in Robotics and AI*, vol. 8 (2021): 7,

obywatelstwo Arabii Saudyjskiej robotowi Sophia^[25]. Prawa i obowiązki przyznane wymienionym nie-ludzkim bytom z konieczności różnią się od praw i obowiązków nadawanych istotom ludzkim. W przypadku rzeki Whanganui główną troską było to, by nie stała się ona niczyją własnością.

Zgodnie z koncepcją kota z Cheshire podmiotowość prawną definiuje się poprzez sam fakt abstrakcyjnego ujęcia człowieka w prawie, niepołączonego z żadnymi specyficznymi cechami i wymogami. Idąc dalej: AI można nadać podmiotowość prawną. We współczesnej cywilistyce za punkt odniesienia przyjęto obserwacje relacji zwierzęcia ze środowiskiem i człowiekiem. Cechą łączącą zwierzęta i systemy AI jest nieposiadanie statusu człowieka oraz nieprzewidywalność działania (choć w przypadku robotów, szczególnie wadliwych, działanie może być bardziej nieobliczalne i nieprzewidywalne^[26]; w kontekście AI mówimy o *black-box effect*^[27]). Zbieżne są również cele, dla których zarówno zwierzęta, jak i systemy AI są wykorzystywane^[28]. Obydwa byty uważane są za własność i zwykły przedmiot prawa, a w rękach człowieka traktowane są jako narzędzie, gdzie prawnie odpowiedzialny jest człowiek^[29]. Ponadto do cech łączących te dwa byty należą: otwarcie na dane z zewnątrz, złożoność działań, generowanie ryzyka i autonomiczność. Analogicznie do typów zwierząt w przypadku robotów można zastosować klasyfikację ze względu na ich zdolności do wyrządzania szkód^[30]. Postulat ten znajduje swoje odzwierciedlenie w akcie o sztucznej inteligencji (ang. *Artificial Intelligence Act*), który przewiduje klasyfikację systemów AI z uwagi na ryzyko, jakie za sobą niosą (systemy niskiego, średniego i wysokiego ryzyka oraz systemy

<https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/frobt.2021.789327/full> [dostęp: 5.11.2025].

²⁵ Krasuski, *Status prawny sztucznego agenta*, 36, 379.

²⁶ Richard Kelley et al., *Liability in Robotics: An International Perspective on Robots as Animals*, *Advanced Robotics*, vol. 24 (2010): 8. https://www.cse.unr.edu/~monica/Research/Publications/Journals/KelleyEtAl_AR_10.pdf [dostęp: 5.11.2025].

²⁷ Andrea Bertolini, "Robots as Products: The Case for a Realistic Analysis of Robotic Applications and Liability Rules," *Law, Innovation and Technology*, vol. 5 (2) (2013): 230.

²⁸ Krasuski, *Status prawny sztucznego agenta*, 157 – 158.

²⁹ Sheikh M. Solaiman, "Legal Personality of Robots, Corporations, Idols and Chimpanzees: A Quest for Legitimacy," *Artificial Intelligence and Law*, vol. 25 (2017): 36 – 37.

³⁰ Kelley et.al., *Liability in Robotics: An International Perspective on Robots as Animals*, 6 – 7.

niedopuszczalne). To, co różni AI od zwierząt, to natura i sam akt wytworzenia^[31] oraz własny popęd zwierząt i zdolność do odczuwania, którą na ten moment rozwoju technologicznego posiadają wyłącznie zwierzęta (choć niezaprzeczalna jest możliwość zainstalowania w przyszłości takiego oprogramowania, które umożliwi odczuwanie jednostce sterującej AI).

Zoologiczny model prawny uzasadnia w polskim systemie koncepcję dereifikacji zwierząt, czyli ich formalnego wyłączenia z klasy rzeczy („odprzedmiotowienia”)^[32], co potwierdza art. 1 zd. 1 ustawy o ochronie zwierząt^[33]. Nie oznacza to, że kategoria ta jest spersonifikowana. Zwierzęta „nie będąc wprawdzie rzeczami, nie stają się mimo to podmiotami prawa. Postępowanie z nimi podlega ograniczeniom prawnym, one same pozostają jednak bardziej przedmiotem obowiązków człowieka, niż podmiotem jakichkolwiek uprawnień przypisywanych im samym”^[34]. Skoro zatem zwierzęta nie są przedmiotami materialnymi (należą do istot żyjących^[35], zdolnych do odczuwania cierpienia) ani nie są również obiektami niematerialnymi, należy uznać, że stanowią szczególny rodzaj dobra materialnego^[36].

Przepisem regulującym odpowiedzialność odszkodowawczą za zwierzę jest art. 431 § 1 kodeksu cywilnego (dalej: k.c.), zgodnie z którym za wyrządzoną przez nie szkodę odpowiada ten, kto zwierzę chowa albo się nim posługuje (z wyjątkiem sytuacji, w której podmiot ten bądź osoba, za którą ponosi odpowiedzialność, nie ponoszą winy). Przedstawiciele doktryny, w tym A. Krasuski, zauważają, że odpowiedzialność człowieka materializuje się w chwili działania szkodzącego zwierzęcia w wyniku jego „własnego popędu”, a zatem w sposób niezależny od komend wydawanych mu przez człowieka. „W stosunku zatem do sztucznego agenta, który uznany został za zwierzę, przyjąć należy, że działanie w ramach własnego popędu

³¹ Krasuski, *Status prawny sztucznego agenta*, 156 – 171.

³² Mieczysław Goettel, *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2013), 49.

³³ Dz.U. z 2022 r., poz. 2375.

³⁴ „Chodzi zatem o swego rodzaju podmiotowe prawo do «bycia brany pod uwagę» czy też – mówiąc nieco ściślej – prawa do tego, aby interesy danej istoty były brane pod uwagę przy rozstrzyganiu przez prawo kolizji między nimi a interesami lub uprawnieniami innych podmiotów”, Tomasz Pietrzykowski, „Problem podmiotowości prawnej zwierząt z perspektywy filozofii prawa,” *Przegląd Filozoficzny – Nowa Seria*, nr 2 (94) (2015): 250 – 254.

³⁵ Mirosław Nazar, „Normatywna dereifikacja zwierząt,” w *Prawna ochrona zwierząt*, red. Marek Mozgawa (Lublin: Oficyna Wydawnicza Verba, 2002), 133 – 134.

³⁶ Goettel, *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, 50.

będzie możliwe do zaakceptowania wówczas, gdy utrata przez człowieka kontroli nad sztucznym agentem nastąpi na skutek wytworzenia przez tego sztucznego agenta oprogramowania, którego celem będzie zmiana pierwotnie ustalonych przez człowieka celów maszyny samouczącej się^[37]. W przypadku zaś szkody następującej przez działanie zwierzęcia będącego narzędziem w rękach człowieka (kierowanym przez człowieka) podstawą prawną odpowiedzialności mógłby stać się ogólny przepis z art. 415 k.c.

Tendencja do nadawania podmiotowości prawnej zwierzętom w społeczeństwach zachodnich jest bez wątpienia związana z ich rosnącą rolą jako podmiotów o samoistnej wartości społeczno-relacyjnej i ich zmniejszającą się wartością użytkową jako źródła pożywienia. Coraz więcej osób chciałoby nadać zwierzętom określone prawa i dać im legitymację do wytoczenia powództwa w zakresie niezbędnym do obrony tych praw, oczywiście zakładając, że będą odpowiednio reprezentowane (np. w trakcie rozwodu czy sporządzenia testamentu^[38]). Skoro człowiek tworzy oprogramowanie, które w wysokim stopniu ma upodabniać je do zwierzęcia, to znaczy, że jego intencją jest umiejscowienie AI we wzorcu postępowania przewidzianym przez ustawodawcę względem zwierząt. Wobec tego przepisy z ustawy o ochronie zwierząt oraz szczególnie kodeksu cywilnego powinny znaleźć zastosowanie do sztucznych agentów po to, by stali się oni beneficjentami statusu przysługującego zwierzętom^[39].

3 | AI jako niewolnik

W przeszłości znane są nam setki tysięcy przypadków uwłaszczanych i uprzedmiotawianych osób fizycznych (w tym kobiet, dzieci, osób starszych, osób z niepełnosprawnościami), traktowanych gorzej niż biali mężczyźni^[40]. Dopiero dekolonizacja, koniec apartheidu, wyzwolenie i emancypacja kobiet oraz inne ruchy równościowe zadały kres

³⁷ Krasuski, *Status prawny sztucznego agenta*, 245 – 247.

³⁸ Wojtczak, *Endowing Artificial Intelligence with Legal Subjectivity*, 210.

³⁹ Krasuski, *Status prawny sztucznego agenta*, 172 – 173.

⁴⁰ Giovanni Sartor, *Cognitive Automata and the Law: Electronic Contracting and the Intentionality of Software Agents* (Berlin: Springer, 2009), 287.

niewolnictwu^[41]. Z uwagi na fakt, że roboty nie przedstawiają zdolności biologicznych i zdolności do odczuwania, w literaturze przedmiotu popularną koncepcją jest oparcie statusu prawnego AI na modelu prawnym niewolnika. Za traktowaniem robotów jako niewolników opowiada się J.J. Bryson^[42], która twierdzi, że wszystkie cele działań AI pochodzą od człowieka. W klasycznym ujęciu niewolnikiem jest osoba, która posiada zdolność do czynności prawnych bez zdolności prawnej („rzecz mówiąca”^[43]). Niewolnik mógł zawierać czynności za swojego pana (łac. *ex persona domini*), a wszelkie prawa nabywane przysługiwały z danego aktu bezpośrednio panu^[44]. Zdolność do czynności prawnych była ograniczona i zawierała się wyłącznie w pośredniczeniu pomiędzy ludźmi wolnymi (łac. *homo liber*). Za traktowaniem AI jako cyfrowe *peculium* opowiedział się U. Pagallo, który twierdzi, że *peculium* to w istocie nic innego jak coś w rodzaju protospółki z ograniczoną odpowiedzialnością (ang. *proto-limited liability company*)^[45]. Historycznie *peculium* ograniczało odpowiedzialność pana za działania jego niewolnika^[46]. Dzisiaj cyfrowe *peculium* może stanowić zabezpieczenie dla roszczenia odszkodowawczego.

Coraz częściej mówi się o elektronicznym niewolnictwie (ang. *electronic slavery*^[47]). Z punktu widzenia związku pomiędzy pożytecznością a podmiotowością prawną kluczowe staje się pytanie, czy dany agent AI jest użyteczny dla człowieka. „Czym większe [...] uszczegółowienie przez człowieka (programisty, producenta, integratora) tych funkcjonalności sztucznego agenta, tym prawo powinno określać w sposób bardziej szczegółowy kompetencje prawne sztucznego agenta”^[48]. Biorąc pod uwagę powyższe, należy zgodzić się z twierdzeniem, że AI jest naturalnym niewolnikiem

⁴¹ Simon Chesterman, „Artificial Intelligence and the Limits of Legal Personality,” *NUS Law Working Paper*, vol. 69, issue 4 (2020): 814.

⁴² Joanna Bryson, „Robots Should Be Slaves,” w *Close Engagements with Artificial Companions: Key Social, Psychological, Ethical and Design Issues*, red. Yorick Wilks (Amsterdam: John Benjamin Publishing, 2010), 63 – 74.

⁴³ Michalczak, *Animals’ Race Against the Machines*, 97.

⁴⁴ Krasuski, *Status prawny sztucznego agenta*, 194.

⁴⁵ Chesterman, *Artificial Intelligence and the Limits of Legal Personality*, 814 – 816.

⁴⁶ Marcelo Corrales, Mark Fenwick i Nikolaus Forgó, *Robotics, AI and the Future of Law* (Berlin: Springer, 2018), 52 – 53.

⁴⁷ Samir Chopra i Laurence White, *A Legal Theory for Autonomous Artificial Agents* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2011), 186.

⁴⁸ Krasuski, *Status prawny sztucznego agenta*, 187.

jako wytwór pracy człowieka^[49] (odpowiednikiem niewolniczej pracy^[50]). Ci przedstawiciele nauki, którzy zgadzają się z koncepcją sztucznego agenta jako niewolnika, argumentują swe poparcie możliwością zapewnienia przyszłości dla ludzkości dzięki takiemu hierarchicznemu porządkowi^[51], należy pamiętać jednak, że „sztuczna inteligencja, która była niewolnikiem, nadal mogła mieć prawo do pewnego stopnia należytego procesu i godności”^[52]. Przy kształtowaniu osobowości prawnej dla systemu AI należy zawsze mieć na względzie pierwszeństwo praw człowieka, praw dziecka i praw zwierząt.

4 | AI jako osoba *małoletnia*

Dla AI należy rozważyć przyznanie podmiotowości prawnej, którą ma małoletni. W nauce częstokroć zestawia się relację małoletni–rodzic (opiekun prawny) w kontekście relacji AI z jej użytkownikiem^[53]. Czym większa jest zdolność sztucznego agenta do nauki, tym mniejsza powinna być odpowiedzialność producenta. Ponadto, czym dłużej trwa udzielanie robotowi instrukcji przez użytkownika, tym większa powinna być odpowiedzialność użytkownika. Stosując art. 426 k.c. *per analogiam* do AI, należy stwierdzić, że przyznanie podmiotowości prawnej dla AI na zasadach odpowiedzialności za małoletniego skutkowałoby brakiem ponoszenia odpowiedzialności przez producenta za wyrządzoną szkodę przez sztucznego agenta. Dodatkowo zastosowanie tego przepisu rodzi szereg wątpliwości związanych z próbą oszacowania wieku systemu AI (nie wiadomo, jak liczyć wiek AI – czy od pierwszego uruchomienia? czy od wprowadzenia systemu AI na rynek?).

Jednocześnie można rozważyć ewentualnie pociągnięcie do odpowiedzialności osobę, która była zobowiązana do nadzoru nad osobą, której z powodu wieku winy poczytać nie można (art. 427 k.c. stosowany *per analogiam* do AI). „Wobec powyższego istniałaby zatem możliwość

⁴⁹ Solum, *Legal Personhood for Artificial Intelligences*, 1276 – 1277.

⁵⁰ Corrales, Fenwick i Forgó, *Robotics, AI and the Future of Law*, 44.

⁵¹ Aviv H. Gaon, *The Future of Copyright in the Age of Artificial Intelligence* (Cheltenham: Edward Elgar, 2021), 37.

⁵² Solum, *Legal Personhood for Artificial Intelligences*, 1277.

⁵³ Krasuski, *Status prawny sztucznego agenta*, 199 – 202.

formułowania bezpośrednich roszczeń deliktowych wobec użytkownika sztucznego agenta opartych na wykazaniu występowania winy w nadzorze”^[54], a art. 427 k.c. mógłby stanowić skuteczny mechanizm dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w sytuacji wystąpienia szkody spowodowanej przez AI. Okolicznością, która zwalniałaby ewentualnie producenta z odpowiedzialności, jest wykazanie przez niego w toku postępowania, że uczynił zadość obowiązкови nadzoru nad AI, np. poprzez regularne dokonywanie aktualizacji.

5 | AI jako elektroniczna osoba prawna

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r.^[55] zawierająca zalecenie dla Komisji w sprawie przepisów prawa cywilnego dotyczących robotyki (2015/2103(INL)) (dalej: Rezolucja) w pkt 59 f) wprowadziła postulat nadania osobowości prawnej dla AI:

nadanie robotom specjalnego statusu prawnego w perspektywie długoterminowej, aby przynajmniej najbardziej rozwiniętym robotom autonomicznym można było nadać status osób elektronicznych odpowiedzialnych za naprawianie wszelkich szkód, jakie mogłyby wyrządzić, oraz ewentualne stosowanie osobowości elektronicznej w przypadkach podejmowania przez roboty autonomicznych decyzji lub ich niezależnych interakcji z osobami trzecimi^[56].

Jak słusznie jest podnoszone wśród przedstawicieli nauki, nie do końca wiadomo, czy elektroniczna osoba prawna to odrębny konstrukt, wyróżniona nowa kategoria przez ustawodawcę europejskiego, czy też inne zastosowanie dla terminu osobowości prawnej^[57]. I chociaż na ten moment

⁵⁴ Krasuski, *Status prawny sztucznego agenta*, 399.

⁵⁵ Jacob Turner, *Robot Rules. Regulating Artificial Intelligence* (London: Springer International Publishing AG, 2019), 174.

⁵⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r., pkt 59 f).

⁵⁷ Andrea Bertolini, *Artificial Intelligence and Civil Liability. Legal Affairs, Study requested by the JURI committee* (2020), 35.

uregulowanie jest na bardzo abstrakcyjnym poziomie^[58], uznaje się jednak jego istotę: interakcję prawną z innymi stronami.

Ciekawą analizę w zakresie określania statusu prawnego AI przedstawiła G. Bar, która wymieniła kwestie niezbędne do rozważenia: zasady kwalifikacji AI jako elektronicznej osoby prawnej (status taki powinien być przyznawany wyłącznie AGI (ang. *Artificial General Intelligence*), która posiada intelektualne możliwości człowieka); stworzenie systemu obowiązkowych ubezpieczeń dla AGI powiązanych z ubezpieczeniem producenta, projektanta i użytkownika; stworzenie systemu standardów technicznych i certyfikacji; powołanie organu nadzoru; zakres praw i wolności obywatelskich dla AGI; możliwość „wyłączenia” AGI (tzw. *Kill Switch*) – pozostawienie ostatecznej decyzji człowiekowi^[59]. Dodatkowo, rozważając nadanie AI podmiotowości elektronicznej, należy wziąć pod uwagę stopień uczestnictwa danego systemu AI w życiu społecznym, jego zdolność relacyjną, procesy komunikacyjne oraz użyteczną wartość społeczną. Taką ocenę należałoby dokonywać regularnie, *ad casu*, w odniesieniu do pojedynczych klas zgłoszeń, specyfiki danej technologii i ryzyk, jakie za sobą pociąga.

Wezwanie Parlamentu Europejskiego do ponownego przemyślenia praw AI i robotów jest kamieniem milowym w debacie na temat osobowości AI, podkreślającym istotność normatywnej kwestii osobowości AI i robotów. Pomimo że ostatecznie inicjatywa została odrzucona – 13 marca 2024 r. Parlament Europejski przyjął akt w sprawie sztucznej inteligencji; w swej ostatecznej formie dokument odszedł od tworzenia elektronicznej osobowości prawnej; tekst opiera się na podejściu opartym na ryzyku, które moduluje treść norm zgodnie z intensywnością ryzyka stwarzanego przez systemy AI – zaangażowanie w dyskusję prawną odcisnęło swoje piętno. O nieuchronności zmian i konieczności zdefiniowania konturów podmiotowości dla AI wypowiada się wielu przedstawicieli doktryny^[60]. Można się spodziewać, że „prawa AI spotkają podobny los jak inne prawa w historii ludzkości. [...] w całej historii prawa każde kolejne rozszerzenie praw na jakiś nowy podmiot było [...] trochę nie do pomyślenia”, ale ostatecznie „wyrażenie «wszyscy ludzie» faktycznie zaczęło oznaczać wszyscy mężczyźni i kobiety też”^[61].

⁵⁸ Corrales, Fenwick i Forgó, *Robotics, AI and the Future of Law*, 19.

⁵⁹ Gabriela Bar, „Robot personhood, czyli po co nam antropocentryczna sztuczna inteligencja,” w *Prawo sztucznej inteligencji*, red. Marek Świerczyński (Warszawa: C.H. Beck, 2020), 29 – 42.

⁶⁰ Corrales, Fenwick i Forgó, *Robotics, AI and the Future of Law*, 50.

⁶¹ Gaon, *The Future of Copyright in the Age of Artificial Intelligence*, 40 – 41.

W odpowiedzi na Rezolucję w liście otwartym 285 ekspertów AI wyraziło obawę przed nadaniem osobowości prawnej systemom AI. Postulowali rozważenie zarówno prawnego, jak i etycznego wpływu AI. Przeciwko przypisaniu robotom AI osobowości elektronicznej w nauce przedstawiane są następujące argumenty: obawa przed dewaluacją modelu osoby fizycznej („rozszerzenie osobowości prawnej na sztucznych agentów może być postrzegane jako prowadzące do dewaluacji tego, co to znaczy być człowiekiem”^[62]); strach przed nadaniem AI praw człowieka wywiedzionych z Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (co oznaczałoby zrównanie tych dwóch bytów); zarzucenie modelowi przypisania statusu prawnego robotowi wynikającego z modelu podmiotu prawnego, który zakłada istnienie reprezentanta osoby prawnej, co nie dotyczy robota^[63], oraz możliwość realokacji ryzyka i przesunięcia odpowiedzialności z istniejących już osób fizycznych i prawnych^[64].

Jednocześnie jako przeciwwagę do lęków przedstawiciele części doktryny G. Bar proponuje, by przepisy uwzględniały odpowiedzialność równorzędną lub uzupełniającą AI^[65]. Służyć temu celowi mogłoby

powiązanie podmiotowości prawnej z pewną samodzielnością finansową podmiotu [...] np. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością; w takim przypadku ci, którzy skorzystaliby z działań AI, stanowiliby źródło środków finansowych zapewniających tę autonomię^[66],

⁶² Chopra i White, *A Legal Theory for Autonomous Artificial Agents*, 185 – 186.

⁶³ *Open Letter to the European Commission, Artificial Intelligence and Robotics*, <http://robotics-openletter.eu> [dostęp: 5.11.2025].

⁶⁴ Charles Kerrigan, *Artificial Intelligence. Law and Regulation* (Cheltenham: Edward Elgar, 2022), 152; Chesterman, *Artificial Intelligence and the Limits of Legal Personality*, 814; Robert van den Hoven van Genderen, “Robot Law, a Necessity or Legal Science Fiction? Machine Medical Ethics and What About the Law?,” *Intelligent Systems*, vol. 74 (2015): 167; Jankowska, *Podmiotowość prawna sztucznej inteligencji?*, 191 – 192; Negri, *Robot as Legal Person: Electronic Personhood in Robotics and Artificial Intelligence*, 8.

⁶⁵ Bar, “Robot personhood, czyli po co nam antropocentryczna sztuczna inteligencja,” 29 – 42.

⁶⁶ Wojtczak, *Endowing Artificial Intelligence with Legal Subjectivity*, 212.

jak również poprzez wprowadzenie ubezpieczeń od działań AI. Co więcej, powyższa „zachęta” legislacyjna integrowałaby odpowiedzialność w jednym podmiocie – AI (bez konieczności jej dzielenia pomiędzy użytkownika, producenta, trenera AI, dostawcę danych i innych podmiotów^[67]).

6 | Podsumowanie

Koncepcje, które towarzyszą nadaniu agentom AI podmiotowości prawnej, powinny być tworzone w odniesieniu do istniejącego już stanu prawnego^[68] oraz dorobku nauk filozofii i teorii prawa^[69]. Ponieważ roboty oddziałują na środowisko w nieprzewidywalny sposób, którego nawet producent lub projektujący je programista może nie być w stanie przewidzieć, to ostatecznie powinno to sugerować konieczność uznania osobowości prawnej samej maszyny w celu pociągnięcia jej do bezpośredniej odpowiedzialności^[70]. Autonomiczne działanie AI oraz jej wybory powinny być prawnie wiążące, a w przypadku działania niezgodnego z prawem – powinna być pociągnięta do odpowiedzialności za konsekwencje swoich działań^[71]. Zgodnie z przedstawioną we wstępie tezą badawczą oraz na tle przedstawionych powyżej koncepcji należy stwierdzić, że mechanizm odpowiedzialności za AI jak za zwierzę (art. 431 k.c.) oraz odpowiedzialność przewidziana

⁶⁷ Bertolini i Episcopo, *Robots and AI as Legal Subjects? Disentangling the Ontological and Functional Perspective*, 11; Mitja Kovac, *Judgment-Proof Robots and Artificial Intelligence. A Comparative Law and Economics Approach* (London: Palgrave MacMillan, 2020), 122 – 142.

⁶⁸ Jankowska, *Podmiotowość prawna sztucznej inteligencji?*, 192.

⁶⁹ „Konstelacja rozproszonych wcieleń i poznań wymaga zarówno rozszerzonego ujęcia prawnego (post)ludzkiego podmiotu, jak i rozszerzenia zakresu etyki poza człowieka, ponieważ obecny obraz racjonalnego oraz bezcielesnego podmiotu ludzkiego jako głównego agenta społecznego z założenia nie jest w stanie wyjaśnić hybrydowych procesów poznawczych i ucieleśnionych”. Mireille Hildebrandt i Antoinette Rouvroy, *Law, Human Agency, and Autonomic Computing. The Philosophy of Law Meets the Philosophy of Technology* (New York: Routledge, 2011), 111.

⁷⁰ Andrea Bertolini, “Robots as Products: The Case for a Realistic Analysis of Robotic Applications and Liability Rules,” *Law, Innovation and Technology*, vol. 5 (2) (2013): 220.

⁷¹ Gunther Teubner, “Digital Personhood? The Status of Autonomous Software Agents in Private Law,” *Ancilla Iuris*, vol. 7 (2018): 107.

w art. 427 k.c. (wina w nadzorze) są optymalną alternatywą dochodzenia roszczenia odszkodowawczego.

Nadanie osobowości prawnej AI nie powinno budzić tylu wątpliwości. Agent elektroniczny po prostu przedstawia inny sposób, w jaki osoby fizyczne mogą prowadzić swoją działalność^[72], a osobowość elektroniczna lub robotyczna nie ma na celu ingerowania w ekskluzywność miejsca człowieka w świecie^[73]. AI nie zmierza do zastąpienia człowieka, a pomaga zastąpić robota w człowieku^[74]. Ważne jest zatem odrzucenie neutralnego technologicznie poglądu, odrzucenie restrykttywizmu (na rzecz permissywizmu) i przyjrzenie się bogatej mozaice różnorodnych technologii, wymagających oceny *ad casum*^[75]. Jak konkluduje U. Pagallo „sztuczni agenci powinni mieć możliwość uzyskania niezależnej osobowości prawnej na podstawie zadania, które mają do wykonania”^[76]. Samo zaś usytuowanie prawne i pozycjonowanie robotów AI powinno być uzależnione od stopnia autonomii AI oraz istniejących potrzeb społecznych. Zdaniem autora wybranie koncepcji elektronicznej osobowości dla AI nie zagraża prawom człowieka, prawom dziecka czy prawom zwierząt. Należy jednak uznać podrzędność elektronicznej osobowości wobec wyżej wymienionych.

Problem nadania osobowości prawnej AI wydaje się nieunikniony (nie wspominając już o coraz częstszym postulacie przedstawicieli nauki, by stworzyć odrębną dziedzinę *lex informatica*^[77]). Na koniec warto przytoczyć słowa L.B. Solum z 1992 r.: „W przyszłości, w której będziemy wchodzić w interakcje z takimi SI lub inteligentnymi istotami z innych planet, możemy być zmuszeni do udoskonalenia naszej koncepcji osoby”^[78]. I choć od ich wypowiedzenia minęło ponad 30 lat, wydawać się może, że nigdy wcześniej nie były one bardziej aktualne.

⁷² Anthony Bellia, “Contracting with Electronic Agents,” *Emory Law Journal*, vol. 50 (2001): 1067.

⁷³ Corrales, Fenwick i Forgó, *Robotics, AI and the Future of Law*, 40.

⁷⁴ Jacek Męcina, *Od cyfryzacji i robotyzacji do sztucznej inteligencji. Wyzwania dla gospodarki i rynku pracy* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2023), 9.

⁷⁵ Bertolini, *Artificial Intelligence and Civil Liability*, 38.

⁷⁶ Corrales, Fenwick i Forgó, *Robotics, AI and the Future of Law*, 50.

⁷⁷ Marek Świerczyński, *Delikty internetowe w prawie prywatnym międzynarodowym* (Kraków: Zakamycze, 2006), 170.

⁷⁸ Solum, *Legal Personhood for Artificial Intelligences*, 1285 – 1287.

Bibliografia

- AIA (Artificial Intelligence Act) z dnia 13 marca 2024 r. (Dz.U. UE L 1689 z 12.07.2024 r.).
- Bellia, Anthony. "Contracting with Electronic Agents." *Emory Law Journal*, nr 50 (2001): 1047 – 1092.
- Beranger, Jerome. *Societal Responsibility of Artificial Intelligence. Towards an Ethical and Eco-Responsible AI*. Hoboken: Wiley, 2021.
- Bertolini, Andrea i Francesca Episcopo. "Robots and AI as Legal Subjects? Disentangling the Ontological and Functional Perspective." *Frontiers in Robotics and AI*, nr 9 (2022): 1 – 15. <https://doi.org/10.3389/frobt.2022.842213>.
- Bertolini, Andrea. *Artificial Intelligence and Civil Liability. Legal Affairs, Study Requested by the JURI Committee*, 1 – 136. 2020.
- Bertolini, Andrea. "Robots as Products: The Case for a Realistic Analysis of Robotics Applications and Liability Rules." *Law, Innovation and Technology*, nr 5 (2) (2013): 214 – 247. <https://doi.org/10.5235/17579961.5.2.214>.
- Bielska-Brodziak, Agnieszka. *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2015.
- Brenner, Walter, Rüdiger Zarnekow i Hartmut Wittig. *Intelligent Software Agents: Foundations and Applications*. Berlin–New York: Springer, 1998.
- Bryson, Joanna, Mihailis Diamantis i Thomas Grant. *Of, for, and by the People: The Legal Lacuna of Synthetic Persons*. Berlin: Springer, 2017.
- Bryson, Joanna. "Robots Should Be Slaves." W *Close Engagements with Artificial Companions: Key Social, Psychological, Ethical and Design Issues*, red. Yorick Wilks, 63 – 74. Amsterdam: John Benjamin Publishing, 2010.
- Chesterman, Simon. "Artificial Intelligence and the Limits of Legal Personality." *NUS Law Working Paper*, vol. 69, issue 4 (2020): 819 – 844. <https://doi.org/10.1017/S0020589320000366>.
- Chopra, Samir i Laurence White. *A Legal Theory for Autonomous Artificial Agents*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2011.
- Corrales, Marcelo, Mark Fenwick i Nikolaus Forgó. *Robotics, AI and the Future of Law*. Berlin: Springer, 2018.
- Eidenmüller, Horst. "Robots' Legal Personality." *Oxford Business Law Blog*. 2017. <https://blogs.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/03/robots'-legal-personality>.
- Fingar, Peter. *Competing for The Future with Intelligent Agents and a Confession*. 2018. <https://www.forbes.com/sites/cognitiveworld/2018/11/11/competing-for-the-future-with-intelligent-agents-and-a-confession/>.
- Gaon, Aviv. *The Future of Copyright in the Age of Artificial Intelligence*. Cheltenham: Elgar Law, 2021.

- Gellers, Joshua. *Rights for Robots. Artificial Intelligence, Animal and Environmental Law*. New York: Routledge, 2021.
- Goettel, Mieczysław. *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2013.
- Hildebrandt, Mireille i Antoinette Rouvroy. *Law, Human Agency, and Autonomic Computing. The Philosophy of Law Meets the Philosophy of Technology*. New York: Routledge, 2011.
- van den Hoven van Genderen, Robert. "Robot Law, a Necessity or Legal Science Fiction? Machine Medical Ethics and What About the Law?" *Intelligent Systems*, vol. 74 (2015): 167 – 177. <http://www.switchlegal.nl/robot-law-a-necessity-or-legal-science-fiction-machi-ne-medical-ethics-and-what-about-the-law/>.
- Kelley, Richard, Enrique Schaerer, Micaela Gomez i Monica Nicolescu. "Liability in Robotics: An International Perspective on Robots as Animals." *Advanced Robotics*, nr 13 (2010): 1861 – 1871. <https://doi.org/10.1163/016918610X527194>.
- Kerrigan, Charles. *Artificial Intelligence. Law and Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2022.
- Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1933).
- Kodeks rodzinny i opiekuńczy z dnia 25 lutego 1994 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 2809).
- Kovac, Mitja. *Judgment-Proof Robots and Artificial Intelligence. A Comparative Law and Economics Approach*. London: Palgrave, 2020.
- Krasuski, Andrzej. *Status prawny sztucznego agenta. Podstawy prawne zastosowania sztucznej inteligencji*. Warszawa: C.H. Beck, 2021.
- Księżak, Paweł. "My, Naród? Konstytucjonalizacja sztucznej inteligencji, czyli o potrzebie przemodelowania założeń ustrojowych." *Przegląd Sejmowy*, nr 4 (165) (2021): 65 – 87. <https://doi.org/10.31268/PS.2021.46>.
- Kurki, Visa i Tomasz Pietrzykowski. *Legal Personhood: Animals, Artificial Intelligence and the Unborn*. Berlin: Springer, 2017.
- van der Meulen, Sjoukje i Max Bruinsma. "Man as «Aggregate of Data». What Computers Shouldn't Do." *AI & Society*, vol. 34, (2019): 343 – 354. <https://doi.org/10.1007/s00146-018-0852-6>.
- Męcina, Jacek. *Od cyfryzacji i robotyzacji do sztucznej inteligencji. Wyzwania dla gospodarki i rynku pracy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2023.
- Nazar, Mirosław. "Normatywna dereifikacja zwierząt." W *Prawna ochrona zwierząt*, red. Marek Mozgawa, 133 – 134. Lublin: Oficyna Wydawnicza Verba, 2002.
- Negri, Sergio M.C. Avila. "Robot as Legal Person: Electronic Personhood in Robotics and Artificial Intelligence." *Frontiers in Robotics and AI*, nr 8 (2021): 1 – 10. <https://doi.org/10.3389/frobt.2021.789327>.
- Open Letter to the European Comission, *Artificial Intelligence and Robotics*. <http://robotics-openletter.eu>.

- Pietrzykowski, Tomasz. "Problem podmiotowości prawnej zwierząt z perspektywy filozofii prawa." *Przegląd Filozoficzny – Nowa Seria*, nr 2 (94) (2015): 247 – 259.
- Robaczyński, Wojciech. "AI a audyt. Sztuczna inteligencja – przedmiot badań czy podmiot kontrolowany." *Kontrola Państwowa*, nr 6 (2022): 8 – 29. <https://doi.org/10.53122/ISSN.0452-5027/2022.1.42>.
- Sartor, Giovanni. "Cognitive Automata and the Law: Electronic Contracting and the Intentionality of Software Agents." *Artificial Intelligence and Law*, nr 17 (4) (2009): 253 – 290. <https://doi.org/10.1007/s10506-009-9081-0>.
- Scherer, Matthew. "Of Wild Beasts and Digital Analogues: The Legal Status of Autonomous Systems." *Nevada Law Journal*, vol. 19, nr 1 (2019): 259 – 291.
- Solaiman, Sheikh M. "Legal Personality of Robots, Corporations, Idols and Chimpanzees: A Quest for Legitimacy." *Artificial Intelligence and Law*, nr 25 (2) (2017): 155 – 179. <https://doi.org/10.1007/s10506-016-9192-3>.
- Solum, Lawrence. "Legal Personhood for Artificial Intelligences." *North Carolina Law Review*, vol. 70 (1992): 1231 – 1288. <https://doi.org/10.4324/9781003074991-37>.
- Świerczyński, Marek. *Delikty internetowe w prawie prywatnym międzynarodowym*. Kraków: Zakamycze, 2006.
- Świerczyński, Marek. *Prawo sztucznej inteligencji*. Warszawa: C.H. Beck, 2020.
- Teubner, Gunther. "Digital Personhood? The Status of Autonomous Software Agents in Private Law." *Ancilla Iuris*, vol. 7 (2018): 106 – 149.
- Turner, Jacob. *Robot Rules*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.
- Ustawa o ochronie zwierząt z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 2375).
- Wallin, Lisa. *Edo Automata: Tracing Japan's Robot Heritage to Feudal-Era Karakuri Dolls*. https://www.tokyoweekender.com/art_and_culture/japanese-culture/edo-automata-tracing-japans-robot-heritage-to-feudal-era-karakuri-dolls/.
- Waltermann, Antonia. "On the Legal Responsibility of Artificially Intelligent Agents: Addressing Three Misconceptions." *Technology and Regulation* (2021): 35 – 43. <https://doi.org/10.71265/zyckpp83>.
- Wojtczak, Sylwia. "Endowing Artificial Intelligence with Legal Subjectivity." *AI & Society*, nr 37 (2022): 205 – 213. <https://doi.org/10.1007/s00146-021-01147-7>.
- Yampolsky, Roman. "AI Personhood: Rights and Laws." W *Advances in Human and Social Aspects of Technology. Machine Law, Ethics, and Morality in the Age of AI*, red. Steven John Thompson, 4. Hershey: IG Global, 2021.



Problematyka prawna technologii *deepfake* – analiza legalności tworzenia i rozpowszechniania *deepfake*ów po uchwaleniu AI Act

Legal Issues of Deepfake Technology – Analysis of the Legality
of Creating and Disseminating Deepfakes after the Adoption
of the AI Act

Abstract

Deepfake technology is almost a permanent fixture in the online world today, increasing in popularity and quality year after year. Most often expressed in the form of an image, video or sound, they present content that is not true, but looks deceptively authentic, resembling existing people, objects or places. For this reason, they can contribute to many negative consequences for people. The creation and dissemination of deepfakes can harm legally protected goods, exploiting a person's image, good name, personal information, as well as a lot of other information about the person. This is why deepfake technology can stir up a lot of controversy, contributing to questions about the legality of creating and distributing such content. Thus, in the article, the author seeks to answer the problem outlined above, namely whether or not the creation and/or dissemination of deepfake is legal in our legal system. This study was examined primarily from the perspective of the latest EU regulation on AI – the Artificial Intelligence Act (and fragments of other relevant European acts), examining whether it introduces specific regulations for the subject matter, ultimately aiming to determine the current legal situation of deepfakes in the context of the legality of their creation and/or dissemination. In order to verify possible illegality, selected potential legal violations that may occur as a result of the creation and/or dissemination of deepfake are analyzed in turn. The above is based in particular on the canvass of Polish law and, to the necessary extent, EU law. This is to enable conclusions to be drawn as to whether

there are currently regulations in our legal system that may affect the illegality of the creation and/or dissemination of deepfakes. The legal analysis has been narrowed only to the regulations pertaining to the issue under study, in the context of the distinguished legality.

KEYWORDS: deepfake, legality, illegality, AI Act, violation of law, legally protected goods

SŁOWA KLUCZOWE: *deepfake*, legalność, nielegalność, AI Act, naruszenie prawa, dobra prawnie chronione

1 | Wstęp

W ostatnich latach popularność technologii *deepfake* stale rośnie, dlatego dość łatwo można natrafić na materiał tego typu, a nawet samodzielnie go wygenerować. Rozwojowi ulega także jakość tworzonych w ten sposób treści, które stają się bardziej dokładne i realistyczne, przypominając (czasem wręcz łudząco) rzeczywiste osoby czy miejsca. Perspektywa tworzenia takich materiałów w stosunkowo szybki i tani sposób może zachwycać i budzić nadzieje co do efektów rozwoju technologicznego, a także potencjalnych dróg ich wykorzystania. Obok tego pojawiają się jednak obawy i szereg niebezpieczeństw związanych z technologią *deepfake* zarówno w procesie ich tworzenia, jak i późniejszego korzystania z nich. Osoby je tworzące mogą używać rozmaitych danych dotyczących człowieka, jego wizerunku, danych osobowych, ingerować w sferę dóbr osobistych, a także działać w różnych celach, często nieetycznych, prowadzących do pokrzywdzenia kogoś czy nawet przestępstwa. To właśnie dlatego technologia *deepfake* może budzić kontrowersje już z racji specyfiki jej funkcjonowania i prawidłowości, jakie za sobą pociągają, implikując pytania o legalność tworzenia i/lub rozpowszechniania treści tego typu, a więc fałszywych z natury, ale dotyczących prawdziwych elementów rzeczywistości. Co istotne, na obszarze Unii Europejskiej sukcesywnie rozwijane są regulacje prawne, poprzez które podejmuje się problematykę sztucznej inteligencji (dalej: AI), w tym również problematykę *deepfake*, oraz wprowadza stosowne zasady czy obowiązki. Jedną z nich stanowi rozporządzenie

Unii Europejskiej w sprawie sztucznej inteligencji^[1], gdzie obok innych postanowień swoiste miejsce zajmuje właśnie technologia *deepfake*.

Toteż jak zostało to już zarysowane, kwestia legalności *deepfake’ów* wydaje się niejednoznaczna, zaś stosunkowa nowość technologii, jej ciągły rozwój, a także pewne szczególne cechy i okoliczności wpływają na skomplikowanie tej materii, przyczyniając się do obaw związanych zarówno z bezpiecznym i legalnym tworzeniem *deepfake’ów*, jak i możliwością zostania ofiarą tego typu modyfikacji. Dodatkowo ze względu na fakt, iż w naszej przestrzeni prawnej pojawiła się nowa regulacja prawna, która traktuje problematykę prawną *deepfake*, niezbędne jest przeprowadzenie niniejszej analizy w kontekście zbadania przyjętych tam norm, sprawdzając ich wpływ na obrany obszar badawczy. Biorąc pod uwagę powyższe spostrzeżenia, w szczególności niepewność co do sytuacji prawnej tworzonych i rozpowszechnianych *deepfake’ów*, potrzeba więc rozważyć, jak wygląda obecnie stan uregulowania powyższej materii w naszym systemie prawnym^[2].

Wobec tego celem artykułu jest ustalenie, czy w naszym systemie prawnym, wobec aktualnego stanu prawnego, tworzenie i/lub rozpowszechnianie *deepfake’ów* jest legalne, czy też nie. W głównej mierze analiza będzie prowadzona wobec regulacji AI Act (oraz w niezbędnym zakresie innych aktów europejskich), badając przyjęte tam rozwiązania prawne, relewantne dla rozważanego zagadnienia. To zaś umożliwi odpowiedź na pytanie, czy niniejsze wpływa na obrany problem badawczy. Następnie zostanie przeprowadzona analiza potencjalnych naruszeń prawnych (na kanwie wybranych przez autorkę pól), do których może dojść już na etapie tworzenia i/lub rozpowszechniania *deepfake*. Powyższe ma na celu weryfikację, czy w naszym systemie prawnym funkcjonują regulacje, których naruszenie może pociągać za sobą nielegalność wyróżnionych procesów. Dzięki powyższym badaniom zostaną wysnute wnioski na poruszony temat, w szczególności co do stanu prawnego po uchwaleniu AI Act. Na zakończenie przeprowadzone badania zostaną podsumowane, co doprowadzi

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji) (Dz.Urz. UE L z 2024 r., 1689), dalej: akt w sprawie sztucznej inteligencji, AI Act.

² Przez nasz system prawny należy tu rozumieć ustawodawstwo polskie oraz mające zastosowanie regulacje Unii Europejskiej.

do konkluzji w zakresie obranego problemu badawczego, jak również zauważonych potrzeb regulacyjnych.

2 | *Deepfake – czym jest i co zwraca największą uwagę*

Deepfake to specyficzny rodzaj materiału (głównie w formie obrazka, wideo bądź nagrania głosu), który powstał przy użyciu AI i prezentuje treść, która w rzeczywistości nigdy się nie wydarzyła. Najczęściej wykorzystuje się przy tym wizerunki prawdziwych osób fizycznych, istniejące przedmioty czy miejsca, umieszczając je w wymyślonym kontekście. Właśnie dlatego *deepfake* nazywany jest często fałszywą rzeczywistością, ponieważ przypomina prawdziwe elementy rzeczywistości, ale w sztucznie wygenerowanym, nieprawdziwym materiale. Powyższe możliwe jest dzięki rozwojowi technik AI^[3], zaś analiza literalna pojęcia oraz wykorzystywanie możliwości uczenia głębokiego pozwala mówić o „głębokim fałszerstwie”, gdzie z powodu wysokiego zaawansowania technologicznego coraz trudniej wykryć fałszywość takich treści^[4]. Możliwości modyfikacji rozpoczynają się od drobnych zmian, aż po całkowicie sztuczne wygenerowanie materiału^[5]. Sposoby ich wykorzystania są w zasadzie nieograniczone, zaś

³ Co do sposobu funkcjonowania oraz rozwoju technologii *deepfake*, w tym sieci GAN, por. np. Robin Chataut i Aadesh Upadhyay, „Introduction to Deepfake Technology and Its Early Foundations,” w *Deepfakes and Their Impact on Business*, red. Gaurav Gupta et al. (IGI Global, 2024), 1 – 18; Min Liu i Xijin Zhang, *Deepfake Technology and Current Legal Status of It*, Proceedings of the 2022 3rd International Conference on Artificial Intelligence and Education (IC-ICAIE 2022) (AHCS 9, 2023), 1309; Jessica Ice, „Defamatory Political Deepfakes and the First Amendment,” *Case Western Reserve Law Review*, vol. 70 (2) (2019): 420 – 423.

⁴ Por. Berenika Kaczmarek-Templin, „Deepfake i jego walor dowodowy w procesach cywilnych,” w *Sztuczna inteligencja, blockchain, cyberbezpieczeństwo oraz dane osobowe. Zagadnienia wybrane*, red. Kinga Flaga-Gieruszyńska, Jacek Gołaczyński i Dariusz Szostek (Warszawa: C.H. Beck, Legalis/el., 2019), 2.

⁵ Metody tworzenia *deepfake* oraz rodzaje *deepfake* por. np. Ewelina Bartuzi-Trokielewicz, Michał Ołowski i Adrain Kordas, *Deepfake: Jak sztuczna inteligencja może nas oszukiwać?*, Cyberprofilaktyka NASK, https://cyberprofilaktyka.pl/blog/deepfake-jak-sztuczna-inteligencja-moze-nas-oszukiwac_i40.html [dostęp: 10.12.2024]; Oskar Bogdanka, „Naruszenie wizerunku przy wykorzystaniu technologii

efekty mogą wiązać się zarówno z pozytywnymi, jak i negatywnymi skutkami. W ten sposób powstają więc ciekawe reklamy, kampanie społeczne^[6], zachwycające sceny w filmach czy śmieszne obrazki, jednak obok tego będą obraźliwe treści, sztucznie zmanipulowane sceny pornograficzne, próby zniesławienia czy oszustwa^[7]. To właśnie te drugie powodują największe obawy i potrzebę pochylenia się nad tą problematyką^[8].

Deepfake staje się technologią stale obecną w naszym życiu codziennym. Już teraz łączna liczba filmów *deepfake* opublikowanych online w 2023 r. wyniosła 95 820^[9]. To wartość o 550% większa niż w 2019 r.^[10], co wskazuje na tendencję wzrostową. Wiele narzędzi umożliwiających tworzenie *deepfake* jest łatwo dostępnych w sieci, a dla stworzenia materiału z prawdziwą osobą fizyczną wystarczy nawet niewielka próbka jej danych. Zgodnie z badaniem przeprowadzonym przez McAfee w jednym z analizowanych przypadków wystarczyły zaledwie 3 sekundy dźwięku dla wygenerowania nagrania głosu *deepfake* z 85% zgodnością z oryginałem, a dzięki

deepfake – analiza prawna i praktyczna,” *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne*, vol. 20, nr 1 (2022): 13 – 14.

⁶ Jako przykład tego typu wykorzystania technologii *deepfake* por. np. Zero Malaria Britain, *How We Made David Beckham Speak 9 Languages*, https://www.youtube.com/watch?v=CF_eokMCW2o [dostęp: 18.11.2024], gdzie twórcy wykorzystali możliwości sztucznej inteligencji w kampanii przeciwko malarii, tłumacząc słowa D. Beckhama na różne języki, co sprawiało wrażenie, jakby bohater sam wypowiadał te słowa.

⁷ Jedną z częstszych form negatywnego wykorzystania technologii *deepfake* jest oszustwo finansowe, w tym m.in. wykorzystywanie wizerunku i autorytetu osób znanych publicznie, rzekomo namawiających do wątpliwych inwestycji finansowych, czy też przypadki rozmów telefonicznych, wykorzystujących *deepfake*’owe nagranie głosu osoby bliskiej dla pokrzywdzonego. Por. np. NASK ostrzega: rośnie liczba oszustw *deepfake* wykorzystujących wizerunki znanych osób (NASK, 2024), <https://nask.pl/magazyn/NASK-ostrega-rosnie-liczba-oszustw-deepfake-wykorzystujacych-wizerunki-znanych-osob/> [dostęp: 10.12.2024]; Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Przegląd wybranych oszust internetowych – listopad 2023* (pkt Wykorzystanie *deepfake* do „metody na wnuczka”), <https://cebrf.knf.gov.pl/komunikaty/artykuly-csirt-knf/362-ostrezenia/885-przeglad-wybranych-oszustw-internetowych-listopad-2023> [dostęp: 10.12.2024].

⁸ Więcej przykładów *deepfake*’owych treści por. np. Ilona Dąbrowska, „Deepfake – nowy wymiar internetowej manipulacji,” *Zarządzanie Mediami*, t. 8 (2) (2020), 91 – 96.

⁹ Badanie Security Hero, 2023 *State of Deepfakes, Realities, Threats and Impact*, okres badania: 15.07 – 29.08.2023, <https://www.securityhero.io/state-of-deepfakes/> [dostęp: 2.12.2024].

¹⁰ Ibidem.

odpowiedniemu trenowaniu możliwe było osiągnięcie 95% zgodności głosu, na podstawie niewielkiej liczby plików audio^[11].

Obawy o negatywne konsekwencje istnienia technologii *deepfake*^[12] potęgowane są przez niektóre okoliczności ich funkcjonowania, w szczególności: wirusowe rozprzestrzenianie się *deepfake* w sieci; ryzyko dodatkowych przeróbek (pogłębiających pokrzywdzenie i inne pejoratywne następstwa); coraz lepsza jakość i dokładność; prostota tworzenia; potencjalna trudność w ustaleniu podmiotu, który stworzył *deepfake*; stosunkowa łatwość w zdobyciu danych dotyczących prawdziwych osób fizycznych, a następnie przedstawienia ich w sytuacji, w której nigdy nie brały udziału. Podstawową okolicznością, która wzbudza wątpliwości co do legalności tworzenia i rozpowszechniania *deepfake*ów, jest jednak fakt ich nieprawdziwości, ale jednocześnie wrażenie, jakoby treść była autentyczna.

3 | *Deepfake* a prawo. Regulacja prawna problematyki legalności *deepfake* ze szczególnym uwzględnieniem AI Act

Obecnie w naszym systemie prawnym regulacja problematyki *deepfake* jest stosunkowo wąska. Oprócz pojedynczych przepisów niedawno uchwalony AI Act wprowadza tu kilka istotnych postanowień, wobec których nie można przejść obojętnie.

Bazując na przyjętym w AI Act podziale systemów AI, systemy, które umożliwiają generowanie bądź manipulowanie treści typu *deepfake*, należałoby raczej kwalifikować jako „niektóre systemy AI”, implikujące dodatkowe obowiązki dla dostawców i podmiotów stosujących AI (por. np. art. 50 ust. 2 i 4). Tego typu systemy określane są jako stwarzające „ograniczone

¹¹ Amy Bunn, *Artificial Imposters – Cybercriminals Turn to AI Voice Cloning for a New Breed of Scam* (McAfee, 2023), <https://www.mcafee.com/blogs/privacy-identity-protection/artificial-imposters-cybercriminals-turn-to-ai-voice-cloning-for-a-new-breed-of-scam/> [dostęp: 10.12.2024].

¹² Przykłady negatywnych sposobów wykorzystywania technologii *deepfake* por. np. Olga Wasiuta i Sergiusz Wasiuta, „*Deepfake* jako skomplikowana i głęboko fałszywa rzeczywistość”, *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis, Studia de Securitate*, nr 9 (3) (2019): 22 – 24.

ryzyko”^[13]. W literaturze wskazuje się jednak na krytyczną lukę prawną w obszarze niektórych rodzajów *deepfake*, poprzez brak przepisów AI Act odnoszących się konkretnie do tego typu treści, jak również istotne braki w wykazie systemów AI „wysokiego ryzyka”^[14]. Wskazuje się tu przede wszystkim na takie systemy, które mogą wiązać się z niepożądanym wpływem na prawa podstawowe, wymieniając przede wszystkim generowanie *deepfake* prowadzących do wymuszeń, dezinformacji wyborczej czy też prezentujących treści o wykorzystywaniu seksualnym dzieci^[15]. Podkreśla się przy tym niejednorodność tej technologii, gdzie obok treści bardzo szkodzących będą pojawiać się materiały neutralne, przez co ogólne, ustandaryzowane regulacje dla wszystkich możliwych typów *deepfake* nie będą odpowiednie^[16]. Przyjęte obowiązki w zakresie przejrzystości mogą okazać się niewystarczające przy niektórych rodzajach systemów, np. tych generujących treści pornograficzne^[17]. Zauważa się jednak, iż szkodliwość, o której mowa, w dużym stopniu będzie zależna od kontekstu tworzonych materiałów, a nie samej natury technologii, co nie zmienia jednak faktu, iż niektóre z nich stanowią znaczne ryzyko dla człowieka, a nawet są całkowicie nielegalne, dlatego powinny zostać bezpośrednio zakazane i powiązane z konsekwencjami prawnymi^[18]. Pojawiają się więc głosy, że tworzenie godnej zaufania AI wymaga działań proaktywnych, wśród których mogłoby pojawić się karanie szkodliwych form korzystania z *deepfake’ów* przez osoby fizyczne^[19]. Brak umieszczenia systemów AI generujących *deepfake* w kategorii zakazanych praktyk czy wysokiego ryzyka można więc interpretować w ten sposób, iż technologie te nie są

¹³ Por. np. Lilian Edwards, *The EU AI Act: A Summary of Its Significance and Scope* (Ada Lovelace Institute, 2022), 9 – 15.

¹⁴ Felipe Romero Moreno, “Generative AI and Deepfakes: A Human Rights Approach Tackling Harmful Content,” *International Review of Law, Computers & Technology*, vol. 38, nr 3 (2024): 303.

¹⁵ Ibidem, 303 – 305.

¹⁶ Por. np. Rüya Tuna Toparlak, *Criminalising Pornographic Deep Fakes: A Gender-Specific Inspection of Image-Based Sexual Abuse* (Sciences Po Law School, The 10th Graduate Conference, Paryż, 2022), 24.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Por. Mateusz Łabuz, “Deep Fakes and the Artificial Intelligence Act – an Important Signal or a Missed Opportunity?,” *Policy & Internet*, nr 16 (4) (2024): 7 oraz Mateusz Łabuz, “Regulating Deep Fakes in the Artificial Intelligence Act,” *Applied Cybersecurity & Internet Governance*, vol. 2 (1) (2023): 262.

¹⁹ Łabuz, “Deep Fakes and the Artificial Intelligence Act – an Important Signal or a Missed Opportunity?,” 13.

oceniane jako *in priori* zawsze szkodliwe, co powodowałoby konieczność wykluczenia ich z naszej przestrzeni. Mimo to nawet włączenie systemów, o których mowa, do kategorii wysokiego ryzyka nie wpłynęłoby na nielegalność generowanych w ten sposób treści, a jedynie na zwiększenie ilości obowiązków określonych podmiotów. Uznanie natomiast pewnych praktyk w zakresie *deepfake* za zakazane na gruncie art. 5 AI Act mogłoby już takie konsekwencje wywoływać, poprzez zakazanie wprowadzania do obrotu, oddawania do użytku lub wykorzystywania określonego rodzaju systemu AI.

Niezwykle istotny z punktu widzenia niniejszych rozważań jest fakt, iż legislatorzy unijni zdecydowali się na prawne wyodrębnienie pojęcia *deepfake*’u, proponując jego definicję legalną. Interpretując ową okoliczność, można dojść do wniosku, iż skoro wyróżniono i zdefiniowano takie pojęcie, to *deepfake* stanowi znaczący element rzeczywistości, dla którego istnieje potrzeba posługiwania się pojęciem legalnym. W ten sposób jednak tylko częściowo zawężono dyskusję nad problemem, co należy rozumieć pod tym pojęciem oraz jakie elementy świadczą o zakwalifikowaniu danego materiału jako *deepfake*. Zgodnie z AI Act będą to: „wygenerowane przez AI lub zmanipulowane przez AI obrazy, treści dźwiękowe lub treści wideo, które przypominają istniejące osoby, przedmioty, miejsca, podmioty lub zdarzenia, które odbiorca mógłby niesłusznie uznać za autentyczne lub prawdziwe” (art. 3 pkt 6o) AI Act). Poddając niniejszą definicję analizie literalnej, należy zauważyć, iż dla powstania *deepfake*’u konieczne jest łączne spełnienie owych czterech cech. Są to: 1) wygenerowanie lub zmanipulowanie przez AI; 2) obraz, treść dźwiękowa lub treść wideo; 3) przypominanie istniejących osób, przedmiotów, miejsc, podmiotów lub zdarzeń; 4) odbiorca może niesłusznie uznać taki materiał za autentyczny lub prawdziwy (a więc treść nie jest prawdziwa). W związku z tym wydaje się, że jeżeli dany materiał nie będzie spełniał którejkolwiek z powyższych cech, to nie zostanie uznany za *deepfake*. Możliwe byłoby więc wygenerowanie treści, która co prawda przypomina istniejącą osobę, ale odbiorca jest w stanie bezsprzecznie stwierdzić jej fałszywość (brak cechy nr 4), bądź też materiału, który wydaje się prawdziwy, przedstawia postać człowieka, ale nie jest to żadna z istniejących osób, a twarz wygenerowana syntetycznie (brak cechy nr 3). Zgodnie z definicją legalną treści tego typu nie będą stanowiły *deepfake*’u, a więc nie znajdą do nich zastosowania odnośne regulacje prawne. Co istotne, *deepfake* musi powstać z udziałem AI (być wygenerowany lub zmanipulowany przez AI). Warto również zwrócić uwagę, iż wśród rodzajów *deepfake* definicja nie obejmuje treści tekstowych, a więc

nie ma możliwości uznania, jakoby wygenerowany bądź zmanipulowany przez AI tekst kiedykolwiek stanowił *deepfake*. Korzystne z punktu widzenia tak ujętej definicji wydaje się uwzględnienie w niej również innych niż człowiek elementów rzeczywistości, takich jak miejsca czy przedmioty. Nawet jeżeli *deepfake* nie prezentuje wizerunku konkretnej osoby fizycznej, wciąż może prowadzić do negatywnych konsekwencji, np. przyczyniając się do szerzenia fake newsów o sytuacji na świecie, sterując w ten sposób opinią publiczną czy zachowaniem konkretnych grup^[20]. Niniejszy fakt może jednak wpłynąć na potrzebę zróżnicowania przyszłych rozwiązań regulacyjnych *deepfake* i podzielenie ich ze względu na prezentowany element rzeczywistości, co da zapewne większą ochronę człowiekowi niż innym jego przedmiotom. Podobnie może się stać w przypadku przepisów dotyczących legalności/nielegalności takich treści.

Mimo iż wyodrębnienie pojęcia *deepfake*’u można oceniać raczej pozytywnie, to trzeba tu zauważyć, iż przyjęta definicja rodzi pewne wątpliwości interpretacyjne ze względu na pojawiające się nieścisłości. W szczególności uwagę należy zwrócić na pojęcia „przypominają” oraz „istniejące”. Zaczynając od drugiego z nich, generowana treść stanowi *deepfake*, jeżeli przypomina istniejące osoby, przedmioty, miejsca, podmioty lub zdarzenia. Nasuwa się więc dylemat, czy „istniejący” oznaczać będzie wyłącznie osobę żyjącą, czy również osoby zmarłe, a więc „istniejące kiedyś”. *Deepfake* z wizerunkiem osoby zmarłej może być częstą praktyką, stąd niniejsze ustalenie wydaje się istotne. Wyróżniona przy okazji cechy nr 3 kwestia podobieństwa *deepfake* do prawdziwych elementów rzeczywistości również jest niejednoznaczna w zakresie definicyjnym. Owa niespójność zauważalna jest nawet w ramach samego AI Act, gdzie odpowiedni przepis definicyjny wskazuje wyłącznie na pojęcie „przypominania” istniejących, wyliczonych elementów (por. art. 3 pkt 6o) AI Act), natomiast w innym miejscu rozporządzenia pojawia się już potrzeba „łudzkiego przypominania” (por. motyw 134 AI Act). W innych aktach ustawodawstwa europejskiego, w których porusza się problematykę *deepfake*, odpowiednie opisy również zdają się wspominać o większym stopniu podobieństwa, wskazując kolejno na potrzebę „łudzkiego przypominania” (por. art. 35 ust. 1 pkt k)

²⁰ Por. np. Łabuz, “Regulating Deep Fakes in the Artificial Intelligence Act,” 257 – 258; Łabuz, “Deep Fakes and the Artificial Intelligence Act – an Important Signal or a Missed Opportunity?”, 5.

DSA^[21]) oraz „wyraźnego podobieństwa” do istniejących naprawd osób, przedmiotów, miejsc lub innych podmiotów (por. motyw 19 dyrektywy^[22]). Biorąc pod uwagę fakt, iż kwestia „przypominania” prawdziwych, wyliczonych elementów rzeczywistości stanowi jeden z obligatoryjnych aspektów deepfake’ów, ta zbędna nieprecyzyjność może generować wątpliwości interpretacyjne^[23], w szczególności przy ustaleniach, która treść kwalifikuje się jako *deepfake*, ponieważ przypomina dany element w stopniu wystarczającym, a która nie zostanie za takowy uznana, ponieważ zawiera zbyt mało podobnych części. Pojawiające się nieścisłości mogą przyczyniać się do niejednorodności, niekiedy uznając za wystarczające prezentowanie wyłącznie kilku fragmentów twarzy człowieka, a niekiedy wyraźnego wizerunku. Pomimo zauważalnych tu niejednoznaczności, to z punktu widzenia obecnie funkcjonujących regulacji prawnych w zakresie *deepfake* niniejsze nie powinno mieć wpływu na problematykę legalności ich tworzenia i/lub rozpowszechniania. W przywołanych tu aktach prawnych ukute w nich definicje czy opisy treści typu *deepfake* w pozostałym zakresie należy oceniać jako stosunkowo spójne^[24]. Mimo wskazanych już różnic co do użytych sformułowań czy stopnia podobieństwa definicje zdają się zmierzać w tym samym kierunku. Niniejsze prowadzi więc do wniosku, iż w naszej przestrzeni prawnej wypracowano w miarę jednolite rozumienie pojęcia *deepfake*.

Idąc dalej, należy w końcu pochylić się nad wprowadzonymi obowiązками w zakresie przejrzystości generowanych treści^[25]. Ze względu na pewne ograniczone ryzyko dostawcy systemów AI, które generują treści w postaci syntetycznych dźwięków, obrazów, wideo lub tekstu, mają

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych), dalej: akt o usługach cyfrowych, DSA.

²² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1385 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, dalej: dyrektywa.

²³ Co do poruszonego problemu por. np. Łabuz, „Deep Fakes and the Artificial Intelligence Act – an Important Signal or a Missed Opportunity?”, 5 – 6.

²⁴ Por. motyw 139 AI Act, art. 3 AI Act, motyw 19 dyrektywy oraz art. 35 ust. 2 pkt k) DSA.

²⁵ Co do wspomnianej tu zasady przejrzystości por. np. Damian Flisak, *O niełatwym wytyczaniu granic rzeczywistości przez AI Act: zasada transparentności, deepfake* (Warszawa: Prawo i Nowe Technologie 1/2024, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis/el., 2024), 3 – 5.

zapewnić oznakowanie takich wyników tak, aby były wykrywalne jako sztucznie wygenerowane lub zmanipulowane (art. 50 ust. 2 AI Act). AI Act kolejno określa wprost, aby „podmioty stosujące system AI, który generuje obrazy, treści audio lub wideo, stanowiące treści *deepfake* lub który manipuluje takimi obrazami lub treściami, ujawniały, że treści te zostały sztucznie wygenerowane lub zmanipulowane” (art. 50 ust. 4 AI Act). Z punktu widzenia szkodliwości potencjalnie nielegalnych treści *deepfake* należy uznać przydatność wprowadzonych tu obowiązków przejrzystości. W sytuacji gdy treść godzi w dobra człowieka, np. prezentując jego wizerunek w niekorzystnym świetle, to wyraźne jej oznaczenie jako sztucznie wygenerowana może rozwiać wątpliwości odbiorców co do prawdziwości zaprezentowanej sytuacji (co oczywiście nie jest w pełni wystarczającym środkiem w walce ze szkodliwymi formami *deepfake*). Podobny obowiązek zawarto również w akcie o usługach cyfrowych, gdzie dostawcy bardzo dużych platform internetowych i bardzo dużych wyszukiwarek mają wprowadzać środki zmniejszające ryzyko, w tym m.in. „zapewnienie, aby informację – bez względu na fakt czy stanowi ona wygenerowany lub zmanipulowany obraz, treść dźwiękową lub treść wideo, które łudząco przypominają istniejące osoby, obiekty, miejsca lub inne podmioty lub zdarzenia, przez co osoba będąca ich odbiorcą niesłusznie uznaje je za autentyczne lub prawdziwe – można było rozróżnić dzięki widocznym oznaczeniom” oraz wskazanie niniejszego, dzięki dodatkowej funkcji (art. 35 ust. 1 pkt k) DSA).

Przydatny w omawianym kontekście może być również art. 16 DSA, stanowiący o konieczności wdrażania przez dostawców usług hostingu mechanizmów, które umożliwią zgłaszanie im obecności w ich usłudze takich informacji, które dana osoba uważa za nielegalne (przykładowo taką treścią mogłoby być wideo *deepfake*, które zdaje się naruszać pewne normy prawne). Zgodnie z motywem 136 AI Act, nawet jeżeli taka treść nie będzie oznakowana jako „sztucznie wygenerowana”, nie powinno to wpłynąć na kwestię oceny legalności niniejszej treści na podstawie omawianego artykułu. Należy więc skonstatować, iż brak oznaczenia treści jako sztucznie wygenerowana nie powinien sam w sobie przesądzać o jej niezgodności z prawem na podstawie art. 16 ust. 6 DSA, co „dokonywane ma być wyłącznie w odniesieniu do przepisów regulujących zgodność treści z prawem” (motyw 136 DSA)^[26].

Należy również zwrócić uwagę, że omawiany tu AI Act nie będzie miał zastosowania do osób fizycznych, wykorzystujących systemy „AI w ramach

²⁶ Por. ibidem, 1.

czysto osobistej działalności pozazawodowej” (art. 2 ust. 10 AI Act). W doktrynie wskazuje się, iż takie wykluczenie nieprofesjonalnych działań użytkowników końcowych (w tym tworzenia i rozpowszechniania *deepfake’ów*) wydaje się poważnym problemem^[27].

Podsumowując powyższe regulacje, wydaje się jednak, iż takie obowiązki czy nawet ich zaniedbania nie wpływają bezpośrednio na kwestię legalności/nielegalności samego *deepfake’u*, przyczyniają się ewentualnie do pewnych konsekwencji po stronie podmiotów obowiązanych. Mimo iż brak w regulacji AI Act przepisów, które wprost zakazywałyby tworzenia i rozpowszechniania określonych treści *deepfake* (czy też ograniczały niniejsze w jakiś sposób), w ustawodawstwie unijnym podejmuje się pewne kroki, które mogą mieć znaczenie w tym zakresie. Wśród nich m.in. wspomniany już mechanizm zgłaszania nielegalnych treści oraz zwalczania ich przez dostawców usług hostingu (art. 16 i 17 DSA) czy uznanie, iż publiczne udostępnianie za pomocą technologii ICT treści *deepfake porn*, bez zgody osoby, stanowi przestępstwo^[28] (motyw 19, art. 5 dyrektywy). Takie działania prowadzą więc do wniosku, iż na poziomie unijnym zauważa się negatywne aspekty funkcjonowania technologii *deepfake* oraz stopniowo zmierza do ich zwalczania.

Analizując obowiązujący w naszym systemie stan prawny w zakresie dotyczącym badanego problemu, można zauważyć, iż brak obecnie regulacji, które wprost podejmowałyby tematykę legalności *deepfake’u*, określając chociażby zasady ich tworzenia lub rozpowszechniania, kryteria czy granice ich legalności, czy też sytuacje, kiedy *deepfake* będzie nielegalny, wprowadzając przy tym szczególne zasady postępowania czy swoiste konsekwencje prawne. Na bazie obowiązujących regulacji prawnych nie można *a priori* wskazać, jakoby *deepfake* stanowił technologię prawnie zakazaną, a więc należy domniemywać, iż ich tworzenie i rozpowszechnienie jest prawnie dopuszczalne. Powyższe nie oznacza jednak, iż każdy *deepfake* będzie legalny i zgodny z prawem, co uzależnione jest obecnie od oceny prawnej każdego konkretnego przypadku. Naruszenie określonych norm prawnych w momencie tworzenia i/lub rozpowszechniania *deepfake’u* może prowadzić do nielegalności takiego procesu oraz wiązać się z konsekwencjami prawnymi dla osoby tworzącej bądź rozpowszechniającej. Można więc mówić o względnej neutralności owej technologii, gdzie

²⁷ Por. Łabuz, “Deep Fakes and the Artificial Intelligence Act – an Important Signal or a Missed Opportunity?,” 12.

²⁸ Więcej w tym temacie por. s. 687 – 689 niniejszego artykułu.

w konkretnym przypadku poprzez niewłaściwe użycie może dojść do naruszenia prawa^[29]. Podobne stanowisko przedstawił K. Szpyt, zauważając, że:

samo w sobie posługiwanie się technologią *deepfake* nie wypełnia znamion czynu zabronionego i *ex lege* nie rodzi ani negatywnych, ani pozytywnych skutków prawnych. Określone konsekwencje natury prawnej mogą natomiast powstać, w zależności od okoliczności danej indywidualnej sprawy, z uwagi na powstanie i/lub naruszenie praw do konkretnych «składników» wykorzystanych do stworzenia *deepfake*’owego nagrania^[30].

Zdaje się, iż w świetle prędkości rozwoju omawianej technologii, wciąż zwiększającej się liczby powstających *deepfake*’ów i skomplikowania problematyki, gdzie istnieje ryzyko wystąpienia negatywnych konsekwencji, regulacje w tym zakresie powinny się rozwijać, dostosowując systemy prawne do pojawiających się potrzeb. Trzeba więc zgodzić się z poglądem, że AI Act należy interpretować raczej jako punkt odniesienia (wstęp) dla budowania silniejszych zabezpieczeń aniżeli docelowe działanie regulacyjne Unii Europejskiej w zakresie AI (tu w szczególności *deepfake*)^[31].

4 | Potencjalne naruszenia – kiedy tworzenie i/lub rozpowszechnianie *deepfake* staje się nielegalne?

Jak zostało to już wyrażone, w obowiązujących w naszym systemie regulacjach prawnych nie podjęto raczej wprost problemu nielegalności *deepfake*’ów, co nie oznacza jednak, iż obowiązujące prawo nie stawia tu stosownych ograniczeń. Granice legalności, o których mowa, zostają

²⁹ Podobnie por. Łabuz, “Deep Fakes and the Artificial Intelligence Act – an Important Signal or a Missed Opportunity?”, 2.

³⁰ Kamil Szpyt, “Sztuczna inteligencja i nowe technologie (nie zawsze) w służbie ludzkości, czyli cywilnoprawna problematyka rozwoju i popularyzacji technologii *deepfake*,” w *Sztuczna inteligencja, blockchain, cyberbezpieczeństwo oraz dane osobowe. Zagadnienia wybrane*, red. Kinga Flaga-Gieruszyńska, Jacek Gołaczyński i Dariusz Szostek (Warszawa: C.H. Beck, Legalis/el., 2019), 7.

³¹ Łabuz, “Deep Fakes and the Artificial Intelligence Act – an Important Signal or a Missed Opportunity?”, 1 – 3, 15.

zakreślone w szczególności przez dobra prawnie chronione, ale także inne regulacje sektorowe. W niniejszej części zostaną częściowo wyliczone oraz poddane analizie obszary, do których naruszeń może dojść przy okazji tworzenia i rozpowszechniania deepfake'ów. Wykazanie, iż faktycznie funkcjonują takie regulacje, będzie prowadzić do wniosku, iż w określonych sytuacjach może to stanowić działanie nielegalne. Oprócz tego taki przejaw może również zostać wykorzystany dla celów sprzecznych z prawem (np. dla popełnienia przestępstwa). Poniższemu badaniu podlega jednak wyłącznie kwestia legalności/nielegalności deepfake'u na etapie jego tworzenia/rozpowszechniania, a więc to właśnie ten aspekt będzie przedmiotem poniższego przeglądu. Głównym zamierzeniem nie jest więc szczegółowa analiza wskazanych obszarów, ale zwrócenie uwagi na możliwe pola naruszeń poprzez technologię *deepfake*, skutkujące nielegalnością tworzenia i rozpowszechniania takich treści.

4.1. Ochrona danych osobowych

Nie ulega wątpliwości, iż deepfake'i mogą zawierać dane osobowe człowieka, w szczególności dane biometryczne, jak wizerunek czy próbki głosu, ale także imię, nazwisko czy adres. To zaś wiąże się z koniecznością ich przetwarzania na etapie tworzenia i rozpowszechniania (choćby poprzez ich zbieranie, łączenie czy rozpowszechnianie) (por. art. 4 pkt 2) RODO). Zgodnie z normami regulacyjnymi RODO^[32] takie przetwarzanie musi odbywać się z poszanowaniem zasad określonych w tym akcie, w szczególności przez zapewnienie zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości. W związku z tym, jeżeli osoba przetwarzająca nie uzyskała odpowiednich zgód (oraz nie spełniła innego warunku legalizującego) lub nie zapewnia realizacji wskazanych zasad, dopuszcza się naruszenia względem ochrony danych osobowych, generując lub rozpowszechniając treść w sposób sprzeczny z prawem. Powyższe nie dotyczy jednak sytuacji, gdy osoba fizyczna przetwarza takie dane w ramach czynności o charakterze czysto osobistym lub domowym, co również może stanowić częste przypadki (art. 2 pkt c) RODO). Jednak i wówczas konieczne będzie przestrzeganie

³² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), dalej: RODO.

innych norm prawem obowiązanych, np. ochrony wyznaczonej przez dobra osobiste człowieka bądź prawnoautorską ochronę wizerunku.

4.2. Ochrona dóbr osobistych

Każdy człowiek posiada szereg dóbr dotyczących jego samego, które należałoby określić jako dobra osobiste, pozostające pod ochroną prawa. Pod tym pojęciem należy rozumieć „wartości niemajątkowe, związane z osobowością człowieka, [...] powszechnie uznawane w danym społeczeństwie”, jednak wyłączyć należy tu przypadki na tyle błahe, że nie zasługują na ochronę w przekonaniu społecznym^[33]. Dobra osobiste pozostają w szczególności pod ochroną prawa cywilnego (art. 23 k.c.^[34]). Co istotne, aby możliwe było stwierdzenie tu niezgodności z prawem, działanie musiałoby być bezprawne oraz dążyć do zagrożenia bądź naruszenia dobra osobistego. Bezprawność działania może zostać wyłączona m.in. przez zgodę uprawnionego i to wyłącznie na określonych zasadach^[35]. Przy tworzeniu i rozpowszechnianiu deepfake'ów może dojść do ingerencji przede wszystkim w takie dobra jak: wizerunek, cześć, dobre imię czy też nazwisko lub pseudonim człowieka. Przykładowo możliwe byłoby rozpowszechnianie fałszywie wygenerowanych materiałów wideo, które przedstawiają wizerunek człowieka w szkodzącym mu kontekście, czy też sytuacji, która wpływa na negatywny odbiór jego osoby w opinii społecznej, co naruszałoby tym samym jego dobre imię. Zdaje się, iż uprzednie uzyskanie zgody raczej nie jest częstą praktyką.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ochrona wizerunku jest niezależna od tego, „czy wskutek posłużenia się nim w sposób bezprawny, a więc bez zgody zainteresowanego, przez osobę trzecią, doszło do naruszenia innych dóbr osobistych człowieka, jak cześć czy godność”^[36]. Samo więc

³³ Anna Sylwestrzak, „art. 23,” w *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 2, red. Małgorzata Balwicka-Szczyrba i Anna Sylwestrzak (Warszawa: Wolters Kluwer, Lex/el., 2024), 2.

³⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1061 ze zm.), dalej: k.c.

³⁵ Więcej na temat wyłączenia bezprawności poprzez zgodę uprawnionego por. np. Justyna Regan-Balcarczyk, „art. 4,” w *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 4, red. Mariusz Załucki (Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis/el., 2024), 3 – 4.

³⁶ Wyrok SA w Warszawie z dnia 13 stycznia 1999 r., I ACa 1089/98, Wokanda 2000, nr 3, poz. 42.

bezprawne wykorzystanie wizerunku dla stworzenia *deepfake*'u może grozić konsekwencjami prawnymi. W literaturze podnosi się jednak liczne problemy, jakie pojawiają się podczas próby kwalifikacji prawnej naruszenia wizerunku poprzez *deepfake* oraz ustalenia odpowiedzialności. W szczególności mówi się tu o trudnościach przy: wyborze właściwego dla rozstrzygnięcia porządku prawnego (na jakim terytorium doszło do naruszenia?) oraz samych konkretnych przepisów prawa (które regulacje będą odpowiednie?); wskazaniu podmiotu odpowiedzialnego oraz podmiotów legitymowanych do wystąpienia z powództwem w celu ochrony wizerunku osoby zmarłej; wykazaniu przesłanek zagrożenia lub naruszenia dóbr osobistych, jak również ewentualnego określenia właściwego dobra. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym przez Sąd Najwyższy głos człowieka również jest jednym z jego dóbr osobistych, zaś za ingerencję można by uznać „przekształcenie go za pomocą narzędzi cyfrowych w taki sposób, iż barwa dźwięku pozwala odbiorcy na identyfikację głosu innej osoby, zaś z wykorzystaniem tak utrwalonego dźwięku dochodzi do fałszywego przypisania tej osobie wypowiedzianych przez nią określonych treści – zjawisko tzw. *deep fake*”^[37]. Tworzenie i rozpowszechnianie materiałów *deepfake*, które w sposób bezprawny uderzają w dobra osobiste człowieka, można by więc uznać za naruszenie, zaś sam materiał za niezgodny z prawem.

4.3. Prawo autorskie

Przy tworzeniu nowych materiałów, takich jak obrazki, widea czy nagrania głosu, w dość oczywisty sposób może dojść do naruszeń prawnoautorskich, poprzez nielegalne wykorzystanie treści prawnie chronionych. Osoba tworząca *deepfake*, w celu jego wykreowania, może potrzebować dostępu do innych materiałów tego typu, przykładowo dążąc do ich manipulacji, łączenia, kopiowania czy nakładania na siebie. W takiej sytuacji, jeżeli użyta treść stanowi utwór (bądź jego fragment) w rozumieniu prawa autorskiego, istnieje ryzyko naruszeń autorskich praw majątkowych oraz autorskich praw osobistych do niego. Będzie to miało miejsce przede wszystkim w sytuacji naruszania art. 17 upapp^[38] (poprzez nieuprawnione wykorzystanie treści, w szczególności jeżeli nie uzyskano zgody autora

³⁷ Wyrok SN z dnia 7 marca 2023 r., II CSKP 659/22, OSNC-ZD 2024, nr 1, poz. 7.

³⁸ Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych z dnia 4 lutego 1994 r. (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2509), dalej: upapp.

na korzystanie z utworu i rozporządzanie nim, a nie zachodzą przesłanki dozwolonego użytku) oraz art. 16 upapp (w szczególności w wyniku braku oznaczenia autorstwa użytego utworu, naruszenia jego treści bądź formy, nierzetelnego wykorzystania czy też utraty nadzoru autora nad sposobem korzystania z utworu). Ponadto obok powyższego regulacje prawnoautorskie chronią również wizerunek osoby fizycznej, co wydaje się tu dość często wykorzystywanym elementem. Zgodnie z regulacją rozpowszechnianie wizerunku wymaga co do zasady zezwolenia osoby na nim przedstawionej (art. 81 ust.1 upapp)^[39]. Można jednak wątpić, że każdy przypadek *deepfake* tworzony jest po jego uzyskaniu. Co więcej, w odróżnieniu od ochrony na gruncie prawa cywilnego do naruszenia prawnoautorskiego może dojść już w momencie nieuprawnionego rozpowszechnienia wizerunku, a więc ocena, czy doszło do ingerencji w dobro osobiste, czy też nie, nie ma w tym przypadku znaczenia. Należy podkreślić, iż do naruszenia dochodzi tu dopiero w momencie rozpowszechnienia (a więc samo stworzenie *deepfake*’u z wizerunkiem konkretnej osoby, bez uzyskania jej zgody, nie będzie jeszcze godziło w niniejszą ochronę). Odpowiedzialność za powyższe będzie spoczywać na osobie rozpowszechniającej, a nie tworzącej *deepfake*’owy materiał.

4.4. Prawo karne

Z perspektywy prawnokarnej jednym z większych problemów w ramach omawianego tematu jest tworzenie i rozpowszechnianie *deepfake* o charakterze seksualnym/pornograficznym, tzw. *deepfake porn*. Tego typu materiały prezentują treści pornograficzne, które w rzeczywistości nigdy nie miały miejsca. Najczęściej wizerunek pewnej osoby fizycznej zostaje w nich podstawiony pod inny materiał wideo. W efekcie powstaje sztuczny materiał, prezentujący, jakoby dana osoba faktycznie brała udział w czynności o charakterze seksualnym. O skali tego problemu świadczą statystyki, w tym ilość publikowanych treści tego typu. Według badań 98% wszystkich filmów *deepfake* dostępnych w sieci to treści pornograficzne; w 2023 r. w sieci pojawiło się 21 019 *deepfake porn* (co daje wzrost o 464% w porównaniu z 2022 r.); jedno na trzy narzędzia AI do tworzenia *deepfake* umożliwia

³⁹ Chyba że zachodzą wyjątki określone w ustawie, jak wizerunek osoby powszechnie znanej bądź stanowiącej jedynie szczegół całości, jak również zapłata za pozowanie (art. 81 ust. 1–2 upapp).

tworzenie pornografii; zaś dla stworzenia 60 sekund filmu pornograficznego z wizerunkiem dowolnej osoby wystarczy jeden wyraźny obraz jej twarzy i mniej niż 25 minut^[40]. Powyższe wyniki wskazują więc na gwałtowny rozwój sektora *deepfake porn*, przyczyniając się do licznych obaw na tym polu. Rozpowszechnianie (a nawet samo tworzenie) takich sztucznych treści może wiązać się z wieloma negatywnymi konsekwencjami, w tym przede wszystkim ze szkodami oraz krzywdami, jakich doznaje osoba fizyczna, której wizerunek wykorzystano w ten sposób.

Zgodnie z polskim ustawodawstwem rozpowszechnianie wizerunku nagiej osoby lub osoby w trakcie czynności seksualnej bez jej zgody stanowi przestępstwo oraz podlega karze (art. 191a k.k.^[41]). Wydaje się jednak, iż zazwyczaj *deepfake porn* będzie sztucznie wygenerowaną lub zmanipulowaną treścią, w której podstawiono jedynie wizerunek twarzy konkretnej osoby fizycznej pod materiał o charakterze seksualnym. W takiej sytuacji nie zawiera on wizerunku tejże osoby jako nagiej czy w trakcie czynności seksualnej, co utrudnia subsumcję takiego stanu faktycznego pod omawianą normę^[42]. W doktrynie zauważa się więc fragmentaryczność obecnej ochrony prawnej w tym zakresie oraz istnienie pewnej luki prawnej w zestawieniu z rozwojem *deepfake porn*, sugerując potrzebę rozwoju regulacji prawnych na tym polu^[43].

Mimo to na gruncie europejskim stosunkowo nowa dyrektywa w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej zawiera regulację, gdzie czyn umyślny, w postaci wytwarzania lub manipulowania obrazami, nagraniami wideo lub podobnymi treściami, które sprawiają wrażenie, że osoba uczestniczy w czynnościach o wyraźnie seksualnym charakterze, „a następnie publiczne udostępnianie ich za pomocą technologii ICT, bez zgody tej osoby, gdy takie czyny mogą wyrządzić jej poważną szkodę”,

⁴⁰ Badanie Security Hero, 2023 *State of Deepfakes, Realities, Threats and Impact*, okres badania: 15.07 – 9.08.2023, <https://www.securityhero.io/state-of-deepfakes/> [dostęp: 2.12.2024].

⁴¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 17), dalej: k.k.

⁴² Można by jednak rozważać dopuszczenie się niniejszego przestępstwa w stosunku do osoby, której wizerunek w trakcie czynności seksualnej wykorzystano do stworzenia *deepfake'u* z wizerunkiem twarzy innej osoby.

⁴³ Agata Ziobroń, „Deepfake a prawo karne. Uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda* dotyczące fałszywej pornografii,” w *Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne 37. Wyzwania dla państwa prawa i gospodarki w dobie pandemii*, red. Sebastian Jakubowski i Daria Kostecka-Jurczyk (Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2021), 235.

powinien stanowić przestępstwo i podlegać karze (art. 5 ust. 1 pkt b) dyrektywy)^[44]. Wydaje się więc, iż wiele spośród *deepfake porn* należałoby uznać za przejaw takowego, a przez to za przestępstwo (a więc działanie nielegalne)^[45]. Odrębnym tematem jest kwestia utrwalania, posiadania, produkowania, rozpowszechniania, prezentowania i przechowywania treści pornograficznych z wytworzonym albo przetworzonym wizerunkiem małoletniego, uczestniczącego w czynności seksualnej, swoiście karana w naszym systemie prawnym^[46].

Oprócz powyższego należy również zwrócić uwagę na inne możliwe prawnokarne konsekwencje tworzenia i rozpowszechniania *deepfake*, jak chociażby naruszenie art. 212 k.k. poprzez zniesławienie człowieka (w szczególności art. 212 § 2 k.k. za pomocą środków masowego komunikowania) czy art. 190a § 2 k.k. poprzez wykorzystanie wizerunku bądź innych danych człowieka, aby podszyć się pod inną osobę, w celu wyrządzenia jej szkody majątkowej lub osobistej. Możliwe byłoby również popełnienie przestępstwa oszustwa (art. 286 k.k.), np. poprzez popularne w ostatnim czasie rozmowy telefoniczne, gdzie sprawca podszywa się pod osobę bliską pokrzywdzonemu (dodatkowo realizacja znamion przestępstwa z art. 190a k.k.) i doprowadza ją do niekorzystnego rozporządzenia własnym lub cudzym mieniem, za pomocą wprowadzenia jej w błąd^[47].

B. Kaczmarek-Templin, badając *deepfake* w kontekście dowodowym, wskazała również, iż „posługiwanie się sfałszowanym dokumentem

⁴⁴ Można się jednak zastanawiać, czy taki rodzaj regulacji nie stanowi zbyt słabej ochrony, penalizując wyłącznie publiczne udostępnianie wskazanych treści, pomijając szkodliwość samego ich tworzenia bez zgody osoby. Dodatkowo wymóg „poważnej szkody” również będzie ograniczał zakres niniejszej normy, nie uwzględniając zwykłej szkodliwości, która również może wpływać negatywnie na sytuację ofiary oraz jej stan psychiczny.

⁴⁵ Łatwość tworzenia i rozpowszechniania takich treści, a także ryzyko daleko idących konsekwencji nasuwają liczne obawy, przede wszystkim jednak z perspektywy osoby fizycznej, której wizerunek może zostać wykorzystany w takich materiałach. Warta rozważenia jest więc regulacja wprost zakazująca i penalizująca tworzenie *deepfake* o charakterze seksualnym/pornograficznym, dopasowana do specyfiki technologii, wprowadzająca szczególny tryb postępowania w takich przypadkach.

⁴⁶ Por. np. Marcin Niedbała, „Dylemat odpowiedzialności karnej z tytułu generowania pornografii przy wykorzystaniu sztucznej inteligencji,” *Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem*, t. 15, nr 4 (2023), 59 – 63.

⁴⁷ Por. np. Malwina Kuśmierk, *Tak działa nowe oszustwo na wnuczka. Stare oszustwo, nowe metody* (Spider’sWeb/Tech, 2024), <https://spidersweb.pl/2024/10/oszustwo-na-wnuczka-deepfake-glos.html> [dostęp: 2.12.2024].

w postaci zmodyfikowanego filmu (*deepfake*) rodzi konsekwencje prawne w postaci odpowiedzialności karnej”, wskazując tu w szczególności na art. 270 k.k., który penalizuje podrabianie lub przerabianie dokumentu w celu jego użycia jako autentyczny bądź samo używanie go jako autentycznego^[48]. Modyfikowanie materiału z użyciem AI, w celu użycia jako autentyczny (tu: dowód w sprawie), jak najbardziej mogło spełnić powyższe przesłanki, przyczyniając się do nielegalności już na etapie tworzenia *deepfake*’u.

4.5. Zwalczanie nieuczciwej konkurencji

Technologia *deepfake* z powodzeniem może być również wykorzystywana do promowania usług czy produktów. Prawdopodobne jest tworzenie treści, które będą zakłamywać rzeczywistość, np. wskazując na wyjątkową jakość własnych ofert bądź osłabiając opinię o konkurencji. Jeżeli *deepfake*, zawierający nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd wiadomości o swoim lub innym przedsiębiorcy albo przedsiębiorstwie, zostanie rozpowszechniony w celu przysporzenia korzyści lub wyrządzenia szkody, owo działanie może zostać uznane za czyn nieuczciwej konkurencji oraz grozić konsekwencjami prawnymi (art. 14 uznk^[49]). Stworzenie *deepfake*’u prezentującego takie informacje nie będzie jeszcze stanowić naruszenia samo w sobie, natomiast rozpowszechnienie tych treści, i to koniecznie mające na celu przysporzenie korzyści lub wyrządzenie szkody, mogłoby zostać za takowe uznane.

Mnogość regulacji prawnych, do których naruszenia może dość przy okazji tworzenia i rozpowszechniania *deepfake*’ów, relatywnie delikatne granice, które wydają się łatwo przekraczalne, a także specyfika technologii *deepfake* (w szczególności przykłady wykorzystujące informacje o prawdziwych osobach) prowadzą do konstatacji, iż legalne stworzenie i rozpowszechnianie *deepfake*’ów może okazać się dużym wyzwaniem, podczas którego wielokrotnie może dojść do naruszenia różnych norm prawnych, narażając się na konsekwencje prawne. Powyższe nie oznacza jednak, iż legalne stworzenie *deepfake*’u jest w naszym systemie prawnym niemożliwe, jednak wymaga ostrożności i poruszania się w ramach

⁴⁸ Kaczmarek-Templin, “Deepfake i jego walor dowodowy w procesach cywilnych,” 5.

⁴⁹ Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z dnia 16 kwietnia 1993 r. (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1233), dalej: uznk.

obowiązujących norm prawnych. Obniżenie standardów ochrony dóbr człowieka, celem ułatwienia tworzenia i rozpowszechniania *deepfake*ów nie wydaje się jednak słusznym rozwiązaniem, prowadząc raczej do nieusprawiedliwionego wykorzystywania informacji o człowieku, osłabiając jego poczucie bezpieczeństwa, prywatności, realnego wpływu na kreowanie swojego wizerunku, dobrego imienia czy opinii, a także innych negatywnych konsekwencji.

Powyższe wyliczenie nie jest oczywiście wyczerpującym katalogiem możliwych naruszeń prawnych przy okazji tworzenia/rozpowszechniania *deepfake*ów. Wymienione obszary wydają się jednak szczególnie narażone w obliczu rozwoju technologii *deepfake* oraz pozwalają na zaobserwowanie pewnych prawidłowości, gdzie możliwe jest wskazanie sytuacji niezgodności omawianego procesu z prawem. Nie powinno to jednak przesądzać o tezie nielegalności technologii *deepfake* w ogóle, bowiem możliwe jest wskazanie takich przypadków, gdzie ich tworzenie i rozpowszechnianie będzie prawnie dopuszczalne.

5 | Wnioski

Obecnie problematyka prawna technologii *deepfake* dopiero zaczyna się rozwijać, poprzez wprowadzanie kolejnych regulacji prawnych. Jako zdecydowany plus należy oceniać wypracowanie definicji *deepfake*, uwzględnienie w niej także innych elementów rzeczywistości jak przedmioty czy miejsca, obowiązki przejrzystości, wyróżnienie przestępstwa tworzenia i rozpowszechniania za pomocą technologii ICT *deepfake porn*, obowiązki wprowadzenia mechanizmów zgłaszania treści nielegalnych dostawcom usług hostingu oraz zwalczania ich. Wciąż brakuje jednak jasnych wytycznych, kiedy konkretne *deepfake* będą stanowić treść nielegalną w świetle regulacji prawnych, uwzględniając specyfikę technologii, dostosowując przyjęte zasady i normy.

Bazując na ustaleniach poczynionych w niniejszym artykule, z punktu widzenia obecnie funkcjonujących regulacji prawnych wykazanie, czy dany materiał stanowi *deepfake*, czy też nie będzie miało większego znaczenia dla ustalenia legalności takiej treści. Podstawę dla tego wciąż stanowić będzie zgodność tworzenia i/lub rozpowszechniania danego materiału z normami obowiązującego prawa. Sam AI Act, mimo odniesienia

się w kilku miejscach do technologii *deepfake*, nie wprowadził nowych zasad dla wyróżnionego tu problemu badawczego. To zaś prowadzi do wniosku, iż tworzenie/rozpowszechnianie takich materiałów będzie prawnie dopuszczalne, o ile nie narusza obowiązujących przepisów prawnych. Zgodnie z poczynioną wyżej analizą istnieje cały szereg możliwych pól naruszeń, co może skutkować niezgodnością z prawem, która następuje już w momencie stworzenia i/lub rozpowszechnienia. Z punktu widzenia osoby tworzącej *deepfake* konieczność wzięcia pod uwagę tak wielu różnych przepisów przy ocenie legalności procesu tworzenia może powodować nieczytelność i przyczyniać się do generowania treści z ich pominięciem.

Wobec tak przeprowadzonej analizy oraz uzyskanych tu wniosków wyróżniło się kilka potrzeb regulacyjnych, których wprowadzenie mogłoby wpłynąć pozytywnie na kwestię ustalania nielegalności określonych, szkodliwych treści *deepfake* oraz zwalczanie ich. Wśród nich można wskazać na potrzebę: 1) ujednolicenia zauważonych niejednoznaczności w zakresie definicyjnym *deepfake* (por. s. 679–680) i stworzenia jednolitego stanowiska, niezbędnego dla właściwej kwalifikacji; 2) wyodrębnienia grup *deepfake*, które ze względu na pewne kwestie (np. charakter pornograficzny) powinny stać się przedmiotem wzmożonej regulacji prawnej, obarczone dodatkowymi obowiązkami i ograniczeniami, w interesie ochrony praw człowieka; 3) prawnego wyróżnienia sytuacji, gdy określone typy *deepfake*, sposoby wykorzystania technologii czy konkretne przejawy ich użycia stanowią działanie nielegalne, powiązane z określonymi konsekwencjami prawnymi (oczywiście głównie co do wyraźnych sytuacji naruszeń, o poważnych następstwach dla człowieka). Warte rozważenia jest także wypracowanie zasad nielegalności *deepfake ex lege*, ze względu na określone przesłanki jego powstania bądź funkcjonowania, np. nielegalny cel, działanie wprost na niekorzyść przedstawionego podmiotu, manipulowanie opinią publiczną. Takie zbiorcze określenie przesłanek nielegalności przyspieszałoby proces zwalczania szkodliwych treści (naruszenie zasady – bezpośrednio konsekwencje) oraz w ten sposób ułatwiałoby dochodzenie odpowiedzialności samym poszkodowanym.

Rozwój sektora *deepfake* rodzi więc wyzwania nie tylko dla aspektów technologicznych, ale także prawnych i etycznych. Pojawiające się możliwości stwarzają pole dla wykorzystania *deepfake* także w negatywnych celach, co wiąże się z zagrożeniem dla człowieka i jego dóbr. Istniejące w naszym systemie regulacje prawne jedynie częściowo mogą stanowić podstawę dla oceny tej technologii, jednak w obliczu wielokrotnie wspomnianych już aspektów często wydają się niewystarczające, co implikuje

potrzebę wypracowania bardziej dopasowanych norm. Właściwa regulacja prawna dla technologii *deepfake* jest więc niezbędnym krokiem prawidłowego i etycznego rozwijania tej technologii.

Bibliografia

- Bartuzi-Trokielewicz, Ewelina, Michał Ołowski i Adrain Kordas. *Deepfake: Jak sztuczna inteligencja może nas oszukiwać?* Cyberprofilaktyka NASK. https://cyberprofilaktyka.pl/blog/deepfake-jak-sztuczna-inteligencja-moze-nas-oszukiwac_i40.html.
- Chataut, Robin i Aadesh Upadhyay. "Introduction to Deepfake Technology and Its Early Foundations." W *Deepfakes and Their Impact on Business*, red. Gaurav Gupta, Sailaja Bohara, Raj K. Kovid i Kapil Pandla, 1 – 18. USA: IGI Global, 2024.
- Edwards, Lilian. *The EU AI Act: A Summary of Its Significance and Scope*. Ada Lovelace Institute, 2022.
- Flisak, Damian. *O niełatwym wytyczaniu granic rzeczywistości przez AI Act: zasada transparentności, deepfake*. Warszawa: Prawo i Nowe Technologie 1/2024, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis/el., 2024.
- Ice, Jessica. "Defamatory Political Deepfakes and the First Amendment." *Case Western Reserve Law Review*, vol. 70 (2) (2019): 417 – 454.
- Kaczmarek-Templin, Berenika. "Deepfake i jego walor dowodowy w procesach cywilnych." W *Sztuczna inteligencja, blockchain, cyberbezpieczeństwo oraz dane osobowe. Zagadnienia wybrane*, red. Kinga Flaga-Gieruszyńska, Jacek Gołaczyński i Dariusz Szostek. Warszawa: C.H. Beck, Legalis/el., 2019.
- Liu, Min i Xijin Zhang, *Deepfake Technology and Current Legal Status of It*. Proceedings of the 2022 3rd International Conference on Artificial Intelligence and Education, IC-ICAIE 2022, AHCS 9, 2023.
- Łabuz, Mateusz. "Deep Fakes and the Artificial Intelligence Act – an Important Signal or a Missed Opportunity?" *Policy & Internet*, nr 16 (4) (2024): 1 – 18. <https://doi.org/10.1002/poi3.406>.
- Łabuz, Mateusz. "Regulating Deep Fakes in the Artificial Intelligence Act." *Applied Cybersecurity & Internet Governance*, vol. 2 (1) (2023): 252 – 291. <https://doi.org/10.60097/ACIG/162856>.
- Niedbała, Marcin. "Dylemat odpowiedzialności karnej z tytułu generowania pornografii przy wykorzystaniu sztucznej inteligencji." *Krytyka Prawa. Niezależne*

- Studia nad Prawem*, t. 15, nr 4 (2023): 56 – 68. <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.638>.
- Regan-Balcarczyk, Justyna. “art. 4.” W *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 4, red. Mariusz Załucki. Warszawa: Legis/el., 2024.
- Romero Moreno, Felipe. “Generative AI and Deepfakes: A Human Rights Approach Tackling Harmful Content.” *International Review of Law, Computers & Technology*, vol. 38, nr 3 (2024): 297 – 326. <https://doi.org/10.1080/13600869.2024.2324540>.
- Sylwestrzak, Anna. “art. 23.” W *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 2, red. Małgorzata Balwicka-Szczyrba i Anna Sylwestrzak. Warszawa: Wolters Kluwer, Lex/el., 2021.
- Szpyt, Kamil. “Sztuczna inteligencja i nowe technologie (nie zawsze) w służbie ludzkości, czyli cywilnoprawna problematyka rozwoju i popularyzacji technologii deepfake.” W *Sztuczna inteligencja, blockchain, cyberbezpieczeństwo oraz dane osobowe. Zagadnienia wybrane*. red. Kinga Flaga-Gieruszyńska, Jacek Gołańczyński i Dariusz Szostek. Warszawa: C.H. Beck, Legis/el., 2019.
- Wasiuta, Olga i Sergiusz Wasiuta. “Deepfake jako skomplikowana i głęboko fałszywa rzeczywistość.” *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis, Studia de Securitate*, nr 9 (3) (2019): 19 – 30. <https://doi.org/10.24917/26578549.9.3.2>.
- Ziobroń, Agata. “Deepfake a prawo karne. Uwagi de lege lata i de lege ferenda dotyczące fałszywej pornografii.” W *Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne 37. Wyzwania dla państwa prawa i gospodarki w dobie pandemii*, red. Sebastian Jakubowski i Daria Kostecka-Jurczyk, 225 – 237. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2021.



MARCIN NIEDBAŁA

Sharenting jako przykład niewłaściwego wykonywania władzy rodzicielskiej prowadzącego do zagrożenia dobra dziecka w rozumieniu art. 109 § 1 k.r.o.

Sharenting as an Example of Improper Exercise of Parental Authority Leading to a Threat to the Child's Good within the Meaning of Art. 109 § 1 of the Family and Guardianship Code

Abstract

The development of the Internet observed today leads to numerous significant benefits in many areas of human activity, but at the same time it is a source of new, dangerous social phenomena. Of them, the increasingly common trend called sharenting deserves attention, which involves parents regularly publishing detailed information about their children, as well as photos and videos of them, on the Internet. The aim of the article is to draw attention to the potential threats to minors resulting from the phenomenon of sharenting, and then to examine whether the parents' reckless publication of information about the child on the Internet may constitute a threat to the child's good within the meaning of the provisions of Polish family law and, as such, justify limitation of parental authority by the guardianship court.

KEYWORDS: child, sharenting, family law, Internet, parental authority

SŁOWA KLUCZOWE: dziecko, sharenting, prawo rodzinne, Internet, władza rodzicielska

MARCIN NIEDBAŁA – doktor nauk prawnych, Akademia Wymiaru Sprawiedliwości,
ORCID: 0000-0001-9580-9707,
e-mail: marcin.niedbala@aws.edu.pl

1 | Wstęp

Współcześnie trudno wyobrazić sobie codzienne funkcjonowanie bez dostępu do Internetu i działających w jego obrębie mediów społecznościowych. Od momentu powstania tych nowych środków przekazywania informacji ich znaczenie stale rośnie. Dostęp do Internetu umożliwia wymianę poglądów na niespotykaną w przeszłości skalę, usprawnia proces edukacji, badań naukowych czy też oferuje po prostu nowe rodzaje rozrywki. Podobnie funkcjonujące w jego ramach media społecznościowe stały się dla wielu osób podstawowym środkiem służącym uczestniczeniu w debacie publicznej, poszukiwaniu aktualnych informacji, utrzymywaniu kontaktów z rodziną i znajomymi, dzieleniu się swoimi codziennymi przeżyciami, sukcesami, troskami itp.

Niemniej jednak, dostrzegając liczne korzyści płynące z nowych form aktywności w Internecie i mediach społecznościowych, nie należy zapominać o związanych z nimi potencjalnych zagrożeniach. Co istotne, ich źródłem nierzadko bywa lekkomyślność samych użytkowników sieci. Przykładem jest coraz bardziej popularne zjawisko sharentingu polegające na nierozważnym publikowaniu przez rodziców, w szczególności w mediach społecznościowych, rozmaitych informacji na temat ich dzieci, a także przedstawiających je nagrań lub zdjęć. W rezultacie najmłodsi będący ofiarami owego nowego trendu są narażeni na liczne niebezpieczeństwa, na których temat ich opiekunowie często nie mają wystarczającej świadomości. Spośród licznych zagrożeń, jakie niesie za sobą sharenting, wystarczy wskazać na ryzyko kradzieży tożsamości małoletniego, wykorzystania jego wizerunku do tworzenia przy pomocy techniki *deepfake* materiałów pornograficznych czy po prostu ośmieszenia go będącego w dalszej perspektywie przyczynkiem do późniejszego nękania w sieci. Podkreślenia przy tym wymaga, że owe przykładowe niebezpieczeństwa stanowią wynik lekkomyślnych działań samych rodziców, co pozostaje w rażącym kontraście do spoczywającego na nich podstawowego obowiązku, jakim jest dbanie o dobro dziecka.

Truizmem jest stwierdzenie, że wobec zjawiska sharentingu, z którym związane są liczne niebezpieczeństwa dla najmłodszych, prawo nie może pozostawać obojętne. Należy bowiem pamiętać, że w polskim porządku normatywnym dobro dziecka jest wartością chronioną konstytucyjnie^[1].

¹ Zob. art. 72 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP; Monika Florczak-Wątor,

Co więcej, ochrona tej wartości stanowi podstawowy cel władzy rodzicielskiej, zaś w prawidłowo funkcjonującej rodzinie – jeden z najważniejszych celów życiowych samych rodziców^[2]. Jednakże prawidłowe wykonywanie przez nich władzy rodzicielskiej jest jednocześnie ich obowiązkiem wobec dbającego o dobro dziecka państwa, które w przypadku stwierdzenia w tym zakresie nieprawidłowości może ingerować w wykonywanie tej władzy lub nawet jej pozbawić^[3]. Celem niniejszego artykułu jest w pierwszej kolejności przedstawienie zjawiska sharentingu i związanych z nim zagrożeń dla małoletnich, a następnie udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy nierozważne publikowanie przez rodziców informacji na temat dziecka w Internecie może stanowić zagrożenie jego dobra w rozumieniu art. 109 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2809 ze zm., dalej k.r.o.)^[4] i jako takie uzasadniać ingerencję sądu opiekuńczego w sposób sprawowania władzy rodzicielskiej poprzez wydanie odpowiedniego zarządzenia. Sformułowano przy tym następujące założenia badawcze:

1. wszelkie zdjęcia, nagrania oraz informacje na temat dziecka udostępnione publicznie w Internecie mogą zostać wykorzystane w sposób niezgodny z prawem na szkodę tego dziecka;
2. rodzice małoletniego, działając jako dysponenti jego dóbr osobistych, mają prawo udostępniać w Internecie przedstawiające go zdjęcia lub nagrania oraz informacje na jego temat, przy czym powinno to następować z maksymalną troską o jego dobro;
3. sharenting stanowi przykład nieumiarkowanego i lekkomyślnego dysponowania przez rodziców małoletniego jego dobrami osobistymi i może prowadzić do zagrożenia jego dobra w rozumieniu art. 109 § 1 k.r.o.;
4. zagrożenie dobra dziecka wynikające z mającego postać sharentingu dysponowania jego dobrami osobistymi przez jego rodziców może

“Komentarz do art. 72,” w *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 262.

² Tomasz Sokołowski, “Komentarz do art. 95,” w *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. Henryk Dolecki i Tomasz Sokołowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2013), 650.

³ Sokołowski, “Komentarz do art. 95,” 646 – 647.

⁴ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 1964 r. Nr 9, poz. 59, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2809), dalej: k.r.o.

uzasadniać konieczność interwencji sądu opiekuńczego w trybie art. 109 § 1 k.r.o.

W niniejszym opracowaniu posłużono się typowymi dla nauk prawnych metodami badawczymi, przy czym podstawowe znaczenie należy przypisać metodzie dogmatyczno-prawnej. W wyniku jej zastosowania ustalone zostało, jakie normy są obowiązujące w polskim porządku prawnym, a w konsekwencji – spełnienie jakich przesłanek determinuje ingerencję sądu opiekuńczego w wykonywanie władzy rodzicielskiej oraz jakie zarządzenia sąd ten może wydać. W toku rozważań posłużono się także metodą wykładni prawa, w oparciu o którą zbadano *ratio legis* art. 109 k.r.o. Ponadto wykorzystano metodę analizy dokumentów, której zastosowanie umożliwiło przedstawienie skali analizowanego problemu, tj. zjawiska sharentingu, oraz wiążących się z nim potencjalnych zagrożeń dla dobra dziecka.

2 | Sharenting – definicja i odmiany

Pojęcie „sharentingu” wykształciło się w języku angielskim jako połączenie dwóch słów, tj. *share* – dzielić się i *parenting* – rodzicielstwo, wychowanie dzieci. Terminem tym określa się regularne publikowanie przez rodziców w Internecie, w szczególności w mediach społecznościowych, na blogach, forach itp., szczegółowych informacji na temat ich dzieci lub przedstawiających je zdjęć i nagrań. W ramach opisywanego zjawiska udostępniane mogą być rozmaite materiały, od zwykłej informacji na temat ważnego wydarzenia w życiu dziecka po fotografie przedstawiające specjalnie aranżowane sytuacje z jego udziałem^[5]. Owa różnorodność publikowanych przez rodziców treści powoduje, że sharenting ma wielowymiarowy charakter, w efekcie czego należy omówić najczęstsze jego odmiany.

Coraz częstszą postacią opisywanego zjawiska jest oversharenting polegający na nieumiarkowanym udostępnianiu zdjęć przez rodziców relacjonujących tym sposobem niemalże każdy moment życia ich dzieci.

⁵ Anna Borkowska i Marta Witkowska, *Sharenting i wizerunek dziecka w sieci. Poradnik dla rodziców* (Warszawa: NASK Państwowy Instytut Badawczy, 2020), 7, <https://www.gov.pl/web/niezagubdzieckawsieci/sharenting-i-wizerunek-dziecka-w-sieci> [dostęp: 12.03.2024].

W Internecie odnaleźć można liczne konta na portalach społecznościowych (np. Facebook, Instagram, YouTube) prowadzone przez tzw. celebrytów i influencerów w imieniu ich dzieci, posiadających nierzadko miliony obserwujących ich użytkowników, choć zdarzają się również przypadki kont należących do samych małoletnich^[6]. Dla przykładu do najpopularniejszych dziecięcych kanałów na portalu YouTube należą „Vlad and Niki” (113 mln subskrybentów), „Like Nastya” (113 mln subskrybentów), „🌸 Kids Diana Show” (120 mln subskrybentów). Publikowana za ich pośrednictwem zawartość dotyczy codziennego życia dzieci, ich zabaw, przeżyć itp. Przedstawione przykłady aktywności w Internecie mogą bezsprzecznie zostać zakwalifikowane jako oversharenting, o czym świadczy zarówno częstotliwość udostępnianych materiałów (co najmniej kilka razy w miesiącu), jak i ich tematyka.

Odmianą sharentingu zasługującą na szczególną krytykę jest parental trolling polegający na udostępnianiu online kompromitujących lub ośmieszających zdjęć lub nagrań dziecka, najczęściej w celu zwrócenia uwagi i uzyskania szerokiego grona odbiorców. W literaturze przedmiotu trafnie zwraca się uwagę, że w przypadku tego rodzaju aktywności w Internecie rodzic staje się sprawcą cyberprzemocy na szkodę własnego dziecka^[7]. Ten rodzaj sharentingu z uwagi na jego nad wyraz lekkomyślną, naganną i drastyczną formę może prowadzić nawet do odpowiedzialności karnej rodziców, którzy się go dopuszczają. Tak też było w przypadku opublikowanego przez ojca zdjęcia przedstawiającego jego dwuletniego nagiego syna trzymającego w jednej ręce butelkę piwa, a w drugiej swojego penisa. Za ten czyn Sąd Okręgowy Warszawa-Praga wydał pierwszy w Polsce wyrok za parental trolling, skazując mężczyznę na karę trzech miesięcy prac społecznych^[8].

Na uwagę zasługuje także commercial sharenting, tj. odmiana sharentingu, której podstawowym celem jest uzyskiwanie przez rodziców wymiernych korzyści finansowych. Jak wskazuje L.A. Plunkett, commercial sharenting jest ukierunkowany na zysk, którym może być natychmiastowe wynagrodzenie,

⁶ Clarisse de Oliveira Lyra, „Oversharenting: Excessive Exposure of Children and Adolescents on the Internet in Face of the Personality Rights of Children and the Civil Responsibility of Parents,” *Scientific Journal of Applied Social and Clinical Science* 27, nr 3 (2023): 5.

⁷ Aleksandra Drapała, „Parental trolling w świetle uregulowań polskiej ustawy karnej,” *Problemy Prawa Prywatnego Międzynarodowego*, t. 23 (2018): 79 – 80.

⁸ Joanna Uliasz, „Prawna ochrona prywatności oraz wolności dzieci w Internecie,” *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza. Prawo*, nr 28 (2020): 294.

rozwój interesów biznesowych z perspektywą przyszłego wynagrodzenia lub inne formy bieżącego lub potencjalnego generowania przychodu. Przychód ten może pochodzić z różnych źródeł, np. z umów marketingowych z przedsiębiorcami mających za przedmiot promowanie określonych produktów lub usług czy też z innych form współpracy (np. program partnerski YouTube – YouTube Partner Program)^[9]. Commercial sharenting może niekiedy stanowić podstawowe, a jednocześnie nader lukratywne źródło dochodu rodzica.

Należy jednocześnie zauważyć, że niezależnie od formy sharentingu realizowanego przez rodziców w konkretnym przypadku każdorazowo będzie on prowadził do generowania cyfrowego śladu ich dziecka^[10]. O ile inaczej należy ocenić udostępnianie w sieci jednej lub kilku informacji na temat małoletniego, a inaczej regularne relacjonowanie jego życia, to nawet pojedyncza informacja stanowi już wskazany cyfrowy ślad. Z tego względu należy przyjrzeć się zarówno skali zjawiska sharentingu w Polsce, jak też wynikającym z niego potencjalnym zagrożeniom dla dobra dziecka.

3 | Sharenting w Polsce – skala zjawiska i potencjalne zagrożenia

W przeprowadzonym między październikiem a listopadem 2022 r. badaniu Nastolatki 3.0, w którym odpowiedzi uzyskano m.in. od blisko 5 tys. uczniów (7 i 8 klasa szkoły podstawowej oraz 1 i 2 klasa szkoły ponadpodstawowej), co drugie dziecko (45,5%) przyznało, że jego rodzice lub

⁹ Leah Plunkett, *Sharenthood. Why We Should Think before We Talk about Our Kids Online* (Cambridge: The MIT Press, 2019), 55.

¹⁰ Cyfrowe ślady (ang. *digital footprints*) oznaczają zbiór udostępnionych w Internecie informacji na temat konkretnej osoby. Jak wskazuje H. Gawęł: „Ślady cyfrowe są definiowane jako dane wygenerowane przez indywidualną bądź zbiorową aktywność w sieci, co odnosi się do kryterium przedmiotowego pojęcia śladu cyfrowego. Informacje te są połączone z metadanymi w celu uzyskania całkowicie unikatowej mieszanki informacji, która jest w stanie udowodnić, że dany użytkownik posiada prawdziwą tożsamość”. Hanna Gawęł, „Analiza śladów cyfrowych z perspektywy informatologii i cyberbezpieczeństwa,” w *Diagnostyka w zarządzaniu informacją. Perspektywa nauk o komunikacji społecznej i mediach w kontekście rozwoju badań interdyscyplinarnych*, red. Sabina Cisek i Magdalena Wójcik (Kraków: Biblioteka Jagiellońska, 2022), 67.

opiekunowie umieszczają w mediach społecznościowych przedstawiające je zdjęcia^[11]. Na szczególną uwagę zasługują także odpowiedzi nastolatków dotyczące ich reakcji na udostępnienie w sieci ich zdjęć. Blisko co czwarty uczeń (23,6%) przyznał, że zazwyczaj czuje zawstydzenie lub skrępowanie, a niemalże co piąty (18,8%) jest w takiej sytuacji niezadowolony^[12]. Pozostaje to w rażącym kontraście do uczuć rodziców zamieszczających w mediach społecznościowych zdjęcia przedstawiające ich dzieci, wśród których przeważają duma (59%) i radość (51,4%).

Rozwój sztucznej inteligencji oraz pojawianie się nowych form aktywności w Internecie generują nowe pola do nadużyć, w tym na szkodę najmłodszych użytkowników sieci. Spośród tych związanych ze zjawiskiem sharentingu wymienić należy przede wszystkim ryzyko kradzieży tożsamości dziecka. Jak przewiduje Barclays, do 2030 r. wartość oszustw internetowych popełnianych na szkodę dzieci dzięki informacjom na ich temat udostępnianym przez ich rodziców może wynieść aż 670 mln GBP^[13].

Zamieszczanie w Internecie informacji, zdjęć i nagrań przedstawiających dziecko może niekiedy być także źródłem cyberprzemocy. Wystarczy wskazać na ryzyko związane z wykorzystaniem wizerunku małoletniego na blogach czy portalach społecznościowych w celu ośmieszenia go lub poniżenia^[14]. Ponadto każde zamieszczone w sieci zdjęcie lub nagranie może zostać przerobione (np. w celu stworzenia tzw. mema), co naraża dziecko na hejt, agresję i negatywne komentarze, a to z kolei drastycznie wpływa na jego samoocenę^[15].

Najbardziej drastyczną grupę zagrożeń wynikających ze zjawiska sharentingu tworzą te wiążące się z działalnością o charakterze pedofilskim lub pokrewnym w Internecie. Przykład stanowi seksualizowanie zdjęć lub nagrań małoletnich poprzez pobieranie takich materiałów przez obce osoby, a następnie ponowne ich publikowanie na portalach z pornografią dziecięcą. O ile same wykorzystane w tym celu zdjęcia lub nagrania nie

¹¹ Thinkstat NASK, *Nastolatki 3.0. Raport z ogólnopolskiego badania uczniów i rodziców* (Warszawa: NASK Państwowy Instytut Badawczy, 2023), 181, <https://www.nask.pl/pl/aktualnosci/5316,Co-robia-nasze-dzieci-w-sieci-czyli-Raport-z-najnowszego-badania-NASK-Nastolatki.html> [dostęp: 12.03.2024].

¹² Thinkstat NASK, *Nastolatki 3.0. Raport z ogólnopolskiego badania uczniów i rodziców*, 184.

¹³ Sean Coughlan, „Sharenting” Puts Young at Risk of Online Fraud, <https://www.bbc.com/news/education-44153754> [dostęp: 12.03.2024].

¹⁴ Uliasz, „Prawna ochrona,” 294.

¹⁵ Magdalena Gadamska-Kyrzcz, „Sharenting jako jedno z niebezpieczeństw dla dzieci,” *Ochrona Ludności i Dziedzictwa Kulturowego*, nr 3 (2023): 84.

przedstawiają treści o charakterze pedofilskim, to są one z reguły opatrzone seksualizującymi komentarzami lub opisami^[16]. Znacznie bardziej drastyczne zagrożenia wynikają natomiast z wykorzystywania publikowanych przez rodziców materiałów przedstawiających ich dzieci do generowania pornografii dziecięcej dzięki technologii *deepfake*^[17].

4 | Problem sharentingu w świetle regulacji kodeksu rodzinnego i opiekuńczego

Rozpoczynając rozważania w przedmiocie należytego sprawowania władzy rodzicielskiej przez rodziców partycypujących w zjawisku sharentingu, warto dokonać w pierwszej kolejności esencjonalnego omówienia treści tej władzy oraz wynikających z przepisów prawa, w szczególności z art. 95 § 1 i 3 oraz art. 96 § 1 k.r.o., zasad jej prawidłowego wykonywania. W oparciu o przedstawione kryteria zostanie zbadane, czy działalność sharentingowa rodziców może świadczyć o niewłaściwym sprawowaniu władzy rodzicielskiej w poszczególnych jej sferach. Odnoszenie przedmiotowych rozważań bezpośrednio do sytuacji dziecka będącego ofiarą sharentingu umożliwi w efekcie ustalenie, czy analizowane zjawisko może stanowić zagrożenie jego dobra w rozumieniu art. 109 k.r.o, a jeśli tak, jaka powinna być adekwatna reakcja sądu opiekuńczego.

¹⁶ Lucy Battersby, *Millions of Social Media Photos Found on Child Exploitation Sharing Sites*, <https://www.smh.com.au/national/millions-of-social-media-photos-found-on-child-exploitation-sharing-sites-20150929-gjxe55.html> [dostęp: 13.03.2024].

¹⁷ Tom Cotterill, *Paedophiles Are Using AI to Create Child Abuse Images: National Crime Agency Warns Artificial Intelligence Is Being Harnessed to Make Pictures and „Deep Fake” Videos of Real-Life Victims*, <https://www.dailymail.co.uk/news/crime/article-11665797/Paedophiles-using-AI-art-generators-create-child-porn.html> [dostęp: 12.03.2024].

4.1. Zasady prawidłowego wykonywania władzy rodzicielskiej

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że treść władzy rodzicielskiej trwającej od poczęcia dziecka do ukończenia przez nie 18. roku życia przejawia się w trzech sferach i jest nią: piecza nad osobą dziecka, jego reprezentacja (przedstawicielstwo) oraz zarząd jego majątkiem^[18]. W doktrynie wskazuje się, że gwarancjami należytej realizacji praw i obowiązków składających się na władzę rodzicielską są ze strony dziecka posłuszeństwo, a w sprawach, w których może ono samodzielnie podejmować decyzje i składać oświadczenia woli, wysłuchanie opinii i zaleceń rodziców formułowanych dla jego dobra (art. 95 § 2 k.r.o.), z kolei ze strony rodziców – wychowywanie dziecka z poszanowaniem jego godności i praw (art. 95 § 1 k.r.o. *in fine*), wykonywanie władzy rodzicielskiej tak, jak tego wymaga dobro dziecka i interes społeczny (art. 95 § 3 k.r.o.), a także wysłuchanie dziecka oraz uwzględnienie w miarę możliwości jego rozsądnych życzeń, o ile jego rozwój umysłowy, stan zdrowia i stopień dojrzałości na to pozwalają (art. 95 § 4 k.r.o.)^[19]. W kontekście podejmowanej problematyki należy poświęcić uwagę tym zasadom prawidłowego wykonywania władzy rodzicielskiej, które odnoszą się do rodziców.

W pierwszej kolejności należy przyjrzeć się wynikającemu z art. 95 § 1 k.r.o. obowiązkowi wychowywania dziecka z poszanowaniem jego godności i praw. Jak podkreśla T. Sokołowski, „z uwagi na znaczenie godności jako jednego z podstawowych atrybutów osoby ludzkiej wykonywanie władzy rodzicielskiej powinno zawsze uwzględniać poszanowanie tej wartości”^[20]. Obowiązek ten znalazł swój wyraz w analizowanym przepisie w wyniku nowelizacji z 2008 r.^[21] Zgodnie z jej uzasadnieniem

działania rodziców w różnych sferach przysługującej im władzy rodzicielskiej, a przede wszystkim w ramach pieczy nad osobą dziecka i jego

¹⁸ Krystyna Gromek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz* (Warszawa: C.H. Beck, 2018), 808.

¹⁹ Henryk Haak i Anna Haak-Trzuskawska, *Pokrewieństwo i powinowactwo (pochodzenie dziecka, stosunki między rodzicami a dziećmi, przysposobienie). Komentarz do art. 61⁷–127 KRO oraz związanych z nimi regulacji KPC (art. 453–458, 579–589)* (Warszawa: C.H. Beck, 2019), 283.

²⁰ Sokołowski, „Komentarz do art. 95,” 647.

²¹ Art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2008 r. Nr 220, poz. 1431).

reprezentowania, powinny być podejmowane z poszanowaniem godności i praw dziecka [...]. Aczkolwiek nakazy, o których mowa, nie nadają się do bezpośredniego egzekwowania, to ocena ich przestrzegania może wpływać na ocenę wykonywania praw we wzajemnych stosunkach rodziców i dzieci (choćby przez przyzmat konstrukcji nadużycia prawa), a nakaz poszanowania godności dziecka będzie stanowił jedno z wyodrębnionych kryteriów oceny prawidłowości wykonywania władzy rodzicielskiej^[22].

Odwoływanie się przez projektodawców do konstrukcji nadużycia prawa ma przy tym istotne znaczenie w kontekście rozważanej problematyki. Jak bowiem inaczej ocenić działania rodziców, którzy z jednej strony mają prawo dysponować dobrami osobistymi ich dzieci, z drugiej natomiast strony prowadzi to, szczególnie w skrajnych przypadkach sharentingu, do naruszenia ich praw lub zagrożenia ich dobra?

Kolejnym kryterium oceny wykonywania władzy rodzicielskiej jest dobro dziecka. W. Stojanowska definiuje dobro dziecka jako

kompleks wartości o charakterze niematerialnym i materialnym niezbędnych do zapewnienia prawidłowego rozwoju fizycznego i duchowego dziecka oraz do należytego przygotowania go do pracy odpowiednio do jego uzdolnień, przy czym wartości te są zdeterminowane przez wiele różnorodnych czynników, których struktura zależy od treści stosowanej normy prawnej i konkretnej, aktualnie istniejącej sytuacji dziecka, zakładającej zbieżność tak pojętego dobra dziecka z interesem społecznym.

Z kolei według Sądu Najwyższego treść dobra dziecka odpowiada w ogólnych zarysach pojęciu jego nadrzędnego interesu rekonstruowanego na podstawie przepisów Konwencji o prawach dziecka (dalej: KPD)^[23], której postanowienia mogą służyć do dalszego jego precyzowania^[24]. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje przepis art. 16 KPD, w którym wskazano, że żadne dziecko nie będzie podlegało arbitralnej lub bezprawnej ingerencji w sferę jego życia prywatnego, rodzinnego lub domowego czy w korespondencję ani bezprawnym zamachom na jego honor i reputację.

²² Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw, druk nr 888, Sejm VI Kadencji, 11, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/888> [dostęp: 12.03.2024].

²³ Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.).

²⁴ Uchwała SN z dnia 12 czerwca 1992 r., III CZP 48/92, LEX nr 3775.

Interes społeczny jest zaliczany do klauzul generalnych, zaś jego wykładnia powinna każdorazowo następować w odniesieniu do okoliczności konkretnej sprawy przy uwzględnieniu podstawowych wartości wynikających z ustawy zasadniczej i prawa międzynarodowego^[25]. Z kolei Sąd Najwyższy w zaleceniach kierunkowych w sprawie wzmożenia ochrony rodziny z 1976 r. uznał dobro dziecka za kryterium interesu społecznego^[26]. W efekcie przedstawione kryterium będzie miało istotne znaczenie także dla oceny prawidłowości wykonywania władzy rodzicielskiej przez rodziców partycypujących w sharentingu. Wypada bowiem zauważyć, że zależnie od konkretnej sytuacji potencjalne zagrożenia wynikające z analizowanego zjawiska są niekorzystne także z punktu widzenia społeczeństwa, do którego współtworzenia dziecko jest przygotowywane przez rodziców.

Należy w końcu pamiętać o ostatniej z wymienionych gwarancji prawidłowego wykonywania władzy rodzicielskiej w postaci obowiązku wysłuchania dziecka oraz uwzględnienia w miarę możliwości jego rozsądnych życzeń przed powzięciem przez rodziców decyzji w ważniejszych sprawach dotyczących osoby lub majątku dziecka, o ile jego rozwój umysłowy, stan zdrowia i stopień dojrzałości na to pozwalają. Jednocześnie ustawodawca nie precyzuje, co należy rozumieć przez owe ważniejsze sprawy. Z punktu widzenia podejmowanej w niniejszym opracowaniu problematyki sprawy dotyczące majątku dziecka pozostają bez znaczenia, gdyż działania podejmowane przez rodziców w ramach zjawiska sharentingu mają charakter niemajątkowy, w szczególności dysponowanie dobrami osobistymi małoletniego. Tym samym należy się przyjrzeć pojęciu ważniejszych spraw dotyczących osoby dziecka. W piśmiennictwie wśród przykładów tychże wymienia się kwestię obywatelstwa dziecka, zmianę jego imienia i nazwiska w trybie administracyjnym, określenie miejsca pobytu dziecka, wyjazd dziecka za granicę (i to zarówno na stałe, jak i na dłuższy pobyt, zwłaszcza gdy nie chodzi o pobyt w celu turystycznym), wybór kierunku edukacji, zmianę szkoły^[27]. Można zaryzykować twierdzenie, że ważniejszymi sprawami dotyczącymi osoby dziecka są te, które mają doniosłe znaczenie w procesie jego dorastania, stanowią pewne punkty zwrotne, a zatem pociągają za sobą dalekosiężne skutki nawet już w jego dorosłym życiu.

²⁵ Aneta Pośpiech, "Komentarz do art. 95," w *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. Mariusz Frasz i Magdalena Habdas (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 944.

²⁶ Uchwała SN z dnia 9 czerwca 1976 r., III CZP 46/75, LEX nr 1966.

²⁷ Haak i Haak-Trzuskawska, *Pokrewieństwo i powinowactwo*, 287.

Przy tak sformułowanej definicji pozostaje do rozstrzygnięcia, czy do tej kategorii spraw należy zaliczyć udostępnianie w sieci przez rodziców fotografii czy też nagrań przedstawiających małoletniego lub informacji na jego temat. Z jednej strony korzystanie z Internetu, a w szczególności z mediów społecznościowych, jest we współczesnym świecie na tyle powszechne, że umieszczanie w nim tego rodzaju treści można potraktować jako coś zwyczajnego, powszedniego. Z drugiej strony do odmiennego wniosku skłaniają przedstawione w niniejszym opracowaniu zagrożenia (i stałe ich ewoluowanie) związane z udostępnianiem zbyt wielu wrażliwych informacji w sieci. Ciężar gatunkowy owych niebezpieczeństw nakazuje zatem przyjąć, że decyzja o umieszczeniu w Internecie treści dotyczących dziecka może niekiedy zostać zaliczona do kategorii ważniejszych spraw dotyczących jego osoby w rozumieniu art. 95 § 4 k.r.o. (a tym samym implikować obowiązek wysłuchania dziecka), choć zależeć to będzie każdorazowo od okoliczności konkretnej sprawy. Inaczej bowiem należy ocenić opublikowanie w sieci przez rodziców jednego lub kilku zdjęć małoletniego przy ustawieniach prywatności umożliwiających dostęp do nich tylko najbliższym znajomym i członkom rodziny, a inaczej regularne zamieszczanie dotyczących dziecka materiałów dostępnych dla każdego, nawet całkiem obcego użytkownika (np. w ramach prowadzonego przez rodziców bloga).

4.2. Treść władzy rodzicielskiej a sharenting

Omówione zasady prawidłowego wykonywania władzy rodzicielskiej należy następnie odnieść do poszczególnych jej sfer, tj. pieczy nad osobą dziecka, jego reprezentacji (przedstawicielstwa) oraz zarządu jego majątkiem, przy czym spośród nich, w kontekście rozważanego problemu sharentingu, na uwagę zasługują w głównej mierze jedynie dwie pierwsze. Kwestia zarządu majątkiem dziecka będzie miała marginalne znaczenie z uwagi na fakt, iż dotyczy jedynie jego majątku, a nie spraw niemajątkowych (jak np. dysponowanie dobrami osobistymi) czy też jego osoby^[28].

Na pieczę nad osobą dziecka składają się w szczególności cztery elementy, tj. wychowanie dziecka, kierowanie nim, zapewnienie mu odpowiednich

²⁸ Piotr Wicherek, "Komentarz do art. 101," w *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. Mariusz Fras i Magdalena Habdas (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 1000.

warunków bytowych oraz troska o jego zdrowie i bezpieczeństwo^[29]. Ponownie wypada zauważyć, że w świetle rozważanego problemu badawczego znaczenie dwóch spośród nich, tj. kierowania dzieckiem i zapewniania mu odpowiednich warunków bytowych, jest marginalne, gdyż pierwsze z nich oznacza decydowanie o tym, w jakim środowisku powinno przebywać dziecko^[30], drugie natomiast polega na organizowaniu warunków jego życia poprzez np. należyte wyżywienie, odzież, warunki mieszkaniowe, pomoce szkolne i opiekę lekarską, przy czym obowiązku tego nie należy utożsamiać z obowiązkiem alimentacyjnym^[31]. Uwagę należy poświęcić wobec tego dwóm pozostałym elementom pieczy nad osobą dziecka.

Pierwszy z nich obejmuje wychowanie duchowe i fizyczne. Wychowanie duchowe oznacza kształtowanie psychiki dziecka i wpajanie wń zasad moralności i współżycia społecznego, kształtowanie prawego charakteru, wyrabianie w dziecku sumienności, pracowitości i poczucia obowiązku, wpajanie miłości do ojczyzny, poszanowania cudzej własności, decydowanie o jego religijnym wychowaniu, zapewnienie mu odpowiedniego do jego uzdolnień wykształcenia i przygotowania do pracy zawodowej. Wychowanie fizyczne polega natomiast na dbałości o życie i zdrowie dziecka oraz o jego tężyznę fizyczną. Podsumowując, celem wychowania jest takie kształtowanie osobowości dziecka, aby wyrosło ono na prawego i zdrowego człowieka oraz dobrego obywatela państwa^[32]. W efekcie należy zwrócić uwagę na pośredni związek pomiędzy działalnością sharentingową rodziców a sprawowaniem przez nich pieczy nad osobą dziecka w zakresie wychowania w aspekcie duchowym, np. kształtowanie u dziecka nieprawidłowych postaw przez niewłaściwy przykład, tj. zbyt lekkomyślne udostępnianie informacji, zdjęć i nagrań w Internecie. Efektem może być brak świadomości małoletniego, także w jego dorosłym życiu, w przedmiocie potencjalnych zagrożeń w sieci czy też ryzyka związanego z nieroztropnym poświęcaniem prywatności na rzecz stałej obecności w mediach społecznościowych.

Drugi, mający znaczenie w świetle rozważanej problematyki element pieczy nad osobą dziecka, tj. troska o jego zdrowie i bezpieczeństwo, polega na usuwaniu zagrożeń jego życia i zdrowia zarówno tych o charakterze

²⁹ Grzegorz Jędrejek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2017), 709.

³⁰ Sokołowski, "Komentarz do art. 95," 651 – 652.

³¹ Janusz Gajda, "Komentarz do art. 96," w *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. Krzysztof Pietrzykowski (Warszawa: C.H. Beck, 2023), 835.

³² Gajda, "Komentarz do art. 96," 793.

przedmiotowym, jak i osobowym. Do pierwszej grupy zagrożeń należą te wynikające z określonych warunków mieszkaniowych oraz ze składników otoczenia dziecka, które zagrażają jego życiu i zdrowiu. Zagrożenia osobowe to obecność osób przejawiających nieprawidłowe, zwłaszcza przestępcze skłonności^[33]. Sharenting może świadczyć o nienależytym sprawowaniu pieczy nad osobą dziecka w zakresie obowiązku troski o jego zdrowie i bezpieczeństwo. Przykład stanowi publikowanie zdjęć lub nagrań małoletniego w mediach społecznościowych przy ustawieniach prywatności zezwalających na publiczny dostęp do takich materiałów. Ryzyko związane z coraz częstszym wykorzystywaniem ich do generowania dzięki sztucznej inteligencji pornografii dziecięcej jest realne. Podobnie udostępnianie w sieci szczegółowych informacji na temat dziecka przy nieodpowiednim ustawieniu prywatności, w efekcie czego są one publicznie dostępne, może doprowadzić do kradzieży tożsamości małoletniego.

W dalszej kolejności rozważenia wymaga relacja pomiędzy sharentingiem a wykonywaniem władzy rodzicielskiej w zakresie przedstawicielstwa dziecka. W art. 98 § 1 k.r.o. ustanowiono zasadę, zgodnie z którą rodzice są przedstawicielami ustawowymi dziecka pozostającego pod ich władzą rodzicielską. W doktrynie zwraca się uwagę, że wynikająca z przedmiotowej normy prawnej reprezentacja małoletniego jest typowym przykładem przedstawicielstwa ustawowego w rozumieniu art. 96 kodeksu cywilnego, co oznacza, że przedstawiciel ustawowy ma możliwość działania w jego imieniu na podstawie przepisu prawa bez konieczności składania jakiegokolwiek oświadczenia przez reprezentowanego. Co więcej, czynność prawna dokonana przez rodziców w granicach umocowania pociąga za sobą skutki bezpośrednio dla dziecka^[34]. Ze względu na przedmiot przedstawicielstwa wyróżnia się czynności dotyczące spraw osobistych dziecka oraz czynności dotyczące spraw majątkowych. Reprezentacja dziecka ma przy tym dwa aspekty, tj. formalny, który wyznacza konieczność dokonywania czynności prawnych w imieniu dziecka w odniesieniu do spraw dotyczących jego osoby lub majątku, oraz materialny, oznaczający, że każda

³³ Tomasz Sokołowski, "Komentarz do art. 96," w *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. Henryk Dolecki i Tomasz Sokołowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2013), 661 – 662.

³⁴ Piotr Wicherek, "Komentarz do art. 98," w *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. Mariusz Fras i Magdalena Habdas (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 969.

czynność musi być wykonywana zgodnie z dobrem dziecka^[35]. Odpowiadając na pytanie, czy sharenting może świadczyć o nieprawidłowym wykonywaniu władzy rodzicielskiej w zakresie przedstawicielstwa dziecka, należy się odwołać do każdego z trzech przedstawionych uprzednio kryteriów.

Odnosząc się do nakazu poszanowania godności i praw dziecka, wypada zwrócić uwagę na takie przysługujące mu dobra osobiste, jak prawo do prywatności, wizerunek oraz cześć. Do naruszenia pierwszego z nich dochodzi w zasadzie w niemalże każdym przypadku upublicznienia materiałów dotyczących małoletniego w sieci ze względu na fakt, że w przeważającej większości zawierają one informacje na jego temat, a zatem generują jego ślad cyfrowy. W ramach trendu sharentingu ingerencja w dobro osobiste dziecka w postaci wizerunku także nie należy do rzadkości i ma miejsce zawsze, gdy udostępniane jest jego zdjęcie czy też nagranie. Nieco rzadziej w kontekście analizowanego zjawiska dochodzi do naruszenia czci małoletniego, gdyż dotyczy to przede wszystkim parental trollingu. W efekcie należy zauważyć, że immanentnym skutkiem ubocznym sharentingu jest ingerencja ze strony rodziców w dobra osobiste ich dziecka. Dodatkowego rozważenia wymaga natomiast, czy ta ingerencja może pozostawać w zgodzie z obowiązkiem poszanowania godności i praw małoletniego.

Wynikające z art. 98 k.r.o. obowiązek i prawo reprezentowania dziecka mają służyć właściwej pieczy nad osobą dziecka, właściwemu zarządowi majątkiem dziecka oraz właściwemu wychowaniu dziecka^[36]. Ponadto w aspekcie materialnym reprezentacji małoletniego każda czynność wykonywana w jego imieniu ma służyć jego dobru^[37]. Tym samym, badając zjawisko sharentingu i dokonywane w jego ramach dysponowanie dobrami osobistymi dziecka, należy postawić pytanie: *cui bono?* W literaturze przedmiotu wskazuje się, że rodzice uzasadniają sharenting w szczególności możliwością przekazywania wiedzy związanej z rodzicielstwem, publicznej wymiany doświadczeń, dostępu do różnych społeczności wsparcia czy porad^[38]. Niemniej jednak wypada zauważyć, że tego rodzaju korzyści są możliwe do osiągnięcia również bez konieczności udostępniania w sieci

³⁵ Tomasz Sokołowski, "Komentarz do art. 98," w *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. Henryk Dolecki i Tomasz Sokołowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2013), 676.

³⁶ Haak i Haak-Trzuskawska, *Pokrewieństwo i powinowactwo*, 307.

³⁷ Sokołowski, "Komentarz do art. 98," 676.

³⁸ Wiktoria Grabalska i Rafał Wielki, "«Czy dzieci powinny trafiać do sieci?» Prawne i kryminologiczne aspekty zjawiska sharentingu," *Prawo w Działaniu*, t. 53 (2022): 52.

prywatnych informacji na temat dziecka, jego zdjęć lub nagrań. Te z kolei są nader często publikowane w Internecie przez rodziców prowadzących blogi lub relacjonujących swoje codzienne życie na portalach społecznościowych, zaś w takim przypadku jedynym lub głównym motywem jest interes rodzica, a nie dobro dziecka.

Tym samym przedstawiane przez rodziców argumenty mające uzasadniać sharenting nie mogą usprawiedliwić immanentnie związanej z analizowanym zjawiskiem ingerencji w dobra osobiste dziecka. Decydujące jest bowiem jego dobro, zaś to jest zagrożone w każdym przypadku udostępnienia w sieci materiałów dotyczących małoletniego. W efekcie każda ingerencja w dobra osobiste dziecka w wyniku sharentingu świadczyć będzie o sprawowaniu władzy rodzicielskiej w zakresie jego przedstawicielstwa w sprzeczności z obowiązkiem poszanowania jego godności i praw. Tożsamy wniosek należy sformułować w odniesieniu do nakazu uwzględniania przez rodziców dobra dziecka oraz interesu społecznego. Ingerencja w dobra osobiste dziecka poza naruszeniem jego praw, a rzadziej godności, generuje ponadto istotne zagrożenia. Te z kolei mogą prowadzić do znaczących reperkusji w jego dorosłym życiu, pozostając w sprzeczności z jego dobrem, a jednocześnie mogą implikować konieczność interwencji instytucji publicznych celem ochrony jego interesów, w szczególności w przypadku popełnienia przestępstwa na szkodę małoletniego.

Zbadania wymaga także wpływ sharentingu na prawidłowość wykonywania władzy rodzicielskiej w zakresie przedstawicielstwa w świetle obowiązku wysłuchania dziecka oraz uwzględnienia w miarę możliwości jego rozsądnych życzeń. Niemalże co czwarty nastolatek spośród objętych przeprowadzonym w 2022 r. badaniem *Nastolatki 3.0* przyznał, że na opublikowanie przez rodziców jego zdjęcia w mediach społecznościowych reagował zawstydzaniem lub skrepowaniem^[39]. Pozostaje sformułować pytanie, czy w przypadku tej grupy dzieci zadośćuczyniono obowiązkowi wynikającemu z art. 95 § 4 k.r.o. Należy przy tym zauważyć, że analizowane kryterium oceny wykonywania władzy rodzicielskiej nie zawsze znajdzie zastosowanie, np. w odniesieniu do małoletnich, którzy ze względu na swój wiek nie rozumieją jeszcze, z czym wiąże się publikowanie informacji na ich temat w sieci. Niemniej jednak zlekceważenie wynikającego z art. 95 § 4 nakazu i udostępnienie przez rodziców w Internecie treści dotyczącej ich dziecka bez porozumienia się z nim w sytuacji, gdy jest ono na tyle dojrzałe,

³⁹ Thinkstat NASK, *Nastolatki 3.0. Raport z ogólnopolskiego badania uczniów i rodziców*, 184.

by móc świadomie wypowiedzieć się w tym przedmiocie, świadczyć może o rażąco niewłaściwym sprawowaniu przez nich władzy rodzicielskiej.

Poczynione rozważania nakazują przyjąć, że każdy przypadek sharentingu może świadczyć o sprzeczności wykonywania władzy rodzicielskiej w co najmniej jej dwóch sferach, tj. w zakresie pieczy nad osobą dziecka oraz jego przedstawicielstwa, z jej desygnatami w postaci obowiązku poszanowania godności i praw dziecka, dobra dziecka i interesu społecznego oraz nakazu wysłuchania dziecka oraz uwzględnienia w miarę możliwości jego rozsądnych życzeń. Jednocześnie stopień owej sprzeczności będzie różny w zależności od okoliczności konkretnego przypadku. Pozostaje wobec tego zbadać, czy sharenting świadczący o niewłaściwym wykonywaniu władzy rodzicielskiej może prowadzić do zagrożenia dobra dziecka w rozumieniu art. 109 § 1 k.r.o.

4.3. Sharenting jako zagrożenie dobra dziecka w rozumieniu art. 109 § 1 k.r.o.

W świetle obowiązujących przepisów polskiego prawa rodzinnego wyłączną przesłanką ograniczenia władzy rodzicielskiej na podstawie art. 109 § 1 k.r.o. jest zagrożenie dobra dziecka^[40]. Co istotne, ingerencja sądu opiekuńczego nie jest uzależniona od nienależytego wykonywania władzy rodzicielskiej^[41]. Niemniej jednak, jak zauważa K. Gromek, nieprawidłowości w tym zakresie są niekiedy traktowane jako drugorzędne kryterium ograniczenia władzy rodzicielskiej, gdyż stanowią przyczynę zagrożenia dobra dziecka, będącego skutkiem wadliwego postępowania rodziców albo rodzica^[42]. Tym samym, pomimo faktu, że niewłaściwe wykonywanie władzy rodzicielskiej nie stanowi przesłanki ingerencji sądu opiekuńczego w trybie art. 109 § 1 k.r.o., to może być źródłem zagrożenia dobra dziecka implikującego potrzebę tej ingerencji.

⁴⁰ Henryk Dolecki, "Komentarz do art. 109," w *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. Henryk Dolecki i Tomasz Sokołowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2013), 725.

⁴¹ Haak i Haak-Trzuskawska, *Pokrewieństwo i powinowactwo*, 417.

⁴² Gromek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, 874.

Zagrożenie dobra dziecka może dotyczyć zarówno jego interesów osobistych, jak i majątkowych^[43]. W świetle podejmowanej problematyki wypada zauważyć, że lekkomyślne udostępnianie w sieci zbyt wielu informacji na temat małoletniego prowadzi do niebezpieczeństw zarówno dla jego osoby, jak i majątku. Zagrożenia należące do pierwszej kategorii mogą polegać w szczególności na ośmieszeniu dziecka, naruszeniu jego prawa do prywatności, narażeniu na cyberprzemoc zarówno ze strony jego znajomych, jak i obcych osób czy nawet wykorzystaniu jego wizerunku do tworzenia pornografii dziecięcej. Z kolei zagrożenie jego interesów majątkowych wynika z ryzyka związanego przede wszystkim z kradzieżą tożsamości, która staje się tym bardziej realna, im więcej informacji na temat małoletniego zostało udostępnionych w sieci.

Jednocześnie warto zaznaczyć, że dla wszczęcia przedmiotowej procedury nie jest niezbędne, aby dobro dziecka już zostało naruszone. Jak podkreśla Sąd Najwyższy, „z treści art. 109 § 1 k.r.o. wynika dyrektywa profilaktycznego działania sądu nakazująca podjęcie ingerencji w sferę władzy rodzicielskiej już w razie zagrożenia dobra dziecka, by zapobiec ujemnym skutkom niewłaściwego lub nieudolnego jej sprawowania”^[44]. Jednakże, jak trafnie zauważają H. Haak i A. Haak-Trzuskawska, w każdym przypadku to zagrożenie musi być poważne, gdyż ingerencja sądu z przyczyn błahych może nieraz przynieść więcej szkody niż pożytku^[45]. Należy wobec tego wyrazić pogląd, że sharenting nie powinien każdorazowo automatycznie implikować konieczności ograniczenia władzy rodzicielskiej, mimo że zawsze prowadzi, w mniejszym lub większym stopniu, do zagrożenia dobra dziecka. Ingerencja sądu opiekuńczego mogłaby być uzasadniona w odniesieniu do tych odmian analizowanego zjawiska, które cechują się rażąco nadmiernym i lekkomyślnym udostępnianiem materiałów dotyczących małoletniego w sieci, jak oversharenting (prowadzenie publicznego bloga, kanału na YouTube itp.), ewentualnie mają charakter patologiczny, zmierzający do ośmieszenia dziecka, jak parental trolling, lub następują ze szczególnie niskich pobudek, jak chęć zysku rodziców w przypadku commercial sharentingu. Oczywiście przy tym jest, że przy współczesnej powszechności zjawiska sharentingu wielu spośród uczestniczących w nim rodziców nie jest świadomych wynikających z tego zjawiska zagrożeń. Tym samym

⁴³ Adam Zieliński, *Sądownictwo opiekuńcze w sprawach małoletnich* (Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1975), 189.

⁴⁴ Postanowienie SN z dnia 13 września 2000 r., II CKN 1141/00, LEX nr 51969.

⁴⁵ Haak i Haak-Trzuskawska, *Pokrewieństwo i powinowactwo*, 417.

odrębnej analizy wymagałaby kwestia potrzeby edukacji społeczeństwa i uświadomienia dorosłym potencjalnych niebezpieczeństw, jakie niesie za sobą sharenting, np. w formie kampanii społecznych czy rozmów z pedagogami. Dopiero ewentualna obojętna, lekceważąca postawa rodziców i kontynuowanie intensywnej działalności sharentingowej mogłyby uzasadniać ingerencję sądu opiekuńczego jako niezbędnego środka celem przeciwdziałania zagrożeniu dobra ich dziecka, o ile zagrożenie to jest poważne.

Zgodnie z treścią art. 109 § 1 k.r.o., jeśli dobro dziecka jest zagrożone, sąd opiekuńczy wyda odpowiednie zarządzenia, przy czym sformułowanie odpowiednie oznacza, że zarządzenie jest uzależnione od konkretnej sytuacji, w której zostało zagrożone dobro dziecka. Z kolei zarządzenia wymienione w § 2 analizowanego przepisu mają charakter jedynie przykładowy i nie tworzą zamkniętego katalogu^[46]. Co istotne, sąd opiekuńczy może wydać każde zarządzenie, jakiego w danych okolicznościach wymaga dobro dziecka, a więc – jakiego wymaga troska o prawidłowy duchowy, psychiczny i fizyczny rozwój dziecka^[47]. W świetle analizowanej problematyki za wystarczający środek ingerencji sądu opiekuńczego w wykonywanie władzy rodzicielskiej należy uznać wskazane w art. 109 § 2 pkt 1 k.r.o. zobowiązanie rodziców do określonego postępowania, które mogłoby polegać na obowiązku powstrzymywania się od udostępniania w Internecie (lub udostępniania w niewłaściwy, prowadzący do zagrożenia dobra dziecka sposób) informacji na temat dziecka. Zdaniem H. Doleckiego środek ten jest stosowany w sytuacji nieznacznego zagrożenia dobra dziecka i potrzeby nieznaczonej „korekty” w zachowaniu małoletniego i jego rodziców zmierzającej do wyeliminowania owego zagrożenia. Zarządzenie to dotyczy jednakże tylko tych przypadków, w których zarówno otoczenie rodzinne, jak i samo dziecko nie wykazują cech demoralizacji (np. alkoholizm, przestępczość)^[48]. Alternatywnie sąd opiekuńczy mógłby rozważyć ograniczenie władzy rodzicielskiej poprzez zobowiązanie rodziców w trybie art. 109 § 2 pkt 2 k.r.o. do każdorazowego uzyskiwania zezwolenia sądu na udostępnienie w sieci konkretnych materiałów dotyczących dziecka. Środek taki mógłby okazać się zasadny szczególnie w przypadku zagrożenia dobra dziecka wskutek commercial sharentingu, jeśli wystąpiłyby wątpliwości,

⁴⁶ Dolecki, „Komentarz do art. 109,” 725.

⁴⁷ Postanowienie SN z dnia 4 marca 1999 r., II CKN 1106/98, LEX nr 1125073.

⁴⁸ Henryk Dolecki, *Ingerencja sądu opiekuńczego w wykonywanie władzy rodzicielskiej* (Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1983), 39.

czy monetyzacja wizerunku dziecka lub innych jego dóbr osobistych jest zgodna z jego dobrem.

Wprawdzie, jak wielokrotnie podkreślał Sąd Najwyższy, zarządzenia dopuszczalne na podstawie art. 109 k.r.o. nie stanowią represji w odniesieniu do rodziców, lecz środek ochrony zagrożonego dobra dziecka^[49], jednakże bardziej radykalną ingerencję w wykonywanie przez nich władzy rodzicielskiej w reakcji na sharenting należy uznać za zbyt daleko idącą. Wyjątek stanowiłyby sytuacje mogące świadczyć o rażącym zagrożeniu dobra dziecka i poważnych nieprawidłowościach w wykonywaniu władzy rodzicielskiej świadczących o demoralizacji. W tego rodzaju przypadkach sharenting stanowiłby najprawdopodobniej zaledwie jeden spośród większej liczby przejawów dysfunkcji w rodzinie. Wydanie bardziej radykalnych zarządzeń w trybie art. 109 k.r.o. mogłoby być uzasadnione także w dość sporadycznych sytuacjach zagrożenia dobra dziecka wskutek szczególnie nagannych odmian sharentingu, jak parental trolling (np. regularne publikowanie w sieci materiałów ośmieszających małoletniego) czy commercial sharenting (np. monetyzowanie wizerunku dziecka przez rodziców przy jednoczesnym braku poszanowania jego godności i praw lub uczynienie z tej działalności głównego źródła utrzymania samych rodziców). W pozostałych przypadkach wystarczające byłoby zastosowanie przez sąd opiekuńczy najłagodniejszych środków spośród wymienionych w art. 109 § 2 k.r.o. jako służących ostrzeżeniu rodziców i zwróceniu im uwagi na zagrożenia dla dobra ich dziecka wynikające z ich działalności sharentingowej.

5 | Podsumowanie

Korzystanie z Internetu i mediów społecznościowym poza licznymi korzyściami generuje także liczne, nowe zagrożenia dla dóbr prawem chronionych. Ryzyko ich wystąpienia jest tym większe, im więcej informacji na temat danej osoby zostanie udostępnionych w sieci. Fakt ten jest nierzadko lekceważony przez rodziców uczestniczących w nowym zjawisku sharentingu. Udostępniając niezliczone informacje na temat ich dzieci, jak też przedstawiające je zdjęcia i nagrania, sami zwielokrotniają zagrożenia dla dobra najmłodszych. Te z kolei mogą polegać nie tylko na ośmieszeniu

⁴⁹ Postanowienie SN z dnia 27 października 1997 r., III CKN 321/97, LEX nr 236525.

małoletniego czy narażeniu go na stanie się ofiarą cyberprzemocy, ale nawet na wykorzystaniu jego wizerunku w pornografii dziecięcej lub kradzieży tożsamości. Z tego względu prawo nie powinno pozostawiać obojętne wobec nowego zjawiska sharentingu wiążącego się z tak poważnymi zagrożeniami dla dobra dzieci.

W wyniku podjętych rozważań pozytywnie zweryfikowano tezę, iż wszelkie zdjęcia, nagrania oraz informacje na temat dziecka udostępnione publicznie w Internecie mogą zostać wykorzystane w sposób niezgodny z prawem na szkodę tego dziecka. Przedstawiono wiążące się z tym zagrożenia dla dobra małoletniego. Wykazano również, że rodzice mają wprawdzie prawo dysponowania dobrami osobistymi dziecka, lecz działanie to podejmowane w ramach zjawiska sharentingu ma charakter nieumiarkowany i lekkomyślny, wobec czego może prowadzić do zagrożenia dobra dziecka w rozumieniu art. 109 § 1 k.r.o. W efekcie może ono uzasadniać konieczność interwencji sądu opiekuńczego i wydania odpowiednich zarządzeń ograniczających władzę rodzicielską. Podkreślono przy tym, że tego rodzaju ingerencja stanowi pewną ostateczność przeciwdziałającą zagrożeniu dobra dziecka. Podobny skutek byłby możliwy do osiągnięcia przy odpowiedniej edukacji społeczeństwa i uświadamianiu rodziców w przedmiocie potencjalnych niebezpieczeństw wynikających z sharentingu. Niemniej jednak, jeśli tego typu działania nie zniwelują zagrożenia dobra dziecka wynikającego z udostępniania informacji na jego temat w sieci, ingerencja sądu opiekuńczego w trybie art. 109 § 1 k.r.o. będzie nie tylko prawnie dopuszczalną, ale także potrzebną reakcją.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm).
- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 1964 r. Nr 9, poz. 59, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2809).
- Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2008 r. Nr 220, poz. 1431).

Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm). Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw, druk nr 888, Sejm VI Kadencji, 11, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/888>.

Orzeczenia

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 1976 r., III CZP 46/75, LEX nr 1966.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 1992 r., III CZP 48/92, LEX nr 3775.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 października 1997 r., III CKN 321/97, LEX nr 236525.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 marca 1999 r., II CKN 1106/98, LEX nr 1125073.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 września 2000 r., II CKN 1141/00, LEX nr 51969.

Monografie, podręczniki

Dolecki, Henryk. *Ingerencja sądu opiekuńczego w wykonywanie władzy rodzicielskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1983.

Gromek, Krystyna. *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, 2018.

Haak, Henryk i Anna Haak-Trzuskawska. *Pokrewieństwo i powinowactwo (pocho-dzenie dziecka, stosunki między rodzicami a dziećmi, przysposobienie). Komentarz do art. 61⁷–127 KRO oraz związanych z nimi regulacji KPC (art. 453–458, 579–589)*. Warszawa: C.H. Beck, 2019.

Jędrejek, Grzegorz. *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.

Plunkett, Leah. *Sharenthood. Why We Should Think before We Talk about Our Kids Online*. Cambridge: The MIT Press, 2019.

Zieliński, Adam. *Sądownictwo opiekuńcze w sprawach małoletnich*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1975.

Rozdziały w pracach zbiorowych

- Dolecki, Henryk. "Komentarz do art. 109." W *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. Henryk Dolecki i Tomasz Sokołowski, 724 – 731. Warszawa: Wolters Kluwer, 2013.
- Florczak-Wątor, Monika. "Komentarz do art. 72." W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja, 261 – 264. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Gajda, Janusz. "Komentarz do art. 96." W *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. Krzysztof Pietrzykowski, 833 – 837. Warszawa: C.H. Beck, 2023.
- Gawęł, Hanna. "Analiza śladów cyfrowych z perspektywy informatologii i cyberbezpieczeństwa." W *Diagnostyka w zarządzaniu informacją. Perspektywa nauk o komunikacji społecznej i mediach w kontekście rozwoju badań interdyscyplinarnych*, red. Sabina Cisek i Magdalena Wójcik, 65 – 81. Kraków: Biblioteka Jagiellońska, 2022.
- Pośpiech, Aneta. "Komentarz do art. 95." W *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. Mariusz Fras i Magdalena Habdas, 941 – 953. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Sokołowski, Tomasz. "Komentarz do art. 95." W *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. Henryk Dolecki i Tomasz Sokołowski, 645 – 653. Warszawa: Wolters Kluwer, 2013.
- Sokołowski, Tomasz. "Komentarz do art. 96." W *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. Henryk Dolecki i Tomasz Sokołowski, 654 – 664. Warszawa: Wolters Kluwer, 2013.
- Sokołowski, Tomasz. "Komentarz do art. 98." W *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. Henryk Dolecki i Tomasz Sokołowski, 675 – 684. Warszawa: Wolters Kluwer, 2013.
- Wicherek, Piotr. "Komentarz do art. 98." W *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. Mariusz Fras i Magdalena Habdas, 969 – 980. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Wicherek, Piotr. "Komentarz do art. 101." W *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. Mariusz Fras i Magdalena Habdas, 999 – 1011. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.

E-booki

- Borkowska, Anna i Marta Witkowska. *Sharenting i wizerunek dziecka w sieci. Poradnik dla rodziców*. Warszawa: NASK Państwowy Instytut Badawczy, 2020. <https://www.gov.pl/web/niezagubdzieckawsieci/sharenting-i-wizerunek-dziecka-w-sieci>.

Thinkstat NASK. *Nastolatki 3.0. Raport z ogólnopolskiego badania uczniów i rodziców*. Warszawa: NASK Państwowy Instytut Badawczy, 2023. <https://www.nask.pl/pl/aktualnosci/5316,Co-robiamy-nasze-dzieci-w-sieci-czyli-Raport-z-najnowsze-go-badania-NASK-Nastolatki.html>.

Artykuły

Drapała, Aleksandra. "Parental trolling w świetle uregulowań polskiej ustawy karnej." *Problemy Prawa Prywatnego Międzynarodowego*, t. 23 (2018): 77 – 90. <https://doi.org/10.31261/PPPM.2018.23.07>.

Gadamska-Kyrzcz, Magdalena. "Sharenting jako jedno z niebezpieczeństw dla dzieci." *Ochrona Ludności i Dziedzictwa Kulturowego*, nr 3 (2023): 75 – 94. <https://doi.org/10.4467/29563763.OLDK.23.014.19137>.

Grabalska, Wiktoria i Rafał Wielki. "«Czy dzieci powinny trafiać do sieci?» Prawne i kryminologiczne aspekty zjawiska sharentingu." *Prawo w Działaniu*, t. 53 (2022): 50 – 66. <https://doi.org/10.32041/pwd.4904>.

de Oliveira Lyra, Clarisse. "Oversharenting: Excessive Exposure of Children and Adolescents on the Internet in Face of the Personality Rights of Children and the Civil Responsibility of Parents." *Scientific Journal of Applied Social and Clinical Science* 27, nr 3 (2023): 1 – 13. <https://doi.org/10.22533/at.ed.21632723091010>.

Uliasz, Joanna. "Prawna ochrona prywatności oraz wolności dzieci w Internecie." *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza. Prawo*, nr 28 (2020): 285 – 299. <https://doi.org/10.15584/znurprawo.2020.28.20>.

Źródła internetowe

Battersby, Lucy. *Millions of Social Media Photos Found on Child Exploitation Sharing Sites*. <https://www.smh.com.au/national/millions-of-social-media-photos-found-on-child-exploitation-sharing-sites-20150929-gjxe55.html>.

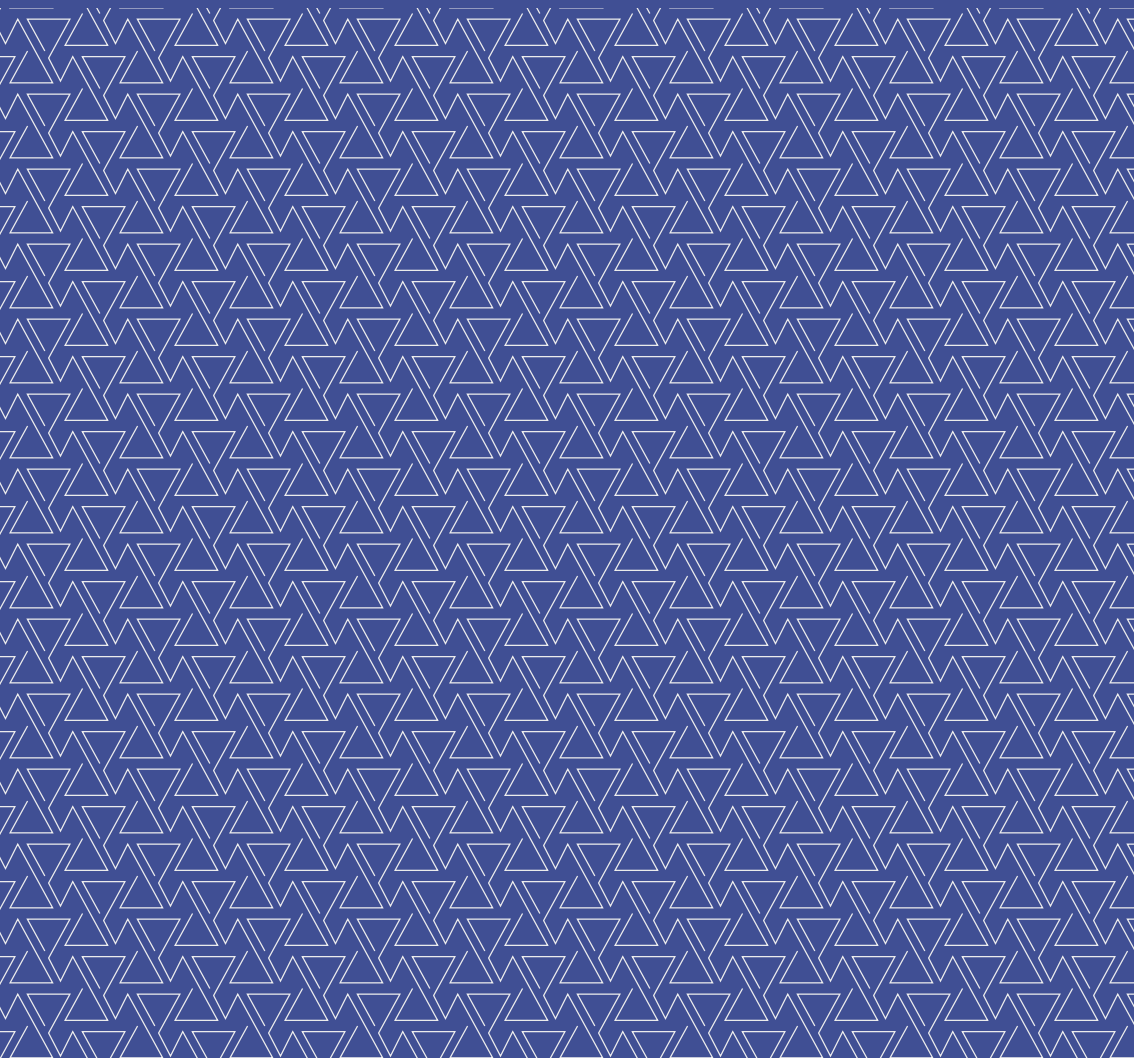
Cotterill, Tom. *Paedophiles Are Using AI to Create Child Abuse Images: National Crime Agency Warns Artificial Intelligence Is Being Harnessed to Make Pictures and „Deep Fake” Videos of Real-Life Victims*. <https://www.dailymail.co.uk/news/crime/article-11665797/Paedophiles-using-AI-art-generators-create-child-porn.html>.

Couglan, Sean. „Sharenting” Puts Young at Risk of Online Fraud. <https://www.bbc.com/news/education-44153754>.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license. For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>

glosy



TOMASZ JUSTYŃSKI

Zasiedzenie a roszczenie o wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy. Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego (7) z dnia 3 kwietnia 2024 r., III CZP 103/22

Acquisitive Prescription and Claims for Remuneration for the Use of Property. Commentary on the Supreme Court(7)
Ruling of 3 April 2024, III CZP 103/22

Abstract

The Supreme Court ruled that acquisitive prescription does not deprive the owner of the right to claim remuneration for the use of real estate in the period preceding acquisitive prescription. The ruling represents a fundamental change in the current understanding of acquisitive prescription and its relationship to so-called claims supplementing a claim for recovery. Author disagrees with the position taken by the Supreme Court. First of all, he argues that it blurs the boundaries between the original and derivative methods of acquiring ownership and makes them similar. He also points out that the 'new understanding' of the nature of acquisitive prescription (its *ratio legis*) proposed by the Supreme Court also calls into question the principle of 'gratuitousness' of this primary method of acquiring ownership. The commentator formulates numerous further arguments and calls for the intervention of the legislator to make changes in the area of acquisitive prescription, which are certainly already necessary.

TOMASZ JUSTYŃSKI – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, ORCID: 0000-0003-0270-4178,
e-mail: tomjust@umk.pl

KEYWORDS: acquisition of ownership, acquisitive prescription, supplementary claims, remuneration for the use of property

SŁOWA KLUCZOWE: nabycie własności, zasiedzenie, roszczenia uzupełniające, wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy

[HTTPS://DOI.ORG/10.36128/PRiW.VI58.6295](https://doi.org/10.36128/PRiW.VI58.6295)

Utrata własności rzeczy na skutek zasiedzenia nie powoduje wygaśnięcia roszczenia byłego właściciela o wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy w okresie poprzedzającym upływ terminu zasiedzenia.

1. Z prawdziwym zdumieniem przeczytałem najpierw tezę postanowienia Sądu Najwyższego (gdy tylko została opublikowana na stronach internetowych Sądu Najwyższego oraz zaistniała medialnie^[1]), potem zaś jego uzasadnienie (gdy zostało już udostępnione na stronach Legalisa, zanim jeszcze zdążył to zrobić Sąd Najwyższy na swoich stronach). Nie mogę oprzeć się wrażeniu, że stała się rzecz niedobra, a do prawa rzeczowego gwałtownie wtargnęła rujnująca je niepewność. Przy tym niepewność ta dotyczy nie „marginaliów”, ale fundamentalnego dla prawa rzeczowego i całego systemu prawa – prawa własności.

Sąd Najwyższy uznał mianowicie, że: „Utrata własności rzeczy na skutek zasiedzenia nie powoduje wygaśnięcia roszczenia byłego właściciela o wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy w okresie poprzedzającym upływ terminu zasiedzenia”. W Polsce całe dziesięciolecie uważano inaczej; na świecie od czasów rzymskich oczywistością był pierwotny (a zatem również, chociaż nie tylko, „bezwynagrodzeniowy”) charakter nabycia własności w drodze zasiedzenia. Tymczasem Sąd Najwyższy w powiększonym siedmioosobowym składzie zaproponował zmienione pojmowanie zasiedzenia i nadał mu nowy kształt i charakter prawny. Od teraz zasiedzenie ma łączyć się z rozliczeniem „nowego” właściciela z właścicielem „byłym” (tj. tym, który w wyniku zasiedzenia własność utracił). Ma zatem zbliżyć się maksymalnie do nabycia w drodze czynności odpłatnej, czyli sprzedaży rzeczy^[2].

Nie można tego poprzeć. Przy całej dezaprobachie dla kształtu, a w szczególności dla zasięgu zastosowania tego wyjątkowego sposobu utraty i nabycia własności, jakim jest zasiedzenie, stanowiska zaprezentowanego przez Sąd Najwyższy przyjąć nie można^[3]. To właśnie skłania mnie do napisania glosy i wsparcia poglądu przeciwnego.

Trzeba jednocześnie zwrócić uwagę na to, że uzasadnienie postanowienia zawiera wiele interesujących treści, a także ciekawych argumentów (ze

¹ Vide Marek Domagalski, *Zasiedzenie już nie takie odpłatne. Rewolucyjne orzeczenie Sądu Najwyższego*, Rzeczpospolita z 3 kwietnia 2024.

² Oczywiście wprowadzie nie w konstrukcyjnym, ale z pewnością w ekonomicznym wymiarze.

³ Moją krytyczną opinię sygnalizowałem już w publikacji: *Czy to już koniec zasiedzenia?*, Rzeczpospolita z 22 maja 2024 r., dodatek „Prawo co dnia”, A 14.

sporą ich częścią można się zgodzić; zresztą nie wszystkie są nowe). Dostarcza więc interesującej lektury. Szkoda jedynie, że nie chodzi o artykuł naukowy pobudzający do dyskusji, ale o „wiążące” postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, które wywoła z pewnością sporo zamieszania.

2. Zasiedzenie w kształcie aktualnie obowiązującym w świetle regulacji kodeksu cywilnego (dalej: k.c.) z 1964 r. bez wątpienia jest konstrukcją dojrzałą już do zmian. Konstytucyjna ochrona własności od 1997 r. powinna skłaniać, w moim przekonaniu, do znacznego jego ograniczenia przez prawodawcę^[4]. Chodzi przede wszystkim o wykluczenie nabycia w złej wierze nieruchomości posiadających urzędzoną księgę wieczystą. Możliwość zasiedzenia nieruchomości przy pełnej świadomości cudzego prawa (oraz w szczególności przy możliwości „dotarcia” do właściciela) wydaje się dzisiaj rozwiązaniem prawnym rodem z poprzedniej epoki, w której dobro ogółu (albo nawiązując do terminologii szczęśliwie wyrzuconej już na śmietnik historii: „interes mas”) stawiano zawsze ponad dobrem jednostki^[5]. W dzisiejszych realiach ustrojowych zasiedzenie powinno rozwiązywać jedynie problemy niemożliwe (albo przynajmniej niezwykle trudne) do rozwiązania inną drogą i tylko wtedy stosownie „porządkować” stan prawny w sposób odpowiadający rzeczywistości.

Można przypuszczać, że to właśnie dezaprobata dla istniejącego kształtu zasiedzenia była przyczyną orzeczenia Sądu Najwyższego i poniekąd zastąpienia przez Sąd opieszałego w tym zakresie ustawodawcy. Jednak nie tędy droga.

3. Przed przystąpieniem do właściwych rozważań warto zwrócić uwagę na pewną ogólną i – mogłoby się wydawać – dość oczywistą, ale chyba jednak czasem umykającą uwadze, kwestię.

Otóż instytucja zasiedzenia nie służy ochronie własności (i jej właściciela). Wręcz przeciwnie. Przepisy o ochronie własności nie służą zastrzeżeniu w związku ze zmianą właściciela rzeczy (a więc jak tu: w razie utraty własności na skutek zasiedzenia).

⁴ Dobrym punktem odniesienia mogą tu być regulacje krajów, w których zasiedzenie jest swoistym *ultima ratio*; np. niemiecka (vide § 900 k.c.n. oraz § 927 k.c.n.) dopuszczająca zasiedzenie nieruchomości jedynie absolutnie wyjątkowo, wtedy gdy rzeczywiście w „normalnym trybie” nic zrobić się nie da.

⁵ Zob. szerzej Edward Janeczko, *Zasiedzenie* (Warszawa–Zielona Góra: Zachodnie Centrum Organizacji, 1996), 24 – 25.

Trudno nie dostrzec tego, że „kierunki ochrony” są tu przeciwstawne i nie dają się pogodzić w ramach „jednej całości”. Każdorazowo inni są chociażby „beneficjenci ochrony”. Zapominanie o tym i podejmowanie prób łączenia jednego z drugim (tj. „ochrony własności” z jednoczesnym „przymusowym” pozbawianiem własności tego samego właściciela) byłoby tworzeniem prawdziwej chimery prawnej. Trudno oprzeć się wrażeniu, że Sąd Najwyższy taką właśnie zaproponował⁶.

4. W zasadzie Sąd Najwyższy nie wniósł wiele nowego. Od dość dawna już próbowano odrywać roszczenia uzupełniające od *rei vindicatio*, a potem także od *dominium* i przydawać im samodzielny byt. Tylko w ograniczonym zakresie można się z tym zgodzić.

Niewątpliwie roszczenia uzupełniające nie są akcesoryjne wobec roszczenia windykacyjnego i można czynić z nich użytek, nie odwołując się do *rei vindicatio*. Tak rzeczywiście jest i nie warto się tu spierać. Polski ustawodawca tak właśnie przesądził, przyjmując określone konstrukcje prawne (nieco) odmienne od tych antycznych (gdzie *rei vindicatio* było *cum omni causa*, czyli zawierało już „w sobie” także roszczenia uzupełniające). Inna rzecz, że korzystanie z roszczeń uzupełniających bez odwołania się do (możliwej) windykacji jawi się jako co najmniej: nie bardzo racjonalne⁷.

Odrywania roszczeń uzupełniających od prawa własności (*dominium*) nie da się z podobną łatwością poprzeć. Można wprawdzie twierdzić, że nawet ktoś, kto już utracił własność (ale kiedyś właścicielem był), może domagać się wynagrodzenia za bezprawne posiadanie w czasie, kiedy własność mu przysługiwała. Takie stanowisko jest dość szeroko prezentowane⁸. W moim

⁶ Pozory konstrukcyjnej poprawności zapewnić ma ściśle separowanie obu „stref ochrony” i autonomiczna ocena każdej z nich tak, jakby drugiej w ogóle nie było. W moim przekonaniu jest to z wielu powodów niedopuszczalne. Obu „stanów prawnych” nie da się skutecznie rozdzielić chociażby dlatego, że bezprawne posiadanie (wyzwalające roszczenia uzupełniające) jest jednocześnie elementem konstrukcyjnym zasiedzenia. „Bezprawne posiadanie” i „przejście własności” tworzą tu zatem organiczną całość, której nie da się i nie można „rozrywać”, ale trzeba bezwzględnie oceniać w całości. Będzie jeszcze o tym mowa.

⁷ Natomiast przypadki niedopuszczalnej windykacji przy zachowaniu prawa własności będą raczej wyjątkowe. Zob. podobnie SN w postanowieniu z dnia 15 kwietnia 2011 r., III CZP 7/11, OSP 2012, nr 10, poz. 93.

⁸ Zob. np. ostatnio Anna Kledyńska, „Dopuszczalność roszczenia byłego właściciela o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości za okres poprzedzający jej zasiedzenie,” *Nieruchomości@*, nr 1 (2023): 87 – 102.

przekonaniu trudno pogodzić je z wyraźnym brzmieniem przepisów przyznających roszczenia właścicielowi; „aktualnemu” właścicielowi⁹.

Nie ta kwestia będzie jednak przedmiotem dalszych ustaleń. Ramy glosy nie pozwalają na omówienie wszystkiego. Wbrew pozorom dla zakwestionowania stanowiska Sądu Najwyższego nie jest konieczne rozstrzygnięcie sporu o obligacyjny lub rzeczowy charakter roszczeń uzupełniających. Oczywiście nie jest on bez znaczenia. Jeśli podzielać „tradycyjny” rzeczowy charakter roszczeń uzupełniających, to sprawa jest prosta. Wraz z utratą tytułu własności (*dominium*) właściciel traci także wszystkie płynące z niej roszczenia. W tym również roszczenia uzupełniające. Jednak także przy akceptowaniu zapatrywania o obligacyjnym charakterze roszczeń uzupełniających pogląd o ich utracie w wyniku zasiedzenia powinien być – w moim przekonaniu – równie oczywisty.

Dla właściwej oceny problemu, przed którym stanął Sąd Najwyższy, wystarczy jedynie uważniej przyjrzeć się: 1) naturze prawnej zasiedzenia (co Sąd Najwyższy robi w uchwale, jednak dochodzi do nieakceptowalnych – w moim przekonaniu – ustaleń i wniosków) oraz w szczególności, a nawet przede wszystkim, 2) konstrukcji prawnej figury zasiedzenia (czego w uzasadnieniu uchwały już zupełnie brak). W zasadzie tylko te dwa aspekty będą przedmiotem dalszych ustaleń.

⁹ Przywoływany często „koronny argument” mający zapewnić „oderwanie” roszczeń uzupełniających od własności nie jest trafny. Chodzi o roszczenie z art. 225 k.c. przysługujące właścicielowi w razie utraty rzeczy przez posiadacza. Rzeczywiście interpretacja tego przepisu nie jest oczywista i może nastroczać pewne trudności. Nie wiadomo, na czym polegać ma „utrata rzeczy” przez posiadacza. W piśmiennictwie na ogół wskazuje się, że chodzi tu o dwa odrębne przypadki. Po pierwsze, o utratę rzeczy przez posiadacza skutkującą utratą własności przez windykującego właściciela oraz po drugie, o taką utratę, która z pozbawieniem własności nie łączy się. W tej drugiej sytuacji chodzi niewątpliwie o roszczenie uzupełniające uzależnione od przesłanki własności. Natomiast pierwsza kwalifikowana jest na ogół jako swoisty substytut roszczenia windykacyjnego pojawiający się w jego miejsce (por. np. Tomasz Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio – actio negatoria)* (Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1969), 194). Rzeczywiście już niesłużący właścicielowi. Nie chodzi tu zatem o roszczenie uzupełniające. W tym sensie i w tym zakresie przepis art. 225 k.c. jest „ciałem obcym” i „wyjątkiem” pośród przepisów traktujących o roszczeniach uzupełniających roszczenie windykacyjne. Nie można więc na jego podstawie wnioskować o naturze roszczeń uzupełniających.

5. Zasiedzenie w odróżnieniu od „zwykłego” (i „popieranego” przez prawodawcę jako reguła) pochodnego sposobu nabycia własności (czyli: nabycia w drodze sprzedaży, darowizny, zamiany itd.) jest konstrukcją „bardzo rozciągniętą w czasie” i dość złożoną. Chodzi o cały „proces”, nie zaś tylko o jego „finał”. Rozpoczyna się on bezprawnym, samoistnym posiadaniem (najpierw jego uzyskaniem, a potem wykonywaniem przez niezbędny czas) i kończy pełną „legalizacją” (wszystkich jego „elementów składowych”) dopiero odpowiednio po 20 lub 30 latach (w momencie spełnienia wszystkich przesłanek).

Już to spostrzeżenie samodzielnie przesądza sprawę, o której decydował Sąd Najwyższy. Nie można przecież jednocześnie za zgodne z prawem uważać nabycie własności w wyniku zasiedzenia (polegającego przecież na długoletnim, bezprawnym posiadaniu cudzej rzeczy), a jednocześnie nadal jako bezprawny traktować jeden z jego istotnych (a w zasadzie jest on fundamentalny) elementów konstrukcyjnych. Wszystkie „elementy składowe” zasiedzenia w momencie nabycia własności stają się zgodne z prawem. Przymiot zgodności z prawem uzyskuje (od tego momentu) także długoletnie – i dotąd bezprawne – posiadanie cudzej rzeczy.

A skoro tak, to od tego momentu (czyli od chwili nabycia własności w drodze zasiedzenia) nie można już powoływać się na bezprawność posiadania, a w szczególności wyciągać z tej „pierwotnej” (albo: „uprzedniej”) bezprawności konsekwencji prawnych. Były właściciel nie może zatem – chociażby z tego powodu – domagać się wynagrodzenia za korzystanie z jego rzeczy. Nie można bowiem dezintegrować prawnie konstrukcji zasiedzenia, która jest „w całości” legalna i prawna (nawet jeśli dopiero „następczo”). Oczywiście nie ma takiego przymiotu, zanim zasiedzenie nie dokona się.

W konsekwencji już ta „obserwacja konstrukcyjna” zupełnie samodzielnie prowadzi do wniosku, że dokonane zasiedzenie pozbawia byłego właściciela nie tylko roszczenia windykacyjnego, ale także wszystkich tzw. roszczeń uzupełniających. Dzieje się tak, ponieważ samoistne posiadanie (składające się na zasiedzenie) traci przymiot bezprawnego, a takie właśnie (tj. bezprawne) jest warunkiem *sine qua non* roszczeń uzupełniających (w tym roszczenia o wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy).

6. Pomimo przyjętej „własnościowej optyki”^[10] Sąd Najwyższy sporo uwagi poświęcił także ważnemu argumentowi „płynącemu z zasiedzenia”. A mianowicie powszechnie dotychczas przyjmowanemu zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze pogładowi, zgodnie z którym możliwość domagania się wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości godzi w istotę zasiedzenia jako pierwotnego sposobu nabycia własności. *Prima facie* mogłoby się wydawać, że Sąd Najwyższy w głosowanej uchwale słusznie twierdzi, iż cel zasiedzenia zostanie osiągnięty także wtedy, gdy jako dopuszczalne traktować domaganie się przez byłego właściciela wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy w czasie poprzedzającym zasiedzenie. Przecież także w takiej sytuacji „uporządkowany” zostanie stan prawny nieruchomości. A o to – zdaniem Sądu Najwyższego – wyłącznie chodzi.

Takiego przekonania nie można podzielić. Zasiedzenie jest jednak nie tylko „sposobem nabycia własności”, ale oprócz tego jeszcze: „sposobem pierwotnym”. Do jego istoty należy zatem nie tylko skutek w postaci „zmian własnościowych” (jak chce Sąd Najwyższy), ale również to, że chodzi o „zmianę” bez „łączności” z poprzednikiem, czyli, w szczególności, bez „odpłatności za rzecz” oraz bez jakichkolwiek innych „rozliczeń” (w tym rozliczeń z tytułu „roszczeń uzupełniających”). Stanowisko Sądu Najwyższego niewątpliwie godzi w tak pojmowaną naturę zasiedzenia (jego *ratio legis*).

7. *Notabene* natura prawna zasiedzenia w prawie polskim nie jest wynikiem jakiejś mglistej, abstrakcyjnej i jeszcze antycznej „teorii zasiedzenia” i jakiegoś równie niejasnego wyobrażenia o „pierwotnym” sposobie nabycia własności. Wynika ona z ukształtowania aktualnych, polskich regulacji prawnych. Co oczywiste, mogą one być specyficzne, a także odbiegać od „wzorców antycznych”. Naturę prawną (*ratio legis*) zasiedzenia w Polsce wyznacza przede wszystkim regulacja art. 172 i n. k.c. i pozostałe przepisy dotyczące nabycia własności.

Przepisy te (i wywodzona z nich „natura”), wbrew stanowisku Sądu Najwyższego wyrażonemu w głosowanej uchwale, wykluczają nie tylko odpłatność (czego Sąd nie kwestionuje i czym się w ogóle nie zajmuje),

¹⁰ Czyli analizy głównie przez pryzmat przepisów o ochronie własności, nie zaś z perspektywy figury zasiedzenia, jak to jednak dotąd słusznie czyniono. Jednak to regulacja zasiedzenia jest tu w jakimś sensie *lex specialis*, ochrona własności zaś *lex generalis*.

ale w szczególności również pozostałe rozliczenia pomiędzy byłym właścicielem a „właścicielem z zasiedzenia”.

Wystarczy w tym kontekście zauważyć chociażby to, że polski prawodawca stworzył kompleksową i wyczerpującą regulację zasiedzenia jako sposobu nabycia własności (art. 172–178 k.c.). Nie przewidział w niej ani możliwości domagania się zapłaty za rzecz (utraconą własność) – co nie budzi niczyich wątpliwości (mimo że przecież myśli tej polski prawodawca nie wyraził *expressis verbis*), ani też dopuszczalności odwołania się do roszczeń uzupełniających (w tym w szczególności przedmiotowego wynagrodzenia z tytułu bezprawnego posiadania rzeczy). W obu przypadkach (tj. „zapłaty za rzecz” i roszczeń uzupełniających) nie jest to przeoczenie ani – w szczególności – „otwarcie drogi” do korzystania z regulacji ogólnych (np. dotyczących roszczeń odszkodowawczych albo bezpodstawnego wzbogacenia). To czytelny wyraz pierwotnego charakteru tego sposobu nabycia własności (zasiedzenia) podkreślony i wyrażony jedynie – ale też wystarczająco jasno – poprzez kompleksowość regulacji prawnej zasiedzenia.

Że tak właśnie jest, to znaczy, że uregulowania dotyczące zasiedzenia mają (w tym zakresie) wyczerpujący i kompleksowy charakter (wykluczający „rozliczenia”), przekonuje obserwacja, że jednak tam, gdzie ustawodawca w związku ze sposobem nabycia własności dostrzegał potrzebę rozliczeń pomiędzy byłym a obecnym właścicielem, wskazywał na to wprost. Tak zrobił w przypadku połączenia, przetworzenia i pomieszczenia różnych rzeczy. Przepis art. 194 k.c. stanowi: „Przepisy o przetworzeniu, połączeniu i pomieszczeniu nie uchybiają przepisom o obowiązku naprawienia szkody oraz o bezpodstawnym wzbogaceniu”. Analogiczny (lub podobny) przepis znalazłby się przy regulacji zasiedzenia, gdyby wołą prawodawcy było „rozliczenie właściciela byłego” i „nowego”^[11].

Notabene trudno byłoby z tego „jednolitego pominięcia” (tj. dotyczącego „rozliczenia wartości rzeczy” z jednej strony i roszczeń uzupełniających z drugiej) wyciągać odmienne w każdym z obu przypadków wnioski. A zatem wykluczać rozliczenie z tytułu „wartości”, a jednocześnie dopuszczać rozliczenie z powodu bezprawnego posiadania (roszczenia uzupełniające).

Tak jednak, świadomie lub nie, czyni Sąd Najwyższy. Przecież – negując „kolizję właścicielskich roszczeń uzupełniających z naturą zasiedzenia” – Sąd powinien pójść konsekwentnie dalej i dopuścić również „odpłatność”

¹¹ Zob. np. postanowienie SN z dnia 15 kwietnia 2011 r., III CZP 7/11, OSP 2012, nr 10, poz. 93.

tego sposobu nabycia własności^[12]. Czyli aprobować możliwość domagania się ekwiwalentu „wartości rzeczy” (np. na podstawie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu albo odszkodowawczych), nie zaś ograniczać się do (drugorzędnego i mniej istotnego gospodarczo) żądania wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy (oraz pozostałych roszczeń uzupełniających). Również „zapłata za rzecz” nie godziłaby przecież w *ratio legis* zasiedzenia, w rozumieniu przedstawionym przez Sąd Najwyższy^[13].

Tymczasem w uzasadnieniu uchwały próżno szukać wyjaśnienia, dlaczego „odpłatność” miałyby być wykluczona, pozostałe zaś „rozliczenia” nie. Trzeba zatem dopowiedzieć, że jedno i drugie „rozliczenie” wykluczone jest właśnie z powodu *ratio legis* zasiedzenia. Wbrew stanowisku Sądu Najwyższego „natura zasiedzenia” nie ogranicza się bowiem do samej „zmiany właściciela” (porządkującej stan prawny) ale wyklucza również rozliczenia „nowego właściciela” z „właścicielem byłym” (w takim samym stopniu „odpłatność”, co „rozliczenia uzupełniające”).

8. Wbrew pozorom stanowisku wykluczającemu „rozliczenia” w przypadku zasiedzenia nie stoi na przeszkodzie treść znanej uchwały Sądu Najwyższego z dnia 26 maja 2006 r.^[14] w sprawie odszkodowań dla właścicieli nieruchomości zajętych pod drogę publiczną^[15].

Sąd Najwyższy uznał w niej mianowicie, że właściciel wywłaszczonej w tym trybie nieruchomości ma prawo domagać się od gminy-beneficjenta oprócz (wprost przewidzianego w ustawie) odszkodowania także wynagrodzenia za wcześniejsze korzystanie z niej przez gminę bez podstawy prawnej. Skoro również tam chodziło o nabycie z mocy ustawy, „bez łączności” z poprzednim właścicielem i nie od niego (nabycie pierwotne), mogłoby się

¹² Nawet jeśli stan faktyczny sprawy do tego nie obligował, to jednak teoretyczny kształt „nowej koncepcji” zdecydowanie wymagał uwzględnienia i tej daleko idącej konsekwencji.

¹³ Także tu realizowałby się cel zasiedzenia (tj. uporządkowanie stosunków prawnych zgodnie ze stanem rzeczywistym). Konieczność wniesienia „opłaty” (z tytułu utraconej przez właściciela własności) tak rozumianego „celu” zasiedzenia nie naruszałaby.

¹⁴ III CZP 19/06, Legalis.

¹⁵ Teza: „Art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.) – przewidujący odszkodowanie dla właścicieli nieruchomości zajętych pod drogi publiczne, które stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego – nie wyłącza roszczenia osób o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości przed 1 stycznia 1999 r.”.

wydawać, że identycznie sąd powinien orzekać w przypadku zasiedzenia. Czyli także w takiej sytuacji dopuścić rozliczenie z tytułu bezprawnego korzystania z rzeczy. Wbrew pozorom tak nie jest.

Trzeba jednak dostrzegać to, że oba te przypadki nabycia pierwotnego (tj. wywłaszczenie w trybie art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. oraz zasiedzenie) różnią się istotnie. Otóż zasiedzenie – w kształcie obowiązującym w świetle kodeksu cywilnego – jak wiadomo – łączy się z dezaprobatą prawodawcy dla sposobu wykonywania własności (tj. w istocie jej niewykonaniem)¹⁶, stąd w konsekwencji bierze się brak woli i potrzeby ochrony takiego właściciela. Tego elementu dezaprobaty dla sposobu wykonywania własności nie ma przy wywłaszczeniu w trybie art. 73 ustawy.

Przed wszystkim istnieje jednak poważna różnica konstrukcyjna. Mianowicie uwłaszczenie w trybie art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. jest „aktem jednorazowym”, następującym w ściśle określonym, konkretnym momencie. Umożliwia to z „technicznego punktu widzenia” rozgraniczenie i niezależną ocenę: 1) bezprawnego posiadania i 2) „aktu nabycia”. Udzielenie ochrony (byłemu) właścicielowi nie kłóci się zatem z przyznaniem własności innemu podmiotowi. Posiadanie i akt nabycia są tu w pełni „rozłączne”. Przy zasiedzeniu jest inaczej. Obu sfer nie da się odseparować.

Stąd wniosek, że odmienne postrzeganie i ocena obu przypadków nabycia własności są możliwe do pogodzenia.

9. Warto jeszcze zauważyć, że stanowisko Sądu Najwyższego rodziłoby trudne do zaakceptowania konsekwencje praktyczne. *Prima facie* mogłoby się wydawać, że wręcz przeciwnie. Przecież to były właściciel jest „pokrzywdzony” utratą własności, byłoby zatem dobrze „przyznać” mu jakąś „namiastkę rekompensaty” w postaci wynagrodzenia za bezprawne korzystanie.

Rzecz zaczyna wyglądać inaczej, gdy dostrzeże się zarówno to, że w Polsce zasiedzenie dopuszczone jest bardzo szeroko (daleko szerzej niż w krajach Europy Zachodniej – o czym wiadomo nie od dzisiaj¹⁷), jak i przede wszystkim to, że w znacznej części przypadków zasiedzenia chodzi o swoistą

¹⁶ Kwestia ta, sygnalizowana także przez SN w głosowanym orzeczeniu, sama w sobie zasługiwałaby na rozwinięcie. Szczupłe ramy glosy nie pozwalają na to. Dość wspomnieć, że prawo polskie dopuszcza zasiedzenie nieruchomości w złej wierze „na niekorzyść” znanego i „osiągalnego” właściciela.

¹⁷ Por. Andrzej Stelmachowski, w *System prawa prywatnego*, red. Zbigniew Radwański, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. Tomasz Dybowski (Warszawa: C.H. Beck, 2003), 382, Nb. 162.

„legalizację” nieformalnego obrotu nieruchomościami. Przyznanie nieformalnym zbywcom (którzy już otrzymali „cenę nabycia”) prawa domagania się zapłaty za korzystanie z rzeczy byłoby jednak skrajnie niewłaściwe.

Warto przy tym pamiętać, że dla „złagodzenia nieetyczności” takich przypadków nie byłoby możliwe odwołanie się do konstrukcji nadużycia prawa (art. 5 k.c.). Bez rozwijania tej myśli, na co nie ma tu miejsca, wystarczy przypomnieć, że zastosowanie art. 5 k.c. nie może prowadzić do pozbawienia prawa¹⁸.

10. Reasumując, stanowisko przyjęte przez Sąd Najwyższy w głosowanej uchwale nie może być poparte. Przede wszystkim zaciera ono granice pomiędzy pierwotnym i pochodnym sposobem nabycia własności i upodabnia je. Zasiedzenie, w rozumieniu prezentowanym przez Sąd Najwyższy, to wprawdzie ciągle jeszcze sposób (formalnie) nieodpłatny, jednak to już sposób, w którym kreowane są liczne, bardzo istotne „więzi” pomiędzy właścicielem (który nabył własność przez zasiedzenie) a jego „poprzednikiem”. Przy tym zależności te są tak poważne, że można nawet przyjąć, iż (przynajmniej w niektórych przypadkach) w pełni zastępowałyby odpłatność (albo ściślej: rekompensowałyby brak odpłatności). Nie taka jest jednak istota zasiedzenia.

Co więcej, „nowe rozumienie” natury zasiedzenia (jego *ratio legis*) zaproponowane przez Sąd Najwyższy pociąga za sobą zakwestionowanie również zasady „nieodpłatności” tego pierwotnego sposobu nabycia własności. Sąd Najwyższy wprawdzie nie artykułuje tego wprost, jednak jest to dość oczywistą konsekwencją uchwały.

Przeciwko stanowisku Sądu Najwyższego przemawia także sama konstrukcja prawna zasiedzenia. W równym stopniu składa się na nią finał (tj. moment uzyskania własności), jak i długoletnie bezprawne posiadanie. W chwili uzyskania własności „legalizowana” jest całość. W tym momencie posiadanie traci zatem przymiot bezprawności i staje się „prawne”. A skoro tak, to nie może już być podstawą roszczeń byłego właściciela opartych przecież na „bezprawności”.

Dla, z całą pewnością potrzebnych już, zmian w zakresie zasiedzenia (być może także w zakresie „wynagrodzenia”) niezbędna byłaby jednak interwencja prawodawcy.

¹⁸ Zob. szeroko: Tomasz Justyński, *Nadużycie prawa podmiotowego w prawie polskim* (Kraków: Zakamycze, 2000), 138.

Bibliografia

- Domagalski, Marek. *Zasiedzenie już nie takie opłacalne. Rewolucyjne orzeczenie Sądu Najwyższego*. Rzeczpospolita z 3 kwietnia 2024.
- Dybowski, Tomasz. *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio – actio negatoria)*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1969.
- Janeczko, Edward. *Zasiedzenie*. Warszawa–Zielona Góra: Zachodnie Centrum Organizacji, 1996.
- Justyński, Tomasz. *Czy to już koniec zasiedzenia?* Rzeczpospolita z 22 maja 2024 r., dodatek „Prawo co dnia”, A 14.
- Justyński, Tomasz. *Nadużycie prawa podmiotowego w prawie polskim*. Kraków: Zakamycze, 2000.
- Kledyńska, Anna. “Dopuszczalność roszczenia byłego właściciela o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości za okres poprzedzający jej zasiedzenie.” *Nieruchomości@*, nr 1 (2023): 87 – 102.
- Stelmachowski, Andrzej. W *System prawa prywatnego*, red. Zbigniew Radwański, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. Tomasz Dybowski, 382, Nb. 162. Warszawa: C.H. Beck, 2003.



MAGDALENA RZEWUSKA

Rozwiązanie umowy leasingu za porozumieniem stron a przepis art. 709 (15) k.c. Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2023 r., III CZP 34/23

Termination of the Leasing Agreement by Mutual Agreement
of the Parties and the Provision of Article 709(15) of the Civil Code.
Gloss to the Resolution of the Supreme Court of October 26, 2023,
III CZP 34/23

Abstract

The subject of the study is an attempt to analyze the resolution of the Supreme Court of October 26, 2023, III CZP 34/23, in which it was found that if the leasing agreement was terminated by mutual agreement of the parties, the provision of Article 709(15) of the Civil Code shall not apply, unless the parties agreed otherwise. This is an important issue not only from a theoretical, but above all from a practical point of view.

KEYWORDS: leasing agreement,
termination of the contract by mutual
consent of the parties, termination of
the contract, *per facta concludentia*

SŁOWA KLUCZOWE: umowa
leasingu, rozwiązanie umowy
za porozumieniem stron,
wypowiedzenie umowy, *per facta
concludentia*

MAGDALENA RZEWUSKA – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie,
ORCID – 0000-0003-0718-7210, e-mail: magdalena.rzewuska@uwm.edu.pl

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2023 r., III CZP 34/23

Jeżeli umowa leasingu została rozwiązana na mocy porozumienia stron, art. 709¹⁵ KC nie stosuje się, chyba że strony postanowiły inaczej.

1 | Wprowadzenie

Głosowana uchwała zapadła na skutek rozpoznania przez Sąd Najwyższy (dalej: SN) przedłożonego mu przez Sąd Administracyjny (dalej: SA) w Warszawie następującego zagadnienia prawnego: „Czy w przypadku, gdy przyczyną rozwiązania umowy leasingu na mocy porozumienia stron (*per facta concludentia*) było dopuszczenie się przez korzystającego zwłoki z zapłatą finansującemu co najmniej jednej raty wynagrodzenia pieniężnego, do rozliczenia umowy znajduje zastosowanie *per analogiam* art. 709¹⁵ KC, czy też wyłącznie art. 471 KC?”.

W odpowiedzi na tak sformułowane pytanie SN zważył, że „jeżeli umowa leasingu została rozwiązana na mocy porozumienia stron, art. 709¹⁵ KC nie stosuje się, chyba że strony postanowiły inaczej”.

Głosowana uchwała ma ważne znaczenie dla obrotu gospodarczego. Dotyczy bowiem problematyki istotnej z punktu widzenia stron umowy leasingowej, które zdecydowały się na rozwiązanie łączącego je stosunku prawnego. O ile podejmując uchwałę, SN stanowczo wypowiedział się co do wyłączenia z zastosowania przepisu art. 709¹⁵ k.c. w przypadku, gdy umowa leasingu została rozwiązana za porozumieniem stron, poza wyjątkiem, gdy strony postanowiły inaczej, o tyle powziął poważne wątpliwości odnośnie do dopuszczalności rozwiązania umowy leasingu w sposób dorozumiany.

2 | Stan faktyczny

Głosowana uchwała zapadła na kanwie następującego stanu faktycznego. Umowa leasingu została zawarta między dwiema spółkami. Z uwagi na niepłacenie rat leasingowych przez jedną ze stron druga zdecydowała

się ją wypowiedzieć ze skutkiem natychmiastowym. Sprawa trafiła do sądu. Rozpoznający ją SA uznał wypowiedzenie za nieskuteczne z uwagi na to, że leasingodawca nie wyznaczył pisemnie dodatkowego terminu do uregulowania zaległych rat. Zdaniem SA umowa leasingu została jednak rozwiązana *per facta concludentia*, bowiem leasingobiorca na skutek wypowiedzenia zwrócił przedmiot leasingowy. Co istotne, obie strony nie negują faktycznego rozwiązania umowy leasingu.

SA zważył, że w analizowanym stanie faktycznym co prawda zaistniały okoliczności umożliwiające wypowiedzenie umowy leasingu przez leasingodawcę ze skutkiem natychmiastowym, to jednak z uwagi na braki formalne wypowiedzenia uznać je należało za nieskuteczne. SA wskazał, że te same okoliczności co przy wypowiedzeniu stały się podstawą rozwiązania umowy leasingu za porozumieniem stron. Na kanwie rozpoznawanej sprawy pojawiły się wątpliwości, czy w tego rodzaju przypadku zastosowanie znajdzie przepis art. 709¹⁵ k.c., czy art. 471 k.c.

Jak wskazał SA, przepis art. 709¹⁵ k.c. mógłby zostać zastosowany we wskazanym przypadku w drodze analogii. Sprowadzałoby się to do zastosowania skutków rozwiązania umowy leasingu przez wypowiedzenie, wskazanych w niniejszym przepisie, do rozwiązania umowy leasingu za porozumieniem stron. Według SA zastosowanie w drodze analogii przepisu art. 709¹⁵ k.c. mogłoby odnieść pożądany skutek przeciw leasingobiorcom niekwestionującym skuteczności wypowiedzenia umowy leasingu w momencie jego dokonania, którzy zwrócili przedmiot leasingowy i zdecydowali się oponować przeciwko skuteczności wypowiedzenia leasingu dopiero w momencie, kiedy leasingodawca przystąpił do realizacji praw, o których mowa w art. 709¹⁵ k.c. Jednocześnie SA zwrócił uwagę na to, że skorzystanie ze wskazanej analogii nie byłoby niekorzystne dla leasingobiorcy z uwagi na to, że w art. 709¹⁵ k.c. ograniczono zakres roszczeń przyznanych leasingodawcy wobec roszczeń przewidzianych przepisem art. 471 k.c.

Według SA „nie wydaje się więc, aby różnicowanie sytuacji prawnej dłużnika tylko z uwagi na sposób rozwiązania umowy (przez wypowiedzenie lub na mocy dorozumianego porozumienia stron) przy takiej samej przyczynie (niezapłacenie w terminie co najmniej jednej raty leasingowej) było uzasadnione”.

3 | Stanowisko SN

SN podzielił stanowisko SA co do tego, że dopuszczalne jest rozwiązanie umowy leasingu na skutek złożenia przez strony zgodnych oświadczeń woli. Wskazał przy tym, że jeśli w oparciu o zasadę swobody umów dopuszczalne jest zawarcie określonej umowy przez strony, to możliwe jest również rozwiązanie jej za porozumieniem stron. SN zasadnie zauważył, że niczym nieuzasadnione byłoby ustawowe uregulowanie skutków rozwiązania umowy na skutek złożenia przez strony zgodnych oświadczeń woli, bowiem w granicach wyznaczonych przez art. 353¹ k.c. strony same mogą skutki te dookreślić^[1].

SN wskazał, że gdyby doszło do sytuacji, w której strony nie określiłyby skutków prawnych rozwiązania umowy, zastosowanie znalazłby przepis art. 56 k.c., co oznaczałoby, że skutki rozwiązania umowy powinny odpowiadać zasadom współżycia społecznego i ustalonym zwyczajom. W tego rodzaju przypadkach, dla określenia skutków rozwiązania umowy, istotne znaczenie będzie miało ustalenie w oparciu o przepis art. 65 § 2 k.c. zgodnego zamiaru stron oraz celu rozwiązania umowy. Zasadniczo więc regulacje prawne, które konkretyzują skutki rozwiązania umowy na skutek wypowiedzenia przez jedną ze stron, nie są stosowane w drodze analogii do określenia skutków rozwiązania umowy za porozumieniem stron. Nie jest wykluczone jednak, by skutki te były tożsame, bowiem strony na skutek porozumienia mogą do skutków wypowiedzenia same się odwołać^[2].

Jak zauważył SN, z uwagi na to, że ustawodawca umożliwił leasingodawcy wypowiedzenie umowy leasingu, niezbędne było określenie również przez prawodawcę zasad rozliczeń mających miejsce po wypowiedzeniu. Jednak w przypadku, kiedy z powodu niepłacenia rat leasingowych przez leasingobiorcę (stanowiącego przesłankę wypowiedzenia umowy przez leasingodawcę) strony zdecydują się rozwiązać umowę leasingu za porozumieniem stron, nie będą zobligowane do stosowania zasad rozliczeń z art. 709¹⁵ k.c. SN zasadnie stwierdził, że jeśli leasingodawca pomimo możliwości wypowiedzenia umowy leasingu zdecydował się wyrazić zgodę na jej rozwiązanie za porozumieniem stron, to przyjąć należy, że strony chciały ugodowo rozwiązać łączący je stosunek prawny, a to przemawia za wykluczeniem stosowania w drodze analogii przepisu art. 709¹⁵ k.c.^[3]

¹ Uzasadnienie głosowanej uchwały.

² Uzasadnienie głosowanej uchwały.

³ Uzasadnienie głosowanej uchwały.

Zdaniem SN brak określenia przez ustawodawcę skutków rozwiązania umowy leasingu za porozumieniem stron i zasad rozliczeń nie oznacza luki prawnej, wynikającej z niedopatrzienia prawodawcy i konieczności sięgania po analogię. Według SN

rozliczenie leasingu na zasadach wynikających z art. 709⁵ § 3 i art. 709¹⁵ KC dotyczy określonych sytuacji, stanowiąc wyjątki od ogólnych zasad odpowiedzialności odszkodowawczej, co oznacza, że tych przepisów nie można interpretować rozszerzająco (*exceptiones non sunt extendendae*)^[4].

Niezależnie od udzielenia odpowiedzi na przedłożone zagadnienie prawne SN podał w wątpliwość skuteczność rozwiązania umowy leasingu w sposób dorozumiany. Wskazał, że umowa leasingu wymaga zachowania formy pisemnej, co czyni wątpliwą możliwość rozwiązania jej bez zachowania tej formy. Jak wskazał, o ile „określenie zasad rozliczeń stron mogło być dorozumiane”, o tyle

ważność samego rozwiązania leasingu w sposób dorozumiany zależy od przyjęcia jednej z dwóch tez głoszonych na tle art. 77 § 2 KC: forma wymagana tym przepisem została zastrzeżona tylko *ad probationem* albo pod rygorem wymaganym do zawarcia umowy^[5].

4 | Próba oceny stanowiska SN

Stanowisko SN, zgodnie z którym przepis art. 709¹⁵ k.c. nie znajduje zastosowania w przypadku, gdy umowa leasingu została rozwiązana za porozumieniem stron, chyba że strony postanowiły inaczej, należy zaaprobować. Za trafnością tego zapatrywania przemawia przede wszystkim wykładnia literalna przepisu art. 709¹⁵ k.c. Zgodnie z tą regulacją „w razie wypowiedzenia przez finansującego umowy leasingu na skutek okoliczności, za które korzystający ponosi odpowiedzialność, finansujący może żądać od korzystającego natychmiastowego zapłacenia wszystkich przewidzianych w umowie a niezapłaconych rat, pomniejszonych o korzyści, jakie

⁴ Uzasadnienie głosowanej uchwały.

⁵ Uzasadnienie głosowanej uchwały.

finansujący uzyskał wskutek ich zapłaty przed umówionym terminem i rozwiązania umowy leasingu”. Termin „wypowiedzenie” jest terminem zdecydowanie węższym niż termin „rozwiązanie umowy”^[6].

W doktrynie wskazano, że „przez rozwiązanie umowy należy rozumieć każdą czynność prawną bądź też zdarzenie prawne, które powoduje wygaśnięcie pierwotnego stosunku zobowiązaniowego, powstałego na podstawie umowy”^[7]. W judykaturze zaś trafnie podniesiono, że w prawie cywilnym wyróżniamy wąskie i szerokie rozumienie pojęcia „rozwiązanie umowy”. W ujęciu wąskim pojmowane jest ono jako uchylenie umowy za porozumieniem stron w drodze nowej umowy. W ujęciu szerokim pojęciem tym określa się każde zdarzenie, na skutek którego umowa przestaje wiązać strony, tj. rozwiązanie umowy za porozumieniem stron, rozwiązanie na skutek wypowiedzenia, rozwiązanie przez sąd, rozwiązanie na skutek upływu czasu, rozwiązanie na skutek śmierci strony^[8]. Z kolei wypowiedzenie umowy stanowi jednostronną czynność prawną, wskutek której stosunek cywilnoprawny ustaje. Działa ono *ex nunc*^[9]. Jest to czynność prawnokształtująca, odnosząca się do trwałych stosunków prawnych^[10]. Możliwość wypowiedzenia konkretnej umowy ustawodawca przewiduje we wskazanych przez niego sytuacjach^[11].

W świetle powyższego uznać należy, że przepis art. 709¹⁵ k.c. znajduje zastosowanie jedynie do wypowiedzenia umowy. Przypuszczać należy, że gdyby ustawodawca chciał, żeby przepis ten miał zastosowanie również do przypadków rozwiązania umowy za porozumieniem stron, zamiast albo obok terminu „wypowiedzenie” użyłby we wskazanym przepisie terminu „rozwiązanie umowy”.

Nadto, jak wskazano zarówno w doktrynie, jak i judykaturze, przepis art. 709¹⁵ k.c. znajduje zastosowanie tylko w przypadku, gdy dojdzie do

⁶ Szerzej na temat rozwiązania umowy Agnieszka Pyrżyńska, *Rozwiązanie umowy przez strony* (Warszawa: C.H. Beck, 2003), 1 i n.

⁷ Mateusz Drózd, „Pojęcie rozwiązania umowy w polskim prawie cywilnym oraz jego skutki,” *Ius Novum*, nr 3 (2010): 102 – 103.

⁸ Wyrok SN z dnia 22 marca 2012 r., V CSK 84/11, LEX nr 1214611.

⁹ Mariusz Załucki, w *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 3, red. Mariusz Załucki (Warszawa: C.H. Beck, 2023), art. 77 k.c., Nb. 13

¹⁰ Kazimierz Piasecki, *Kodeks cywilny. Księga pierwsza. Część ogólna. Komentarz* (Kraków: Zakamycze, 2003), art. 77 k.c., Nt. 6.

¹¹ Edward Drozd i Zbigniew Radwański, w *System Prawa Prywatnego*. Tom 2, red. Zbigniew Radwański (Warszawa: C.H. Beck, 2008), Nb. 123–124.

skutecznego wypowiedzenia umowy leasingu^[12]. Przyjęcie, że przepis art. 709¹⁵ k.c. ma zastosowanie również w przypadku rozwiązania umowy za porozumieniem stron, godziłoby wreszcie w zasadę swobody umów. Prawo do swobodnego rozwiązania stosunku prawnego pozostaje bowiem w zakresie swobody kontraktowej^[13]. Zasada swobody umów oznacza swobodę w formułowaniu treści stosunku prawnego. Tym samym zasada ta odnosi się do umów tworzących zobowiązanie, zmieniających oraz rozwiązujących je^[14]. Rozwiązanie umowy za porozumieniem stron wykazuje cechy czynności prawnej dwustronnej, przez co samo w sobie stanowi umowę^[15]. Z uwagi na to, że *contrarius consensus* jest umową, określenie jego treści i zakresu pozostawiono swobodnej woli stron^[16]. W doktrynie wskazano, że w oparciu o zasadę swobody umów należałoby uznać za dopuszczalną „możliwość dowolnego zniesienia stosunku prawnego w drodze wzajemnego porozumienia stron”^[17]. Zasadniczo strony same mogą zdecydować o tym, czy umowa rozwiązująca wywołuje skutki *ex tunc*, czy *ex nunc*. Jeśli jednak strony nie porozumiały się co do tej kwestii, przyjąć należy, że zobowiązanie wygasa z mocą wsteczną^[18].

W takim przypadku znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy regulujące skutki odstąpienia od umowy wzajemnej (art. 497 w związku z art. 494

¹² Wyrok SA w Warszawie z dnia 26 listopada 2018 r., VI ACa 766/17, Legalis nr 2123267; Małgorzata Podrecka, „Pojęcie rozwiązania umowy,” *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, nr 4 (2001), Nt. 10.

¹³ Konrad Osajda, w *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 32, red. serii Konrad Osajda, red. tomu Witold Borysiak (Warszawa: Legalis, 2024), art. 353¹ k.c., Nb. 12.1; Maciej Gutowski, w *Kodeks cywilny. Tom 2. Komentarz. Art. 353–626*, wyd. 3, red. Maciej Gutowski (Warszawa: C.H. Beck, 2022), art. 353¹ k.c., Nb. 7.

¹⁴ Piotr Machnikowski, w *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 11, red. Edward Gniewek i Piotr Machnikowski (Warszawa: C.H. Beck, 2023), art. 353¹ k.c., Nb. 8.

¹⁵ Uzasadnienie uchwały 7 SN z dnia 30 listopada 1994 r., III CZP 130/94, Legalis nr 28986.

¹⁶ Agnieszka Pyrżyńska, *Rozwiązanie umowy przez strony*, 17 i 25.

¹⁷ Kazimierz Kruczałak, „Rozwiązanie umownego stosunku zobowiązaniowego na mocy wzajemnego porozumienia stron w prawie cywilnym,” *Palestra*, nr 9 (1975): 71.

¹⁸ Agnieszka Pyrżyńska, *Rozwiązanie umowy przez strony*, 118 – 119, 135 i powołana tam literatura; Jacek Trojanek, „Zmiana i rozwiązanie umowy gospodarczej w drodze swobodnego porozumienia się stron,” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 2 (1970): 114, <https://repozytorium.amu.edu.pl/server/api/core/bitstreams/41cd75d2-bfof-4odo-b1c8-c8dd059c70db/content>.

i 496 k.c.) zobowiązujące strony do równoczesnego i całkowitego zwrotu świadczeń wzajemnych^[19].

Warto również zauważyć, że zgodnie z przepisem art. 709¹⁷ w zw. z art. 675 k.c. leasingobiorca zobowiązany jest po zakończeniu leasingu zwrócić rzecz leasingodawcy w stanie niepogorszonym. Chodzi tu przy tym o taki stan pogorszenia, który nastąpił na skutek nieusprawiedliwionego zmniejszenia wartości rzeczy. Taki stan może być konsekwencją niewykonania bądź nie-należytego wykonania obowiązków wskazanych w art. 709¹⁷ k.c.^[20] Skoro do umowy leasingu należy stosować odpowiednio regulację art. 675 k.c., to przyjąć należy, że obowiązek zwrotu rzeczy w stanie niepogorszonym stanowi jeden z ważkich elementów stosunku leasingu, przez co, jeśli obowiązek ten nie zostanie zrealizowany przez podmiot zobowiązany, podmiot ten poniesie odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 471 k.c.^[21]

Rację ma A. Pyrzyńska, twierdząc, że strony uprawnione są do swobodnego określenia skutków umowy rozwiązującej. Jak trafnie zauważyła, „jest to zasada, od której nie ma wyjątków innych, niż wynikające z granicy swobody umów”. Autorka zasadnie przy tym wskazała, że „za przyjęciem takiego twierdzenia przemawia brak ustawowego uregulowania skutków *contrarius consensus*”. Tym samym uznała, że:

skoro umowa, na podstawie której strony rozwiązują umowę pierwotną, jest tylko szczególną postacią umowy, to w pełnym zakresie znajduje do niej zastosowanie art. 353¹ KC. [...] strony rozwiązując umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie, ani zasadom współżycia społecznego^[22].

Brak jest wreszcie racjonalnego uzasadnienia dla poddania reżimowi ustawowemu (takiemu, jaki narzucono w art. 709¹⁵ k.c. w przypadku wypowiedzenia umowy leasingu) rozwiązania umowy za porozumieniem stron, nawet w przypadku zajścia okoliczności stanowiących podstawę wypowiedzenia umowy. Konsekwencje prawne jednostronnej czynności

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Jan Brol, *Umowa leasingu* (Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2010): 178.

²¹ Jan Brol, *Umowa leasingu*, 179 i powołany tam wyrok SN z dnia 11 maja 1999 r., I CKN 1304/98, OSNC 1999, nr 12, poz. 206.

²² Agnieszka Pyrzyńska, *Rozwiązanie umowy przez strony*, 135.

prawnej, tj. wypowiedzenia umowy, „powinny być z natury bardziej rygorystyczne niż w razie rozwiązania umowy na mocy wzajemnego porozumienia stron”^[23].

Za przyjętym zapatrywaniem wydaje się przemawiać także *ratio legis* przepisu art. 709¹⁵ k.c. Regulacja ta

ma na celu ochronę uzasadnionego interesu korzystającego, ponieważ w umowach leasingu przewiduje się zwykle prawo finansującego do żądania zapłaty, w razie zwłoki korzystającego, wszystkich pozostałych do uiszczenia rat leasingowych, bez możliwości odliczenia korzyści, jakie finansujący osiągnął wskutek tego i rozwiązania umowy leasingu. Przyznawanie finansującemu wspomnianego prawa jest uzasadniane kredytowym charakterem jego świadczenia oraz dużym ryzykiem, jakie ponosi on wykładając środki finansowe na nabycie rzeczy dla korzystającego^[24].

Druga ważna kwestia, która stała się przedmiotem rozważań SN, dotyczyła dopuszczalności rozwiązania umowy leasingu w sposób dorozumiany. Na gruncie stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy niewątpliwie zwrot przedmiotu leasingu przez korzystającego po wypowiedzeniu, co prawda bezskutecznym, umowy leasingu przez finansującego traktować należy jako dorozumiane oświadczenie woli o rozwiązaniu umowy^[25]. Jak bowiem słusznie wskazano w doktrynie,

zachowanie podmiotu prawa cywilnego może być uznane za konkludentne złożenie oświadczenia woli, jeśli na podstawie całokształtu okoliczności, w jakich zachowanie to miało miejsce, można określić skutki prawne, które zachowanie to miało wywołać^[26].

Wątpliwości SN odnośnie do dopuszczalności rozwiązania umowy leasingu w sposób dorozumiany zdaje się potwierdzać doktryna

²³ Zob. Kazimierz Kruczałak, “Rozwiązanie umownego stosunku zobowiązaniowego na mocy wzajemnego porozumienia stron w prawie cywilnym,” 76.

²⁴ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, druk nr 1699, 26.

²⁵ Zob. Piotr Machnikowski, w *Kodeks cywilny. Komentarz*, art. 65 k.c., Nb. 24.

²⁶ Przemysław Sobolewski, w *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 32, red. serii Konrad Osajda, red. tomu Witold Borysiak (Warszawa: Legalis, 2024), art. 60 k.c., Nb 15.

i judykatura^[27]. W literaturze i judykaturze brak jest jednolitego stanowiska w tej materii. Różnica poglądów przedstawicieli nauki wynika przede wszystkim z odmiennej interpretacji przepisu art. 77 § 2 k.c., w którym uregulowana została forma czynności niweczających – jakimi są: rozwiązanie umowy za porozumieniem stron, wypowiedzenie jej i odstąpienie od niej^[28]. Zgodnie z art. 77 § 2 k.c. „jeżeli umowa została zawarta w formie pisemnej, dokumentowej albo elektronicznej, jej rozwiązanie za zgodą obu stron, jak również odstąpienie od niej albo jej wypowiedzenie wymaga zachowania formy dokumentowej, chyba że ustawa lub umowa zastrzega inną formę”. Ustawodawca dla umowy leasingu przewidział wymóg zachowania formy pisemnej *ad solemnitatem* (art. 709² k.c.).

Niektórzy przedstawiciele nauki są zdania, że jeśli dla ustanowienia czynności pierwotnej przewidziano określony wymóg formalny zastrzeżony pod rygorem nieważności, to czynność następcza – rozwiązanie umowy – dla swojej skuteczności będzie wymagała zachowania również tej samej formy bądź formy wyższej. Jak bowiem wskazują, „w przeciwnym razie zastrzeżenie rygору *ad solemnitatem* dla umowy pierwotnej byłoby pozbawione praktycznego znaczenia”^[29]. Inni z kolei są zdania odmiennego i twierdzą, że w przypadku zawarcia umowy w formie dokumentowej, pisemnej lub elektronicznej zastrzeżonej *ad solemnitatem* rozwiązanie jej może nastąpić w formie dokumentowej dla celów dowodowych. Wskazują, że łagodniejszy wymóg formalny rozwiązania umowy wcale „nie pozbawia praktycznego znaczenia – także w kontekście czynności następczych – zastrzeżenia formy pod rygorem nieważności dla umowy pierwotnej”, podnosząc, że „po pierwsze, forma pod rygorem nieważności będzie

²⁷ Zob. dwa odmienne judykaty. W wyroku SN z dnia 9 grudnia 2005 r., III CK 307/05, LEX nr 332953 stwierdzono, że „niezachowanie przewidzianej w art. 77 k.c. formy nie pociąga za sobą nieważności czynności prawnej, która została dokonana bez jej zachowania. Dlatego też stosownie do treści art. 77 k.c., można skutecznie rozwiązać umowę zawartą na piśmie poprzez czynności konkludentne”. Z kolei w wyroku SN z dnia 14 czerwca 2013 r., V CSK 330/12, LEX nr 1360344 zważono, że „w przypadku zawarcia umowy w formie pisemnej jej rozwiązanie za zgodą obu stron, a także odstąpienie lub wypowiedzenie przez jedną ze stron powinno być stwierdzone pismem. Forma pisemna dla wypowiedzenia zastrzeżona jest jedynie dla celów dowodowych, ale nie znaczy to, że do rozwiązania stosunku prawnego może dojść poprzez czynności faktyczne”.

²⁸ Bartłomiej Swaczyna, w: *Zobowiązania. Przepisy ogólne i powiązane przepisy Księgi I KC*. Tom 1. Komentarz, red. Piotr Machnikowski (Warszawa: C.H. Beck, 2022), art. 77 k.c., Nb. 25.

²⁹ Mariusz Załucki, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, art. 77 k.c., Nb. 7–9.

wymagana dla czynności modyfikujących (art. 77 § 1 k.c.). Po drugie, forma pod rygorem utrudnień dowodowych, nie oznacza całkowitej dowolności formy”. Ponadto ich zdaniem łagodniejszy rygor formalny rozwiązania umowy pierwotnej zawartej w formie dokumentowej, pisemnej albo elektronicznej, niż umowy zawartej w innej formie szczególnej, był celowym zabiegiem legislacyjnym^[30].

Wykładnia literalna art. 77 § 2 k.c. przemawia za przyznaniem racji tym drugim. Ustawodawca nie uzależnia zastosowania tej normy od tego, czy wymóg formalny przewidziany dla umowy pierwotnej – pisemny, dokumentowy, elektroniczny – został zastrzeżony pod rygorem nieważności, czy też nie^[31]. Co więcej, prawodawca dla rozwiązania umów zawartych w którejś z tych form jasno przewidział formę dokumentową, dla której również nie przewidział rygoru *ad solemnitatem*, przez co przyjęć należy, że forma ta została zastrzeżona jedynie *ad probationem*^[32]. Zachowanie formy dokumentowej, jak stanowi przepis art. 77 § 2 k.c., nie będzie wymagane, jeśli w ustawie bądź umowie zostanie zastrzeżona inna forma dla rozwiązania umowy. Jeśli zatem ani ustawodawca (jak w przypadku umowy leasingu), ani strony nie przewidziały innej formy rozwiązania umowy niż dokumentowa, wymagana będzie ta ostatnia. Niezachowanie formy dokumentowej przy rozwiązaniu umowy skutkować będzie jedynie utrudnieniami dowodowymi, natomiast pozostanie bez wpływu na skuteczność rozwiązania umowy. Tym samym za dopuszczalne uznać należy rozwiązanie umowy leasingu wskutek złożenia zgodnych oświadczeń woli *per facta concludentia*^[33]. Warto nadmienić, że podobne rozwiązanie, dopuszczające możliwość

³⁰ Bartłomiej Swaczyna, w *Zobowiązania. Przepisy ogólne i powiązane przepisy Księgi I KC*. Tom 1. Komentarz, art. 77 k.c., Nb. 32

³¹ Maja Maciejewska-Szałas, w *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. Małgorzata Balwicka-Szczyrba i Anna Sylwestrzak (LEX/el., 2024), art. 77 k.c., Nt. 4; Jacek Sadowski, w *Kodeks cywilny. Komentarz*. Tom 1. Część ogólna, cz. 2 (art. 56–125), red. Jacek Gudowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), art. 77 k.c., Nt. 9.

³² Bartłomiej Swaczyna, w *Zobowiązania. Przepisy ogólne i powiązane przepisy Księgi I KC*. Tom 1. Komentarz, art. 77 k.c., Nb. 30; Maja Maciejewska-Szałas, w *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, art. 77 k.c., Nt. 4; Jacek Sadowski, w *Kodeks cywilny. Komentarz*. Tom 1. Część ogólna, cz. 2 (art. 56–125), art. 77 k.c., Nt. 9; Radosław Strugała, w *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 11, red. Edward Gniewek i Piotr Machnikowski (Warszawa: C.H. Beck, 2023), art. 77 k.c., Nb. 5.

³³ Tak też Bartłomiej Swaczyna, w *Zobowiązania. Przepisy ogólne i powiązane przepisy Księgi I KC*. Tom 1. Komentarz, art. 77 k.c., Nb. 30.

złożenia oświadczenia woli wyrażającego chęć rozwiązania umowy nawet w sposób milczący, przyjęto na gruncie prawa niemieckiego i francuskiego – dopuszczając możliwość rozwiązania umowy w sposób dorozumiany^[34].

5 | Podsumowanie

Należy zgodzić się ze stanowiskiem SN co do wyłączenia zastosowania przepisu art. 709¹⁵ k.c. w przypadku, gdy umowa leasingu została rozwiązana za porozumieniem stron, z wyjątkiem sytuacji, gdy strony postanowiły inaczej. Przeciwnie zapatrywanie pozostawałoby w sprzeczności z wykładnią literalną przepisu art. 709¹⁵ k.c. oraz istotą zasady swobody umów.

Można jedynie żywić pewien niedosyt, że podejmując przedmiotową uchwałę, SN nie rozstrzygnął jednoznacznie pojawiających się tak w doktrynie, jak i judykaturze wątpliwości co do możliwości konkludentnego rozwiązania umowy leasingu. Z uwagi na doniosłość tego problemu należy jednak przypuszczać, że w niedługim czasie również i to zagadnienie trafi na wokandę sądową i być może spotka się z równie transparentną wypowiedzią SN, co będąca przedmiotem niniejszego opracowania.

Bibliografia

- Brol, Jan. *Umowa leasingu*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2010.
- Drozd, Edward i Zbigniew Radwański. W *System Prawa Prywatnego*. Tom 2, red. Zbigniew Radwański. Warszawa: C.H. Beck, 2008.
- Dróżdż, Mateusz. "Pojęcie rozwiązania umowy w polskim prawie cywilnym oraz jego skutki." *Ius Novum*, nr 3 (2010): 98 – 109.
- Gutowski, Maciej. W *Kodeks cywilny*. Tom 2. *Komentarz*. Art. 353–626, wyd. 3, red. Maciej Gutowski. Warszawa: C.H. Beck, 2022.

³⁴ Agnieszka Pyrżyńska, *Rozwiązanie umowy przez strony*, 152 – 153 i powołana tam literatura.

- Kruczalak, Kazimierz. "Rozwiązanie umownego stosunku zobowiązaniowego na mocy wzajemnego porozumienia stron w prawie cywilnym." *Palestra*, nr 9 (1975): 69 – 78.
- Machnikowski, Piotr. W *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 11, red. Edward Gniewek i Piotr Machnikowski. Warszawa: C.H. Beck, 2023.
- Maciejewska-Szałas, Maja. W *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. Małgorzata Balwicka-Szczyrba i Anna Sylwestrzak. LEX/el., 2024.
- Osajda, Konrad. W *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 32, red. serii Konrad Osajda, red. tomu Witold Borysiak. Warszawa: Legalis, 2024.
- Piasecki, Kazimierz. *Kodeks cywilny. Księga pierwsza. Część ogólna. Komentarz*. Kraków: Zakamycze, 2003.
- Podrecka, Małgorzata. "Pojęcie rozwiązania umowy." *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, nr 4 (2001).
- Pyrzyńska, Agnieszka. *Rozwiązanie umowy przez strony*. Warszawa: C.H. Beck, 2003.
- Sadomski, Jacek. W *Kodeks cywilny. Komentarz*. Tom 1. Część ogólna, cz. 2 (art. 56–125), red. Jacek Gudowski. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Sobolewski, Przemysław. W *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 32, red. serii Konrad Osajda, red. tomu Witold Borysiak. Warszawa: Legalis, 2024.
- Strugała, Radosław. W *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 11, red. Edward Gniewek i Piotr Machnikowski. Warszawa: C.H. Beck, 2023.
- Swaczyna, Bartłomiej. W *Zobowiązania. Przepisy ogólne i powiązane przepisy Księgi I KC*. Tom 1. *Komentarz*, red. Piotr Machnikowski. Warszawa: C.H. Beck, 2022.
- Trojanek, Jacek. "Zmiana i rozwiązanie umowy gospodarczej w drodze swobodnego porozumienia się stron." *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 2 (1970): 105 – 118.
- Załucki, Mariusz. W *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 3, red. Mariusz Załucki. Warszawa: C.H. Beck, 2023.



MIROSŁAW WINCENCIAK

Decyzja ustalająca wymiar kary biegnącej jako element procedury nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 października 2021 r., III OSK 4119/21

Decision Specifying the Amount of the Fine as Part of the
Procedure for Imposing an Administrative Fine. Gloss
to the Resolution of the Supreme Administrative Court
of October 19, 2021, III OSK 4119/21

Abstract

The decision establishing the amount of the current penalty specifies the date from which the current penalty will be calculated, as well as the penalty rate. Therefore, the penalty rate, according to Article 300 of the Environmental Protection Act, is reduced to determining the penalty rate. The penalty rate is one element of the procedure for imposing an administrative fine.

KEYWORDS: administrative fine,
penalty rate

SŁOWA KLUCZOWE: administracyjna
kara pieniężna, stawka kary

MIROSŁAW WINCENCIAK – doktor habilitowany, profesor UwB, Uniwersytet
w Białymstoku, ORCID – 0000-0003-3099-1012,
e-mail: m.wincenciak@uwb.edu.pl

Tezy

1. Według przepisu art. 300 p.o.ś. celem prowadzonego postępowania administracyjnego jest jedynie określenie stawki kary pieniężnej i daty początkowej jej naliczania. W postępowaniu tym nie jest dopuszczalne orzekanie w przedmiocie odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej na podstawie przesłanek określonych w art. 189f k.p.a.
2. Decyzja administracyjna, wydawana na podstawie art. 300 p.o.ś., nie stanowi tytułu prawnego do uiszczenia administracyjnej kary pieniężnej, bowiem określa jedynie datę początkową i stawkę kary. Nie konkretyzuje zatem administracyjnej kary pieniężnej.

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 19 października 2021 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Głównego Inspektora Ochrony Środowiska od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 lipca 2020 r. sygn. akt IV SA/Wa 328/20 na decyzję Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 2 grudnia 2019 r. nr DI-420/160/2019/eg w przedmiocie ustalenia wymiaru kary biegnącej: 1. uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie, 2. zasądza od na rzecz Głównego Inspektora Ochrony Środowiska kwotę 340 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

I.1. W postępowaniu administracyjnym określono przedsiębiorcy stawkę kary biegnącej oraz ustalono początkowy termin tej kary. W wyniku rozpoznania skargi Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) uchylił decyzje organów obu instancji, stwierdziwszy naruszenie art. 7, 77 i 107 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.). Wskazał, że jednym z elementów sporu jest zasadność zastosowania art. 189 f k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa. Zdaniem Sądu pierwszej instancji organ odwoławczy nie przedstawił żadnej argumentacji odnośnie do tego, czy naruszenie miało charakter znikomy. Ponadto organ nie odniósł się do drugiej z przesłanek, a więc zaprzestania naruszania prawa, choć strona skarżąca podnosiła zmianę w sposobie funkcjonowania zakładu wynikającą z pożaru i przedstawiła

dokumenty obrazujące ten fakt. W ocenie WSA dokonanie powyższej analizy nie jest uzależnione od wniosku strony, ale jest obowiązkiem organu, umotywowanym realizowaniem zasady praworządności i niedyspozytywnym charakterem przesłanek, o których mowa w art. 189f k.p.a.

I.2. Uchylając zaskarżony wyrok i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania, Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) wskazał, że postępowanie w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za naruszenie wymagań korzystania ze środowiska jest dwuetapowe. Każdy z etapów kończy się wydaniem decyzji administracyjnej, w której ocenia się odmienne aspekty, i dopiero na podstawie ostatecznej decyzji ustalającej wymiar kary biegnącej podejmuje się decyzję o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej, określając okres, za jaki jest ona wymierzana, oraz kierując się wskazaniem z art. 302 prawa ochrony środowiska (dalej: p.o.ś.). Według NSA w postępowaniu o wydanie decyzji ustalającej wymiar kary pieniężnej, o której mowa w art. 300 ust. 1 p.o.ś., organ powinien ustalić dopuszczalny poziom hałasu dla terenu, wynikający z obowiązujących przepisów prawnych lub z ostatecznej decyzji, oraz dokonać ustaleń, czy poziom ten został przez podmiot przekroczony, a jeżeli tak, to o ile i następnie ustalić wymiar kary biegnącej z jednoczesnym określeniem terminu, od którego kara będzie naliczana. Natomiast wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej następuje poprzez wydanie decyzji w odrębnym postępowaniu administracyjnym w oparciu o art. 302 p.o.ś. W ocenie NSA ustalona na podstawie art. 300 ust. 1 p.o.ś. biegnąca kara pieniężna nie jest administracyjną karą pieniężną w rozumieniu art. 189b k.p.a., tj. sankcją o charakterze pieniężnym, nałożoną przez organ administracji publicznej w następstwie naruszenia prawa. Jest jedynie częścią składową kary pieniężnej, która jest ustalana decyzją wydaną na podstawie art. 302 p.o.ś. Oznacza to, że w postępowaniu, które ma być zakończone decyzją wydaną na podstawie art. 300 ust. 1 p.o.ś., organy administracji publicznej nie badają przesłanek określonych w art. 189f k.p.a., tj. uzasadniających odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej.

II.1. Według poglądów piśmiennictwa i utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych proces zastosowania administracyjnej kary pieniężnej w sprawach naruszeń prawa określonych w art. 298 p.o.ś. wymaga przeprowadzenia dwóch postępowań administracyjnych, zakończonych wydaniem

odrębnych decyzji^{1]}. W pierwszym postępowaniu, według terminologii użytej w p.o.ś., organ ustala wymiar kary biegnącej, a w kolejnym, zgodnie z tą ustawą: wydaje decyzję administracyjną o wymierzeniu kary. Kolejność podjęcia owych decyzji nie jest dowolna, bowiem pierwsza decyzja określa wymiar kary i termin, od którego kara biegnąca będzie naliczana, a w następnej jest wymierzana administracyjna kara pieniężna. Pomiedzy wspomnianymi decyzjami istnieje zatem związek prawny (*iunctim*). Odniesienie się do problemu prawnego, który wystąpił w rozpoznawanej sprawie – możliwości zastosowania przepisu 189f k.p.a. w pierwszym z prowadzonych postępowań administracyjnych – wymaga przypomnienia istoty regulacji przepisów Działu IVa k.p.a. oraz relacji owych unormowań względem przepisów o administracyjnych karach pieniężnych obowiązujących w systemie prawa administracyjnego, w tym wypadku do przepisów p.o.ś.

II.2. Dział IVa został dodany do k.p.a. z dniem 1 czerwca 2017 r. na mocy art. 1 pkt 41 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 935). Zgodnie z tą zmianą do przepisów k.p.a. wprowadzono przepisy działu IVa – Administracyjne kary pieniężne. Według projektu uzasadnienia ustawy zmieniającej intencją prawodawcy było, aby przepisy działu IVa k.p.a. miały charakter ogólny i subsydiarny względem obowiązujących regulacji, które dotyczą administracyjnych kar pieniężnych^{2]}. Owa regulacja ma stanowić uzupełnienie zidentyfikowanych niedostatków, a zatem także braków (luk) w ustawach prawa administracyjnego materialnego.

II.3. Z treści art. 189a § 2 k.p.a., obok zasadniczej jego funkcji, jaką jest oznaczenie pierwszeństwa stosowania przepisów odrębnych, można wywieść wniosek o normatywnej petryfikacji zastanego na dzień wejścia w życie noweli z dnia 7 kwietnia 2017 r. stanu prawnego w przedmiocie zasad nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych oraz udzielania ulg w ich wykonaniu. Regulacja kodeksowa swym zakresem obejmuje każdy przepis odrębny normujący jedną z kodeksowych instytucji,

¹ Krzysztof Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 6 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), komentarz do art. 302 teza 2; por. też wyroki NSA z dnia 3 grudnia 2014 r., II OSK 1216/13, LEX nr 1643770; z dnia 10 grudnia 2024 r., III OSK 2104/22.

² Uzasadnienie projektu ustawy, VIII kadencja, druk sejmowy nr 1183, 69 – 72.

o których mowa w art. 189d, 189f–189k, w tym także te przepisy, które obowiązywały w dniu wejścia w życie noweli z dnia 7 kwietnia 2017 r. W doktrynie przyjmuje się, że przepisy działu IVa k.p.a. nie modyfikują dotychczas obowiązujących rozwiązań materialnoprawnych, lecz je uzupełniają^[3]. Przepisy działu IVa k.p.a. stanowią zatem dopełnienie konstrukcji administracyjnych kar pieniężnych, które obowiązują w systemie prawa w zakresie elementów określonych w art. 189a § 2 k.p.a. Dla ustalenia, czy dział IVa k.p.a. ma zastosowanie w odniesieniu do danej administracyjnej kary pieniężnej, konieczne jest zatem stwierdzenie, czy konkretne rozwiązanie prawne wymienione enumeratywnie i rozłącznie w art. 189a § 2 pkt 1–6 k.p.a. zostało uregulowane w przepisach odrębnych^[4].

II.4. W przepisie art. 189a § 1 k.p.a. używa się pojęć: „nakładanie” oraz „wymierzanie” administracyjnej kary pieniężnej. Z kolei art. 189d k.p.a. określa dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej. Stanowi on, że wymierzając karę, organ administracji publicznej bierze pod uwagę następujące przesłanki: wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia (1); częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara (2); uprzednie ukarania za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe (3); stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa (4); działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa (5); wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła (6); w przypadku osoby fizycznej – warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana (7).

Według powołanego przepisu wymierzeniem administracyjnej kary pieniężnej jest określenie jej wielkości przez organ w oparciu o przesłanki ustawowe, o ile ustawa dopuszcza miarkowanie administracyjnej kary

³ Paweł Majczak, „Uwagi na tle kodeksowej regulacji kar administracyjnych,” *Acta Universitatis Wratislaviensis*, nr 3798 (2017): 73.

⁴ Por. wyroki NSA z dnia: 19 czerwca 2020 r., II OSK 141/20; 3 grudnia 2020 r., II GSK 774/20 i II GSK 775/20 oraz uchwałę NSA z dnia 9 czerwca 2022 r., III OPS 1/21.

pieniężnej. Przystępując do wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, organ rozważa okoliczności związane z naruszeniem prawa, zagrożone administracyjną karą pieniężną, które ustawodawca nakazuje uwzględnić w procesie stosowania prawa.

Z kolei pojęcie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej należy łączyć z podstawą prawną (przepisami prawa materialnego) zastosowania administracyjnej kary pieniężnej, przesłankami wymienionymi w art. 189a § 2 pkt 2–3 i 5–6 k.p.a., 189e, 189f, 189g § 1 k.p.a., które określam mianem: przesłanek negatywnych nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, oraz z przesłanką z art. 189c k.p.a. Powołane przesłanki nazywam negatywnymi, ponieważ ziszczenie się którejkolwiek z nich powoduje niemożność nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Gwoli jasności przypomnieć jednocześnie należy, że wymienione kodeksowe przesłanki negatywne mają zastosowanie wówczas, gdy regulacja dotycząca administracyjnej kary pieniężnej nie zawiera własnych rozwiązań prawnych w tym zakresie.

Posługiwanie się w k.p.a. pojęciami „nakładania” oraz „wymierzania” jest konsekwencją różnorodności konstrukcji administracyjnych kar pieniężnych, a także brakiem spójności terminologicznej konstrukcji administracyjnych kar pieniężnych przed wprowadzeniem przepisów Działu IVa do k.p.a. W doktrynie przyjmowano, że w przypadku gdy ustawodawca pozostawia organowi pewien margines swobody w zakresie ustalenia wysokości kary pieniężnej, to ma ona charakter względnie oznaczony^[5]. Natomiast kary bezwzględnie oznaczone są karami, których wysokość zdeterminowana jest wprost w akcie prawnym.

II.5. Definiując pojęcie administracyjnej kary pieniężnej w art. 189b k.p.a., ustawodawca stwierdza, że jest ona sankcją określoną w ustawie i nakładaną^[6] przez organ. Proces nakładania administracyjnej kary pieniężnej powinien być więc rozumiany jako rekonstrukcja w toku postępowania administracyjnego normy prawnej określającej administracyjną karę pieniężną i skutki prawne naruszenia prawa zagrożonego tą karą. Rekonstrukcja owej normy polega na wskazaniu przepisów ustawy określających

⁵ Mirosław Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2008), 119.

⁶ Art. 189b k.p.a.: „Przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej”.

administracyjną karę pieniężną za naruszenie prawa zagrożone ową karą, z uwzględnieniem reguły *lex mitior*, a także ustaleniu, czy w sprawie nie zachodzą negatywne przesłanki nałożenia kary.

W doktrynie przyjmuje się, że w k.p.a. zawarte zostały *in genere* zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych, a obok nich mogą mieć zastosowanie w odniesieniu do niektórych kategorii administracyjnych kar pieniężnych zasady wymiaru administracyjnych kar pieniężnych^[7]. Zasady wymiaru kary odnoszą się do tych konstrukcji administracyjnych kar pieniężnych, które pozostawiają organowi margines swobody w zakresie ustalenia wysokości kary. Wymiar kary stanowi składową procesu nakładania administracyjnej kary pieniężnej w odniesieniu do kar pieniężnych względnie oznaczonych. Proces wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej jest konsekwencją poczynionych uprzednio przez organ ustaleń, według których istnieje podstawa prawna do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i nie zachodzą przesłanki negatywne do jej nałożenia^[8]. Proces ten jest więc w pewnym sensie zaabsorbowany w decyzji o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej, bowiem przystąpienie do miarkowania administracyjnej kary pieniężnej jest zawsze konsekwencją uprzedniego ustalenia, że nie wystąpiła żadna z przesłanek negatywnych do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej.

W świetle terminologii wyrażonej w dziale IVa k.p.a. w procesie zastosowania administracyjnej kary pieniężnej można więc wyróżnić dwa etapy: nakładanie i wymierzanie. Kolejność sformułowań, których użyto w art. 189a § 1 k.p.a.: „nakładania” lub „wymierzania”, nie wydaje się przypadkowa i jest poprawna z perspektywy etapów, które można wyodrębnić w procesie zastosowania administracyjnej kary pieniężnej. Organ wymierza administracyjną karę pieniężną, jednakże uprzednio musi określić podstawę prawną do jej nałożenia, a następnie ustalić, czy nie zachodzą negatywne przesłanki nałożenia kary.

Przyjmując za prawidłowe wskazane wcześniej desygnaty pojęć nałożenia oraz wymierzania administracyjnej kary pieniężnej, uznać należy, że wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej ma charakter wtórny

⁷ Agata Cebera i Jakub Firlus, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 3, red. Hanna Knysiak-Sudyka (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), komentarz do art. 189a k.p.a. teza 3.

⁸ Na gruncie p.o.ś. za *sui generis* przesłankę negatywną można uznać m.in. art. 308 tej ustawy, który stanowi, że wojewódzki inspektor ochrony środowiska nie wszczyna postępowania w sprawie wymierzenia kary, jeżeli przewidywana jej wysokość nie przekroczy 800 zł.

względem czynności związanych z nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej. Zaistnienie przynajmniej jednej z przesłanek negatywnych nałożenia administracyjnej kary pieniężnej czyni bezprzedmiotowym dalsze prowadzenie postępowania administracyjnego ustalenia w zakresie wymiaru kary.

III.1. Według art. 300 p.o.ś. w decyzji ustalającej wymiar kary biegnącej uwzględnia się przekroczenie lub naruszenie w skali doby (art. 300 ust. 2), natomiast w odniesieniu do przekroczenia ilości lub rodzaju gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza wymiar kary biegnącej określa się, uwzględniając przekroczenie w skali godziny (art. 300 ust. 3). Ponadto decyzja ustalająca wymiar kary biegnącej określa termin, od którego kara biegnąca będzie naliczana, jako odpowiednio: dzień albo pełną godzinę zakończenia wykonania pomiarów, pobrania próbek albo dokonania innych ustaleń stanowiących podstawę stwierdzenia przekroczenia lub naruszenia. Wymiar kary, według art. 300 p.o.ś., sprowadza się do określenia stawki, która będzie naliczana za jednostkowy czas trwania naruszenia (dobę lub godzinę – w zależności od rodzaju naruszenia).

III.2. W myśl art. 302 ust. 1 pkt 2 p.o.ś. wojewódzki inspektor ochrony środowiska podejmuje, na podstawie ostatecznej decyzji określającej wymiar kary biegnącej, decyzję o wymierzeniu kary za okres do dnia 31 grudnia każdego roku – jeżeli do tego dnia przekroczenie lub naruszenie nie zostało usunięte. Kara zostanie wymierzona za okres od dnia wykazania naruszenia do momentu jego ustania lub jeżeli ono nie nastąpiło – za okres do 31 grudnia każdego roku, tak długo, aż naruszenie nie ustanie. Według K. Gruszeckiego decyzja określająca wymiar kary biegnącej wiąże organ rozstrzygający w przedmiocie wymierzenia kary. Związanie to wyraża się tym, że organ rozpoznający i rozstrzygający sprawę w przedmiocie wymierzenia kary związany jest nie tylko stawką kary biegnącej, ale i terminem stwierdzonego naruszenia. W ramach tego postępowania nie jest dopuszczalne kwestionowanie prawidłowości dokonanych obliczeń arytmetycznych czy też przyjęcie takiego, a nie innego okresu rozliczeniowego^[9]. Pogląd ten jest uzasadniony, ponieważ ostateczna decyzja administracyjna określająca stawkę kary dopóty, dopóki jest w obrocie prawnym, korzysta z przymiotu legalności. Na podstawie tej decyzji podejmowana jest kolejna: o wymierzeniu kary za okres do ustania przekroczenia lub naruszenia

⁹ Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, art. 302.

(po stwierdzeniu, że przekroczenie lub naruszenie ustało) lub za okres do dnia 31 grudnia każdego roku, jeżeli do tego dnia przekroczenie lub naruszenie nie zostało usunięte.

IV. 1. Zestawienie obu regulacji (k.p.a. i p.o.ś.) dowodzi niespójności terminologicznej użytych w tych ustawach pojęć dotyczących procesu stosowania administracyjnych kar pieniężnych. Wymierzeniem kary biegnącej w rozumieniu art. 300 p.o.ś. jest – w odróżnieniu od definicji wymiaru kary wynikającej z art. 189d k.p.a. – określenie stawki kary za jednostkę czasu wskazaną w ustawie (dobę lub godzinę), co nie wyklucza konieczności podjęcia przez organ określonych zabiegów *stricte* arytmetycznych, które jednak miarkowaniem administracyjnej kary pieniężnej nie są¹⁰. Również w odniesieniu do drugiej decyzji składającej się na proces zastosowania administracyjnej kary pieniężnej, wydawanej na podstawie art. 302 p.o.ś., ustawodawca posługuje się pojęciem: podjęcie decyzji o wymierzeniu kary. Odwołując się do terminologii wynikającej z k.p.a., decyzja wydawana na podstawie art. 302 p.o.ś. jest decyzją nakładającą administracyjną karę pieniężną, bowiem spełnia ona wszystkie elementy definicji z art. 189b k.p.a. Pomimo że w powołanym przepisie art. 302 p.o.ś. użyto zwrotu: podejmuje decyzję o wymierzeniu, to pojęcie wymierzenia na gruncie p.o.ś. należy rozumieć swoiście. Owo wymierzenie należy definiować jako nałożenie administracyjnej kary pieniężnej w rozumieniu przepisów Działu IVa k.p.a. Z kolei wymierzenie kary, w rozumieniu k.p.a., w tym postępowaniu nie występuje, bowiem określona stawka kary biegnącej jest sztywna i nie podlega miarkowaniu.

IV. 2. Pogląd NSA, według którego odstąpienie od nałożenia kary, na podstawie art. 189f k.p.a., nie mogło być rozpoznawane na etapie postępowania administracyjnego w przedmiocie określenia wymiaru kary biegnącej, należy uznać za trafny. Skoro według przepisu art. 300 p.o.ś. celem tego postępowania jest określenie stawki kary i daty początkowej jej naliczania, to rozstrzyganie o dopuszczalności odstąpienia od nałożenia kary, z uwagi na zaistnienie przesłanki z art. 189f k.p.a., byłoby orzekaniem poza zakresem przedmiotowym sprawy administracyjnej. Jak się wskazuje, postępowanie administracyjne powinno być pragmatyczne, to znaczy powinno toczyć się sprawnie, szybko, oszczędnie, przy ograniczeniu czynności

¹⁰ Mateusz Kaczocha, "Z problematyki administracyjnych kar pieniężnych bezwzględnie oznaczonych," *Przegląd Legislacyjny*, nr 2 (2014): passim.

do niezbędnego minimum, z jednoznacznym ukierunkowaniem w celu uzyskania określonego efektu^[11]. Tym niemniej pragmatyzm postępowania nie może odbywać się z naruszeniem zasady legalizmu zobowiązującej organy między innymi do przestrzegania przepisów o właściwości organów i orzekania w granicach przedmiotowych sprawy. Również z perspektywy podmiotu karanego wydaje się, że odłożenie w czasie rozstrzygnięcia, w którym zostanie przesądzone, czy w sprawie zaistniały przesłanki z art. 189f k.p.a., nie pogarsza sytuacji prawnej tego podmiotu. Decyzja wydawana w oparciu o art. 300 p.o.ś. nie stanowi podstawy prawnej do uiszczenia administracyjnej kary pieniężnej, bowiem określa jedynie datę początkową i stawkę. Nie konkretyzuje zatem administracyjnej kary pieniężnej. W konsekwencji owa decyzja nie może też stanowić podstawy do egzekucji administracyjnej w oparciu o tę decyzję. „Rozczłonkowanie” procedury zastosowania administracyjnej kary pieniężnej na dwa odrębne postępowania administracyjne nie stanowi naruszenia zasady sprawiedliwości proceduralnej, która to zasada zawiera w sobie między innymi następujące elementy: prawo strony do wysłuchania, prawo do informowania, prawo do przewidywalności rozstrzygnięcia, sprawne rozstrzygnięcie sprawy w rozsądnym terminie, umożliwienie wszechstronnego zbadania okoliczności sprawy przez sąd^[12]. Podmiot, którego dotyczy decyzja wydana na podstawie art. 300 p.o.ś., a następnie decyzja, o której mowa w art. 302 p.o.ś., nie jest pozbawiony uprawnień procesowych strony. W pierwszym z prowadzonych postępowań może wykazywać, że nie doszło do naruszenia przepisów p.o.ś., kwestionować prawidłowość ustalenia stawki kary biegnącej oraz ustalenia dotyczące daty początkowej, natomiast w drugim może dowodzić, że zaistniały przesłanki negatywne nałożenia kary pieniężnej.

¹¹ Joanna Wegner-Kowalska, „Idea pragmatyzmu w postępowaniu administracyjnym,” w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. Jan Zimmermann (Warszawa: Wolters Kluwer, 2017): 965 i n.

¹² Por. wyroki TK z dnia: 31 stycznia 2005 r., SK 27/03; 14 czerwca 2006 r., K 53/05; 2 kwietnia 2007 r., SK 19/06; 30 maja 2007 r., SK 68/06; 12 lipca 2011 r., SK 49/08 i 30 października 2012 r., SK 8/12.

Bibliografia

- Cebera, Agata i Jakub Firlus. *W Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 3, red. Hanna Knysiak-Sudyka, komentarz do art. 189a k.p.a. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Gruszecki, Krzysztof. *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 6. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.
- Kaczocha, Mateusz. "Z problematyki administracyjnych kar pieniężnych bezwzględnie oznaczonych." *Przegląd Legislacyjny*, nr 2 (2014): 57 – 68.
- Majczak, Paweł. "Uwagi na tle kodeksowej regulacji kar administracyjnych." *Acta Universitatis Wratislaviensis*, nr 3798 (2017): 67 – 76. <https://doi.org/10.19195/0524-4544.323.8>.
- Wegner-Kowalska, Joanna. "Idea pragmatyzmu w postępowaniu administracyjnym." W *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. Jan Zimmermann. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2008.



MICHAŁ ZAWIŚLAK

Granice dopuszczalnej optymalizacji podatkowej z udziałem kościelnych osób prawnych. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2025 r., II FSK 501/22

The Limits of Permissible Tax Optimization Involving Church Legal Entities. Gloss to the Resolution of the Supreme Administrative Court of January, 16, 2025, II FSK 501/22

Abstract

The subject of this paper is an analysis of the relevance of tax law principles to the proper application of the income tax exemption of income of a church legal entity for religiously useful purposes. The key question is the extent to which the influence of the linguistic interpretation of tax laws on the activities of church legal entities reaches. The issue under discussion has not received commentary and has not been the subject of scholarly reflection. The article also addresses the problem of limiting aggressive tax optimization involving church legal entities. The article points out the need to change the system of tax reliefs and preferences provided for religious associations.

KEYWORDS: tax relief, donation, church charity and welfare activities, church legal entity, general rules of tax law, religious organisation

SŁOWA KLUCZOWE: ulga podatkowa, darowizna, działalność charytatywno-opiekuńcza, kościelna osoba prawna, zasady prawa podatkowego, związek wyznaniowy

MICHAŁ ZAWIŚLAK – doktor, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II,
ORCID – 0000-0002-0824-5489, e-mail: lexis@kul.pl

1 | Wprowadzenie

Powszechnie przyjmuje się, że głównym źródłem finansowania związków wyznaniowych w Polsce jest ofiarność wiernych^[1]. Podstawą otrzymywania darowizn przez kościelne osoby prawne są przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Dodać trzeba, że kościelne osoby prawne mogą otrzymywać darowizny z tytułu kultu religijnego, a także z tytułu prowadzenia działalności pożytku publicznego^[2]. Wiele związków wyznaniowych ma także możliwość otrzymywania darowizn na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą^[3]. Przy czym

¹ Dariusz Walencik, “Nabywanie dóbr doczesnych przez osoby prawne Kościoła katolickiego w świetle prawa polskiego i prawa kanonicznego,” *Studia z Prawa Wyznaniowego*, nr 7 (2004): 168 – 169; Tadeusz Stanisławski, “Darowizny na cele kultu religijnego i kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą. Kontrowersje i nowe rozwiązania,” *Studia z Prawa Wyznaniowego*, nr 12 (2009): 329; Bartłomiej Pieron, “Finansowanie celów kultu religijnego realizowanego przez kościoły i inne związki wyznaniowe,” *Studia z Prawa Wyznaniowego*, nr 14 (2011): 148 – 152; Józef Koredczuk, “Ulgi podatkowe z tytułu darowizn jako źródło finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych oraz ich działalności,” w *Finansowanie kościołów i innych związków wyznaniowych*, red. Paweł Sobczyk i Krzysztof Warchałowski (Warszawa: Wydawnictwo ASPRA, 2013), 265.

² Piotr Stanisławski, “Zwolnienia i ulgi podatkowe jako forma finansowania związków wyznaniowych ze środków publicznych,” w *Finansowanie związków wyznaniowych w krajach niemieckojęzycznych i w Polsce. Die Finanzierung der Religionsgemeinschaften in der Deutschsprachigen Ländern und in Polen*, red. Dariusz Walencik i Marcin Worbs (Opole: Redakcja Wydawnictw Wydziału Teologicznego, 2012) 166; Koredczuk, “Ulgi podatkowe z tytułu darowizn jako źródło finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych oraz ich działalności,” 268.

³ Zob. art. 55 ust. 7 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2023 r., poz. 1966); art. 40 ust. 7 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2023 r., poz. 544); art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2023 r., poz. 509); art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2015 r., poz. 483); art. 27 ust. 5 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2023 r., poz. 51); art. 28 ust. 5 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r., poz. 2616); art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2023 r., poz. 1874); art. 29 ust. 5 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2023 r., poz. 85); art. 26 ust. 5 ustawy z dnia

ta ostatnia z ww. form finansowego wsparcia działalności kościelnej wzbudza wiele kontrowersji w orzecznictwie sądów administracyjnych^[4] z uwagi na brak limitów dopuszczalnych odliczeń^[5].

Uchwała Izby Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z dnia 14 marca 2005 r., FPS 5/04 stanowi istotny punkt odniesienia dla systemu ulg i zwolnień podatkowych przewidzianych dla związków wyznaniowych^[6]. Zgodnie z przyjętą interpretacją przepisy „podatkowe” zawarte w ustawach indywidualnych regulujących stosunek państwa do poszczególnych związków wyznaniowych należy stosować zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*^[7]. Konsekwencją przyjęcia tej zasady jest konieczność zachowania pierwszeństwa przepisów ustaw indywidualnych wobec przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. W razie ewentualnej kolizji norm nie ma konieczności spełniania przesłanek przewidzianych w ustawach podatkowych^[8].

20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2023 r., poz. 47); art. 29 ust. 5 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2015 r., poz. 13); art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2023 r., poz. 8).

⁴ Aneta Abramowicz, „Ulg podatkowe z tytułu darowizn na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą,” *Studia z Prawa Wyznaniowego*, nr 22 (2019): 201 – 232.

⁵ Grażyna Maruszak, „Darowizny na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą w podatku dochodowym od osób fizycznych,” *Roczniki Nauk Prawnych*, nr 2 (2011): 165 – 166; Dariusz Walencik, „Dobrowolna ofiarność wiernych. Podstawy prawne i rozwiązania praktyczne,” w *Finansowanie związków wyznaniowych w krajach niemieckojęzycznych i w Polsce. Die Finanzierung der Religionsgemeinschaften in der Deutschsprachigen Ländern und in Polen*, red. Dariusz Walencik i Marcin Worbs (Opole: Redakcja Wydawnictw Wydziału Teologicznego, 2012): 100.

⁶ Ryszard Mastalski, „Glosa do uchwały NSA z 14 marca 2005 r., FPS 5/04,” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 2–23, poz. 142 (2005); Paweł Borecki, „Glosa do uchwały NSA z 14 marca 2005 r., FPS 5/04,” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 2, poz. 119 (2005).

⁷ Stanisławski, „Darowizny na cele kultu religijnego i kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą. Kontrowersje i nowe rozwiązania,” 216 – 217; Bartosz Rakoczy, *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2008), 216 – 217.

⁸ Abramowicz, „Ulg podatkowe z tytułu darowizn na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą,” 207.

Niniejsze opracowanie będzie miało na celu dokonanie analizy orzecznictwa NSA oraz doktryny prawa podatkowego dotyczącego znaczenia wykładni językowej w odniesieniu do zwolnienia z podatku dochodowego kościelnych osób prawnych. W szczególności rozważania zostaną poświęcone zagadnieniu przeciwdziałania optymalizacji podatkowej przez kościelne osoby prawne. Podstawą do wyprowadzenia wniosków o charakterze generalnym dotyczących całego systemu ulg i preferencji podatkowych przewidzianych dla kościelnych osób prawnych będzie orzeczenie NSA z dnia 16 stycznia 2025 r., II FSK 501/22. Szczegółowej analizie zostaną poddane ustawowe przesłanki konieczne do prawidłowego skorzystania ze zwolnienia od podatku dochodowego przez kościelne osoby prawne w kontekście zachowania niezbędnego dystansu pomiędzy działalnością religijną a gospodarczą.

2 | Znaczenie wykładni językowej w prawie podatkowym

Na gruncie prawa podatkowego postulat szczególnej dbałości o precyzję językową ma charakter reguły fundamentalnej. Odwoływał się do niej sam A. Smith:

podatnik musi mieć pewność co do tego, jakie są jego obowiązki, ale też jakie są jego uprawnienia w związku z ustaleniem i zapłatą podatku [...]. Termin płatności, sposób zapłaty, sumę, jaką należy zapłacić [...] wszystko to powinno być jasne i zrozumiałe dla podatnika⁹.

W polskim prawie podatkowym wykładni językowej nadaje się szczególne znaczenie ze względu na to, że jest ono częścią prawa publicznego, w którym akcentuje się potrzebę precyzyjnego zdefiniowania granic obowiązków

⁹ Adam Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 2, tłum. Antoni Prejbisz i Bronisława Jasińska (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1954), 585.

adresatów norm prawnych wobec państwa^[10]. W krajach europejskich również obowiązuje reguła pierwszeństwa rezultatu wykładni językowej^[11].

Nie ulega wątpliwości, że w systemie polskiego prawa podatkowego nadanie szczególnego znaczenia wykładni językowej jest podyktowane koniecznością realizacji zasady pewności prawa, rozumianej jako ochrona zaufania^[12]. Na uwagę zasługuje fakt, że wykładnia językowa stanowi element praworządności i ogranicza dowolność interpretacyjną^[13]. W literaturze przedmiotu dostrzeżono problem pozajęzykowych reguł wykładni^[14]. W licznych orzeczeniach wskazuje się na dopuszczalność odstępstwa od wykładni językowej przepisu i posiłkowanie się innymi metodami wykładni – logicznej i celowościowej, w szczególności gdy wynik wykładni językowej prowadziłby do wypaczenia treści przepisu^[15]. Panuje zgodność co do tego, że użycie wykładni pozajęzykowej nie powinno w żadnym przypadku pogarszać sytuacji podatnika^[16].

¹⁰ Hanna Litwińczuk, *Prawo podatkowe przedsiębiorców* (Warszawa: Dom Wydawniczy ABC, 2000), 34; Ryszard Sowiński, „Językowa a celowościowa wykładnia przepisów polskiego prawa podatkowego,” w *Prawo finansowe po transformacji ustrojowej. Międzynarodowe i europejskie prawo podatkowe. Zjazd katedr prawa finansowego i podatkowego*, red. Ireneusz Mirek i Tomasz Nowak (Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2012), 440.

¹¹ Marek Zirk-Sadowski, „Problem autonomii prawa podatkowego w orzecznictwie NSA,” *Kwartalnik Prawa Podatkowego*, nr 2 (2001): 54 – 55.

¹² Tomasz Spyra, *Granice wykładni prawa* (Warszawa: Zakamycze, 2006), 270.

¹³ Sławomira Wronkowska i Zygmunt Ziemiński, *Zarys teorii prawa* (Poznań: Wydawnictwo Ars Boni et aequi, 2001), 167.

¹⁴ Bogumił Brzeziński, „Wykładnia przepisów prawa finansowego,” w *System prawa finansowego*, t. 1, red. Cezary Kosikowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2010), 295.

¹⁵ Uchwała SN z dnia 21 stycznia 2016 r., III SZP 4/15 przywołała wcześniejsze orzecznictwo i poglądy doktryny. Zob. uchwała SN z dnia 8 lutego 2000 r., I KZP 50/99 OSNKW 2000/ 3/ 4/ 24; uchwała SN z dnia 11 stycznia 1999 r., I KZP 15/ 98 OSNKW 1999/ 11-12; wyrok SN z dnia 8 kwietnia 2002 r., V KKN 281/00 OSNKW 2002/ 7-8/56; uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 18 października 2001 r., I KZP 22/01 OSNKW 2001/11-12/86. Poglądy doktryny, na które powołał się SN, zostały wyrażone w następujących publikacjach: Sławomira Wronkowska i Zygmunt Ziemiński, *Zarys teorii prawa* (Poznań: Wydawnictwo Ars Boni et aequi, 1997), 165; Lech Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa* (Toruń: Wydawnictwo TNOIK, 1997), 151; Andrzej Redelbach, Sławomira Wronkowska i Zygmunt Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1993), 203; Lech Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów: Komentarz* (Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, 2002), 158 – 159.

¹⁶ Brzeziński, „Wykładnia przepisów prawa finansowego,” 295.

Kolejną „żelazną” regułą jest zasada zakazu dokonywania interpretacji rozszerzającej, zawierającej wyjątki od bardziej ogólnych zasad prawnych (*exceptiones non sunt extendendae*), jak i zwężającej^[17]. W przypadku prawa podatkowego regułą taką stosuje się w szczególności do interpretacji przepisów regulujących zwolnienia, ulgi i wyłączenia określonych stanów faktycznych lub prawnych z opodatkowania^[18]. Interpretacja wyjątków, w świetle konstytucyjnej zasady powszechności obowiązku podatkowego, powinna być realizowana przy użyciu reguł wykładni językowej dokonywanej w sposób ścisły (tzw. literalna wykładnia przepisów)^[19].

Według B. Brzezińskiego zasada *interpretatio cessat in claris* ma swoje źródło w derywacyjnej koncepcji wykładni prawa. Z kolei derywacyjna koncepcja wykładni zakłada konieczność używania wszystkich możliwych w danym przypadku rodzajów wykładni do wszystkich przepisów, przy czym poszczególne rodzaje wykładni powinny być wykorzystywane w odpowiedniej kolejności (tzn. wykładnia językowa – systemowa – celowościowa)^[20].

W orzecznictwie panuje przekonanie o aktualności zasady *clara non sunt interpretanda* oraz zasady *interpretatio cessat in claris*, ale na gruncie doktryny prawa podatkowego trwa ożywiona dyskusja nad tym, w jakim zakresie aktualna pozostaje zasada *clara non sunt interpretanda*, a w jakim przy interpretacji tekstu prawnego należy uznawać zasadę *omnia sunt interpretanda*^[21].

Podsumowując, istnieją trzy przesłanki dopuszczalności podważenia rezultatów wykładni językowej. W pierwszej kolejności, gdy wykładnia pozajęzykowa ma na celu zamknięcie luki w prawie. Po drugie, gdy wykładnia językowa prowadzi do absurdalnych wniosków, a po trzecie, gdy wykładnia językowa prowadzi do wyniku sprzecznego z podstawowymi wartościami prawa, w tym w szczególności z wartościami wynikającymi z Konstytucji RP^[22]. W podobnym tonie wypowiedział się NSA w uchwale

¹⁷ Andrzej Malec, „Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym a wykładnia prawa podatkowego,” *Monitor Podatkowy*, nr 2 (2005): 31 – 32.

¹⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2021 r., II FSK 774/19; wyrok NSA z dnia 25 listopada 2021 r., II FSK 919/21; wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2021 r., II FSK 2333/20; wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2018 r., II FSK 816/16.

¹⁹ Brzeziński, „Wykładnia przepisów prawa finansowego,” 288.

²⁰ Spyra, *Granice wykładni prawa*, 73.

²¹ Krzysztof Płeszka, *Wykładnia rozszerzająca* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2010), 231.

²² Sowiński, „Językowa a celowościowa wykładnia przepisów polskiego prawa podatkowego,” 442.

z dnia 29 listopada 1999 r.^[23] Niektórzy specjaliści z prawa podatkowego wyrażają pogląd o pomocniczości wykładni systemowej i funkcjonalnej przy zachowaniu pierwszeństwa wykładni językowej^[24].

3 | Zwężająca interpretacja przepisów dotycząca ulg i zwolnień

W literaturze wskazuje się, że dominująca praktyka stosowania wykładni zwężającej w odniesieniu do ulg i zwolnień podatkowych może prowadzić do deformacji funkcji tych instytucji. Jak zauważają B. Kuźniacki i R. Krasnodębski, sądy administracyjne i organy podatkowe wykazują tendencję do automatycznego traktowania zwolnień jako wyjątków od zasady powszechności opodatkowania, co skutkuje ścisłą i zwężającą interpretacją tych przepisów, niezależnie od ich celu legislacyjnego czy konstytucyjnych wartości, jak zasada zaufania obywatela do państwa prawa czy pewności prawa. Taka praktyka, według autorów, zagraża stabilności systemu podatkowego i może przyczyniać się do chaosu interpretacyjnego oraz uznaniowości w stosowaniu prawa przez organy władzy publicznej^[25].

W doktrynie prawa podatkowego powstał spór interpretacyjny pojęć „dochód przeznaczony” i „dochód wydatkowany”, występujących w przepisach dotyczących zwolnień podatkowych organizacji pozarządowych. Sądy administracyjne wyraźnie oddzieliły pojęcie wydatkowania bezpośredniego od wydatkowania pośredniego, uznając, że tylko to pierwsze może prowadzić do skutku w postaci spełnienia warunków zwolnienia.

²³ „Dopiero po wyczerpaniu reguł językowych może nastąpić stosowanie pozajęzykowych dyrektyw interpretacyjnych, nakazujących wybrać spośród dopuszczalnych na gruncie reguł znaczeniowych danego języka etnicznego znaczeń tekstu prawnego takie znaczenie zespołu przepisów, przy którym odtworzone na jego podstawie normy miałyby najsilniejsze znaczenie aksjologiczne w przyjmowanym systemie wartości”. Zob. uchwała NSA z dnia 29 listopada 1999 r., FPK 3/ 99, ONSA 2000 nr 2, poz. 59.

²⁴ Zirk-Sadowski, „Problem autonomii prawa podatkowego w orzecznictwie NSA,” 54 – 55.

²⁵ Błażej Kuźniacki i Robert Krasnodębski, „Próba uporządkowania chaosu interpretacyjnego wokół zwolnień z opodatkowania dochodów organizacji non profit,” *Przegląd Podatkowy*, nr 4 (2023): 10 – 18.

Takie podejście spotkało się z krytyką przedstawicieli doktryny, zwłaszcza prof. R. Mastalskiego, który akcentuje znaczenie wykładni celowościowej w odniesieniu do przepisów podatkowych. R. Mastalski zwrócił uwagę, że *ratio legis* tych przepisów to realizacja celów społecznych, a więc interpretacja powinna sprzyjać mechanizmom, które te cele wspierają – przy zachowaniu realnego i ostatecznego charakteru wydatkowania dochodu zwolnionego. W jego ocenie pominięcie tego aspektu przez NSA prowadzi do wypaczenia sensu przepisu art. 17 ust. 1e ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (dalej: u.p.d.o.p.) i może godzić w funkcjonowanie organizacji non profit.

Omawiany powyżej spór ujawnia fundamentalny konflikt między wykładnią językową a celowościową w prawie podatkowym. B. Kuźniacki oraz R. Krasnodębski podkreślają znaczenie funkcjonalnego podejścia do przepisów dotyczących zwolnień podatkowych dla organizacji non profit oraz konieczność uwzględnienia celu społecznego przy ich stosowaniu. Sądy administracyjne powinny zachować większą wrażliwość hermeneutyczną, szczególnie w sytuacjach, gdzie literalna interpretacja prowadzi do ograniczenia praw lub utraty sensu instytucji prawnej. Zastosowanie podejścia wyłącznie literalnego, bez analizy funkcji i celu przepisu, prowadzi do błędnych wniosków oraz wypaczenia celu normy prawnej.

4 | Zwolnienie podatkowe dochodów spółek, których jedynymi udziałowcami (akcjonariuszami) są kościelne osoby prawne

Opisany powyżej konflikt pomiędzy formalistycznym a funkcjonalnym podejściem do prawa podatkowego, szczególnie w zakresie zwolnień przysługujących organizacjom non profit, dotyczy także zwolnień podatkowych dotyczących kościelnych osób prawnych.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 4b u.p.d.o.p.^[26] wolne od podatku są dochody spółek, których jedynymi udziałowcami (akcjonariuszami) są kościelne osoby prawne – w części przeznaczanej na cele wymienione w pkt 4a lit. b

²⁶ Dz.U. z 2023 r., poz. 2805 ze zm.

cytowanej ustawy. Zwolnienie, o którym mowa powyżej, ma charakter warunkowy i nie dotyczy dochodów z tzw. zatrutego drzewa^[27].

Przyjęta przez NSA w wyroku z dnia 16 stycznia 2025 r. wykładnia przepisów wyklucza możliwość korzystania ze zwolnienia podatkowego przez podmioty, które jedynie pośrednio uczestniczą w realizacji celów uprawniających do zastosowania preferencji przewidzianej w art. 17 ust. 1 pkt 4b u.p.d.o.p. Wnioskodawcą jest G. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Ż. Postępowanie dotyczyło wydania interpretacji indywidualnej w związku z poniżej opisanym stanem faktycznym: Wnioskodawca jest spółką z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wspólnikami Wnioskodawcy jest pięć innych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jedynymi udziałowcami Wspólników są kościelne osoby prawne (udziałowcem każdego ze Wspólników jest odrębna kościelna osoba prawna). Wnioskodawca planuje przeznaczać część dochodu na cele: kultu religijnego, oświatowo-wychowawcze, naukowe, kulturalne, charytatywno-opiekuńcze oraz na konserwację zabytków, prowadzenie punktów katechetycznych, inwestycje sakralne w zakresie budowy, rozbudowy i odbudowy kościołów oraz kaplic, adaptację innych budynków na cele sakralne, a także inne inwestycje przeznaczone na punkty katechetyczne i zakłady charytatywno-opiekuńcze.

W przedstawionym stanie faktycznym Wnioskodawca uzasadnił swoje stanowisko tym, że w jego spółce jedynymi udziałowcami są kościelne osoby prawne. Wprawdzie kościelne osoby prawne nie są udziałowcami Wnioskodawcy w sposób bezpośredni, niemniej jednak pośrednio (za pośrednictwem Wspólników) posiadają one w kapitale zakładowym Wnioskodawcy 100% udziałów. Kluczowym zagadnieniem było zatem to, czy kościelna osoba prawna, której współnikami jest pięć spółek z ograniczoną

²⁷ Zob. art. 17 ust. 1a ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych: „Zwolnienie nie dotyczy: dochodów uzyskanych z działalności polegającej na wytwarzaniu wyrobów przemysłu elektronicznego, paliwowego, tytoniowego, spirytusowego, winiarskiego, piwowarskiego, a także pozostałych wyrobów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 1,5%, oraz wyrobów z metali szlachetnych albo z udziałem tych metali lub dochodów uzyskanych z handlu tymi wyrobami; zwolnieniem objęte są jednak dochody podmiotów, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 4–8 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, uzyskane z działalności polegającej na wytwarzaniu wyrobów przemysłu elektronicznego; dochodów uzyskanych z działalności polegającej na oddaniu środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych do odpłatnego używania na warunkach określonych w art. 17a–17k”.

odpowiedzialnością, niebędących kościelnymi osobami prawnymi, realizuje przesłankę podmiotową zastosowania zwolnienia przewidzianego w art. 17 ust. 1 pkt 4b u.p.d.o.p.

Organ podatkowy (Dyrektor Krajowej Izby Skarbowej) wydał interpretację indywidualną, w której uznał stanowisko spółki za nieprawidłowe. W uzasadnieniu interpretacji organ podatkowy w ramach wykładni literalnej określił, że zwolnieniem, o jakim mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4b u.p.d.o.p. objęte zostały te podmioty, których jedynymi udziałowcami są kościelne osoby prawne i które przeznaczyły osiągnięte dochody na cele preferowane zwolnieniem (ujęte w art. 17 ust. 1 pkt 4a lit. b u.p.d.o.p.). Zatem z tego zwolnienia mogą skorzystać wyłącznie podmioty bezpośrednio zaangażowane w „przedsięwzięcie finansowe”. Organ podatkowy uznał, że Wnioskodawca nie wypełnił przesłanki bezpośredniego zaangażowania w świetle przepisu określonego w art. 17 ust. 1 pkt 4b u.p.d.o.p., ponieważ udziałowcami Wnioskodawcy są spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Kluczowe znaczenie ma fakt, że kościelnymi osobami prawnymi są udziałowcy wspólników Wnioskodawcy, a nie udziałowcy Wnioskodawcy. NSA dokonał interpretacji omawianego zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych, stwierdzając, że prawo do skorzystania z wyżej omawianego zwolnienia dotyczy wyłącznie podmiotu bezpośrednio zaangażowanego w działalność religijną.

Organ podatkowy w omawianej powyżej sprawie uznał, że przepisy ustanawiające zwolnienia i ulgi podatkowe w systemie polskiego prawa podatkowego są istotnym wyjątkiem od zasady sprawiedliwości podatkowej – powszechności i równości podatkowej – dlatego muszą być stosowane w sposób ścisły i jakakolwiek wykładnia rozszerzająca w odniesieniu do przepisów dotyczących ww. preferencji podatkowych jest niedopuszczalna.

5 | Wspieranie działalności religijnie użytecznej przez państwo

Celem ustanowienia zwolnienia, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4b u.p.d.o.p., z pewnością było zagwarantowanie kościelnej osobie prawnej prowadzącej działalność gospodarczą możliwości przekazania części (całości) swojego dochodu „na cele religijnie użyteczne”. Warto dodać, że ten przepis został uchwalony w 1989 r. w innej niż obecnie rzeczywistości

społeczno-ekonomicznej^[28]. I to właśnie okoliczności historyczne powodują dzisiaj konieczność poddania głębszej refleksji system ulg i preferencji podatkowych przewidzianych dla związków wyznaniowych. Przede wszystkim chodzi o to, aby istniejące ulgi i zwolnienia podatkowe stymulowały działalność religijną^[29]. Wbrew pozorom ten postulat ma szczególne znaczenie w dzisiejszej rzeczywistości, gdy przy okazji wprowadzania tzw. Polskiego Ładu pozbawiono wbrew zasadzie sprawiedliwości społecznej osoby duchowne uprawnienia do odliczania składki zdrowotnej od podatku^[30].

Z pewnością zwolnienie, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4b u.p.d.o.p., ma służyć jako gwarancja stabilnego finansowania kościelnej osoby prawnej. Pamiętać trzeba, że wraz ze zmianą ustroju politycznego wprowadzono szereg ulg i preferencji podatkowych, aby wspierać cele społecznie użyteczne^[31]. Nie stanowią one zatem przywileju, lecz racjonalny sposób należytego zabezpieczenia sytuacji majątkowej w warunkach wolnorynkowych różnorodnych podmiotów, także kościelnych osób prawnych. Gdy spojrzymy na treść art. 17 ust. 1 pkt 4b analizowanej ustawy, to wyraźnie zauważymy, że ta norma prawna daje temu wyraz poprzez przypisanie możliwości przekazania części (całości) dochodu kościelnej osoby prawnej na rzecz celów, które stanowią esencję działalności kościelnej. Zatem celem tej normy prawnej jest zapewnienie preferencji podatkowej w formie zwolnienia dla konkretnej jednostki kościelnej posiadającej osobowość prawną, a nie dla podmiotów od niej zależnych lub powiązanych majątkowo

²⁸ Wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. 1989 Nr 29, poz. 155) kościelna osoba prawna, aby przyjąć darowiznę, musiała uzyskać zgodę właściwego organu administracji państwowej, co było związane z ówczesnym brzmieniem art. 36 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93). Zob. Arkadiusz Januchowski, „Uprawnienia majątkowe związków wyznaniowych,” *Studia z Prawa Wyznaniowego*, nr 9 (2006): 198 – 200.

²⁹ Stanisławski, „Darowizny na cele kultu religijnego i kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą. Kontrowersje i nowe rozwiązania,” 329.

³⁰ Piotr Stanisławski i Dariusz Walencik, „Zryczałtowany podatek dochodowy od przychodów osób duchownych po wprowadzeniu «Polskiego Ładu»: uwagi do ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw,” *Studia z Prawa Wyznaniowego*, nr 25 (2022): 300 – 306.

³¹ Włodzimierz Nykiel, *Ulg i zwolnienia w konstrukcji prawnej podatku* (Warszawa: Dom Wydawniczy ABC, 2002), 42 – 43.

lub kapitałowo. Dlatego też z aprobatą trzeba przyjąć wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2025 r.

Istota sprawy, którą rozstrzygnął NSA w przywołanym wyroku, sprowadza się do określenia granic optymalizacji źródeł dochodów przez kościelne osoby prawne w ramach obowiązujących przepisów podatkowych. Stworzenie podmiotu kościelnego, w skład którego wchodzić będzie pięć spółek, których jedynymi udziałowcami będą kościelne osoby prawne, to typowy schemat podatkowy opierający się na zasadzie dążenia do optymalizacji podatkowej. W przedmiotowej sprawie trudno nie ulec urokowi prostoty argumentacji przedstawionej przez podmiot religijny. Wszak kościelna spółka składała się ze wspólników, których wyłącznymi udziałowcami (akcjonariuszami) były kościelne osoby prawne. Wydawać się zatem może, że wspomniane spółki, będące wspólnikami kościelnej spółki, są podmiotami, które wyczerpują przesłanki do zastosowania zwolnienia podatkowego. W rzeczywistości, gdyby skarżąca miała rację, to racjonalny ustawodawca w celu doprecyzowania kręgu podmiotów objętych hipotezą wspomnianej normy powinien posłużyć się określeniem „bierze udział w sposób bezpośredni lub pośredni” albo „może pozostawać wspólnikiem lub akcjonariuszem w spółce bezpośrednio lub pośrednio”. NSA definitywnie odrzucił argumentację kościelnej spółki z uwagi na fakt, że stworzenie kościelnych spółek, których jedynym lub głównym celem było osiągnięcie korzyści podatkowej, było sprzeczne z przedmiotem i celem ustawy podatkowej.

Pod powierzchnią omawianego orzeczenia kryje się konieczność dostosowania ulg i zwolnień podatkowych przysługujących związkom wyznaniowym do obowiązujących zasad prawa podatkowego. Trzeba dodać, że to orzeczenie wpisuje się w istniejącą od lat linię orzeczniczą akcentującą konieczność ścisłego stosowania zasad prawa podatkowego do podmiotów religijnych^[32].

Zmiany, jakie zaszły w polskim społeczeństwie po 1989 r., doprowadziły do innego postrzegania sposobów finansowania działalności religijnej. Aktualnie wiedza na temat mechanizmów optymalizacji podatkowej jest powszechna, korzystają z niej również podmioty religijne. Trudno zatem oczekiwać, aby w zmieniającej się rzeczywistości kościelne osoby

³² Wyrok NSA z dnia 6 września 2007 r., II FSK 993/06, LEX nr 377575; wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2008 r., II FSK 312/07, LEX nr 471241; wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2016 r., II FSK 2397/14, LEX nr 2116249; wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2016 r., II FSK 2049/14, LEX nr 2118972.

prawne były biernymi obserwatorami otaczającej rzeczywistości fiskalnej. Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2025 r. ma szansę stać się punktem zwrotnym i wywołać dyskusję na temat funkcji zwolnień i ulg podatkowych przewidzianych dla związków wyznaniowych w kontekście granic dopuszczalnej optymalizacji.

Kluczowe jest pytanie, jak daleko sięga wpływ wykładni językowej przepisów podatkowych na działalność kościelnych osób prawnych. Omawiane zagadnienie nie doczekało się komentarza i nie było przedmiotem naukowej refleksji. Jednocześnie należy zaznaczyć, że dotychczasowe orzecznictwo i stanowiska doktryny nie uwzględniają w pełni ryzyka związanego z realnymi zagrożeniami, jakie niesie za sobą agresywna optymalizacja podatkowa – również w przypadku kościelnych osób prawnych. Niezależnie bowiem od ich szczególnego statusu w porządku prawnym podmioty te – działające w sferze finansowej – podlegają tym samym ograniczeniom co inni uczestnicy obrotu gospodarczego. Interpretacja rozszerzająca przepisów o ulgach, zwolnieniach i wyłączeniach podatkowych niesie ryzyko obejścia prawa, a w konsekwencji osłabienia systemu podatkowego państwa.

6 | Państwowy interes fiskalny a granice dopuszczalnej optymalizacji

Kształt polskiego systemu podatkowego wynika z dwóch kluczowych procesów: transformacji ustrojowo-gospodarczej po 1990 r. oraz integracji Polski z Unią Europejską. Ten ostatni proces pociągał za sobą konieczność harmonizacji i koordynacji rozwiązań podatkowych z unijnym *acquis communautaire*.

Zdaniem J. Pach obecny system podatkowy nie spełnia wielu podstawowych wymogów stawianych nowoczesnym systemom podatkowym, co skutkuje poważnymi problemami funkcjonalnymi i systemowymi. Autorka wyróżnia kilka głównych niedoskonałości, takich jak: brak przejrzystości prawnej, co sprzyja nieprawidłowościom i nadużyciom, nielogiczna konstrukcja wybranych podatków, która prowadzi m.in. do wyłudzeń, niewłaściwy dobór źródeł podatków, co narusza zasadę taniości opodatkowania, nieprecyzyjne granice opodatkowania, skutkujące nadmiernym

fiskalizmem i ucieczką kapitału, niska ściągalność podatków, nieefektywne przeciwdziałanie oszustwom oraz nadmierna uciążliwość systemu dla podatników.

J. Pach podkreśla, że problemów jest więcej i wymagają one szczegółowych badań empirycznych, opartych na danych z różnych instytucji publicznych (np. Ministerstwa Finansów, izb skarbowych), jak również badań podatników – zarówno osób fizycznych, jak i prawnych. Artykuł dobrze wpisuje się w debatę nad kierunkami modernizacji polskiego systemu finansów publicznych i akcentuje rolę nauki w budowaniu skutecznych rozwiązań instytucjonalnych.

W interesie państwa i dobra wszystkich podatników leży trzymanie „ręki na pulsie” w zakresie regulacji prawnych umożliwiających agresywną optymalizację podatkową. W tym kontekście przywołania wymagają również stanowiska Ministerstwa Finansów – m.in. ostrzeżenia przed stosowaniem schematów optymalizacji podatkowej z udziałem podmiotów powiązanych oraz wykorzystujących status organizacji pożytku publicznego lub związków wyznaniowych. W szczególności w ostrzeżeniu MDR (raportowanie schematów podatkowych) nr 1/2020 wskazano, że działanie polegające na tworzeniu struktury mającej na celu osiągnięcie wyłącznie korzyści podatkowej bez rzeczywistego zaangażowania beneficjenta końcowego może stanowić schemat podatkowy wymagający raportowania.

Również Krajowa Rada Doradców Podatkowych (dalej: KRDP) w swoim stanowisku z 2021 r. wskazywała na konieczność ujednolicenia i zaostrzenia zasad interpretacji przepisów dotyczących zwolnień podatkowych – w tym szczególnie w odniesieniu do jednostek organizacyjnych nieobjętych Krajowym Rejestrem Sądowym (dalej: KRS), takich jak kościelne osoby prawne. W ocenie KRDP należy unikać „fiskalnej ślepoty” wobec podmiotów, które dzięki nietransparentnej strukturze właścicielskiej mogą unikać opodatkowania.

Orzeczenie NSA z dnia 16 stycznia 2025 r. wpisuje się zatem w utrwaloną linię orzecniczą, zgodnie z którą zwolnienia podatkowe jako wyjątki od zasady powszechności opodatkowania powinny być interpretowane ściśle (por. np. wyrok NSA z dnia 17 lipca 2019 r., II FSK 2244/17 czy wyrok NSA z dnia 21 października 2021 r., II FSK 477/21). Z kolei w doktrynie B. Brzeziński i H. Litwińczuk wskazują na konieczność stosowania wykładni literalnej w odniesieniu do ulg i preferencji, podkreślając jednocześnie granice dopuszczalnego wsparcia finansowego działalności religijnej ze środków publicznych.

Przyjęcie elastycznego stosowania prawa podatkowego, zwłaszcza sądowego stosowania prawa, które decyduje o jego rzeczywistym kształcie, ma ważne znaczenie z punktu widzenia nasilającego się współcześnie zjawiska unikania, a nawet uchylania się od opodatkowania^[33]. Faktem jest, że w dobie globalizacji gospodarki podatnicy posługują się coraz bardziej wyrafinowanymi sposobami agresywnej optymalizacji podatkowej. Zatem konieczne jest podjęcie działań skutecznie chroniących interes podatników i interes publiczny. Paradoksalnie ochrona podatnika (wiernego) ma tutaj większe znaczenie niż ochrona interesu publicznego, gdyż wpływa na zaufanie do instytucji życia publicznego o szczególnym znaczeniu społecznym.

Bardzo ważnym aspektem wcielania w życie postulatu elastyczności prawa podatkowego jest wprowadzanie do systemu prawa podatkowego precyzyjnych definicji legalnych^[34]. W przypadku kościelnych osób prawnych, w szczególności Kościoła katolickiego, konieczne w tym aspekcie jest sięgnięcie do zasad prawa kanonicznego, a zatem systemu prawnego obcego prawu podatkowemu.

Niebagatelną rolę w unikaniu opodatkowania mają doradcy podatkowi, którzy powinni swoimi działaniami nie dopuszczać do obejścia przepisów prawa podatkowego. Przy działaniach optymalizacyjnych obciążeń podatkowych nie może być bowiem miejsca na uchylanie się od opodatkowania, czynności pozorne, obejście prawa, pranie pieniędzy czy finansowanie terroryzmu^[35].

W świetle powyższego uwzględnienie szerszego kontekstu fiskalnego i systemowego – obejmującego praktykę organów podatkowych, orzecznictwo i postulaty środowisk doradczych – stanowi niezbędny element oceny legalności działań optymalizacyjnych kościelnych osób prawnych. Dopiero

³³ Eugenia Fojcik-Mastalska i Ryszard Mastalski, "Elastyczność stosowania prawa podatkowego," w *Księga jubileuszowa ku czci profesor Krystyny Sawickiej. Gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych. Zagadnienia finansowoprawne*, red. Wojciech Miemieć (Wrocław: Oficyna Wydawnicza „Unimex”, 2017), 470 – 471.

³⁴ Paweł Borszowski, "Pomiędzy elastycznością przepisów prawa podatkowego a definicjami legalnymi," w *Księga jubileuszowa ku czci profesor Krystyny Sawickiej. Gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych. Zagadnienia finansowoprawne*, red. Wojciech Miemieć (Wrocław: Oficyna Wydawnicza „Unimex”, 2017), 480 – 482.

³⁵ Kalina Kunowska i Krzysztof Kunowski, "Optymalizacja podatkowa a obejście prawa podatkowego," w *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego w Polsce. Optymalizacja podatkowa a obejście prawa podatkowego*, red. Monika Munnich i Adam Zdunek (Lublin: Wydawnictwo KUL, 2012), 120 – 121.

wówczas możliwa jest całościowa i adekwatna ocena zakresu ochrony prawnej, jakiej te podmioty powinny podlegać.

7 | Przeciwdziałanie optymalizacji podatkowej z udziałem kościelnych osób prawnych

Na kanwie niejasności związanych z przekazywaniem darowizn na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą NSA w Warszawie w swoich orzeczeniach wskazał, że celem i uzasadnieniem tych darowizn powinno być rzeczywiste prowadzenie i efektywna realizacja tej działalności^[36]. Tę konkluzję trzeba odnieść także do innych ulg i zwolnień wynikających z przepisów ustaw regulujących stosunek państwa do poszczególnych związków wyznaniowych. Problem dotyczy działalności danego związku wyznaniowego, która powinna służyć realizacji posłannictwa duchowego, a nie komercyjnego. Jak słusznie zauważył W. Brzozowski, „działalność komercyjna powinna pozostawać w tym przypadku na dalszym planie i nie przesądzać o rzeczywistym obrazie funkcjonowania grupy”^[37].

Wydaje się pewne, że struktura osobowa i majątkowa kościelnej osoby prawnej będzie wpływać na prawo do skorzystania ze zwolnienia, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4b u.p.d.o.p. Bezpośrednie zaangażowanie oznaczać w tym przypadku będzie, że kościelna osoba prawna musi być „beneficjentem rzeczywistym” takiego zwolnienia. Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2025 r. potwierdził, że ze zwolnienia z dochodu przekazanego na cele religijne, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4b w zw. z art. 17 ust. 1 pkt 4a lit. b u.p.d.o.p. skorzystać może tylko taka kościelna osoba prawna, która w sposób bezpośredni odniesie korzyść podatkową.

³⁶ Wyrok NSA z dnia 23 marca 2006 r., II FSK 1405/05, LEX nr 261089; wyrok NSA z dnia 25 października 2007 r., II FSK 1180/06, LEX nr 440475; wyrok NSA z dnia 25 maja 2011 r., II FSK 67/10, LEX nr 846669; wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2011 r., II FSK 1195/10, LEX nr 1151283; wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2011 r., II FSK 1763/10, LEX nr 1112481; wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2013 r., II FSK 2133/11, LEX nr 1557838.

³⁷ Wojciech Brzozowski, „Działalność kultowa czy działalność gospodarcza?,” w *Finansowanie kościołów i innych związków wyznaniowych*, red. Paweł Sobczyk i Krzysztof Warchałowski (Warszawa: Wydawnictwo ASPRA, 2013), 59.

To, o czym mowa powyżej, ma poważne konsekwencje podatkowe na przyszłość. Przede wszystkim zapobiegać będzie sytuacjom wykorzystywania przedmiotowego zwolnienia do celów agresywnej optymalizacji podatkowej służącej celom innym niż religijne. Ponadto wymóg bezpośredniego zaangażowania kościelnej osoby prawnej ograniczy pole do nadużyć fiskalnych. Użyte powyżej sformułowanie beneficjenta rzeczywistego w kontekście nabycia preferencji podatkowych przez kościelną osobę prawną stawia pytanie o podleganie jednostek organizacyjnych poszczególnych związków wyznaniowych pod przepisy ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (dalej: AML)^[38]. Zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 1 AML beneficjentem rzeczywistym jest

każda osoba fizyczna sprawująca bezpośrednio lub pośrednio kontrolę nad osobą prawną poprzez posiadanie uprawnień, wynikających z okoliczności prawnych lub faktycznych, umożliwiające wywieranie decydującego wpływu na czynności lub działania podejmowane przez daną osobę prawną lub w imieniu której są nawiązywane stosunki gospodarcze lub jest przeprowadzana transakcja okazjonalna.

Zatem beneficjentem rzeczywistym będzie zawsze osoba lub grupa osób^[39].

W specjalnym rejestrze (Centralny Rejestr Beneficjentów Rzeczywistych, dalej: CRBR), który jest publicznie dostępny i prowadzony w systemie teleinformatycznym przez Ministerstwo Finansów, gromadzone są informacje o beneficjentach rzeczywistych podmiotów wpisanych do KRS. W założeniu ustawodawcy CRBR ma przeciwdziałać praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, zaś posiadanie dokładnych i aktualnych danych o beneficjentach rzeczywistych ma uniemożliwiać ukrycie tożsamości w skomplikowanej strukturze korporacyjnej. W przypadku spółki kapitałowej, której jedynym (100%) udziałowcem czy akcjonariuszem jest zakon bądź jego jednostka organizacyjna (prowincja zakonna, opactwo, klasztor niezależny, dom zakonny), beneficjentem rzeczywistym jest właściwy wyższy przełożony tego zakonu oraz członkowie jego rady, zaś w przypadku parafii

³⁸ Dz.U. z 2023 r., poz. 1124.

³⁹ Dariusz Walencik, "Opinia prawna na temat beneficjenta rzeczywistego w przypadku spółki kapitałowej, której jedynym (100%) udziałowcem czy akcjonariuszem jest zakon bądź jego jednostka organizacyjna (prowincja zakonna, opactwo, klasztor niezależny, dom zakonny)," *Studia z Prawa Wyznaniowego*, nr 23 (2020): 481.

oraz diecezji będzie to odpowiednio biskup diecezjalny oraz członkowie diecezjalnej rady do spraw ekonomicznych i kolegium konsultorów^[40].

Pojawia się pytanie, czy kościelne osoby prawne podlegają pod przepisy ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Obowiązek zgłoszenia do CRBR nie dotyczy kościelnych osób prawnych bezpośrednio (art. 2 ust. 1 AML), gdyż jednostki organizacyjne związków wyznaniowych z chwilą powstania nabywają osobowość prawną, ale nie podlegają wpisowi do KRS.

Wykorzystywanie konstrukcji podatkowych w celu osiągnięcia korzyści jest nie tylko moralnie wątpliwe, ale stanowi rzeczywiste zagrożenie dla stabilności finansów publicznych. Według OECD zapobieganie nadużyciom podatkowym powinno zmierzać do zagwarantowania łatwej identyfikacji beneficjenta rzeczywistego. Realnym zagrożeniem jest fakt, że dany podmiot na gruncie prawa podatkowego będzie beneficjentem rzeczywistym, podczas gdy w ujęciu AML będzie w ogóle niedostrzegalny. Jak zauważa P. Fatyga, możliwa jest sytuacja, że dany podmiot dopuszcza się przestępstw finansowych oraz podatkowych, ale może być nieuchwytny dla celów AML oraz celów podatkowych z uwagi na rozbieżności definicyjne beneficjenta rzeczywistego^[41].

Przyjęta przez NSA w wyroku z dnia 16 stycznia 2025 r. interpretacja nie pozwala na korzystanie ze zwolnienia podatkowego podmiotom zaangażowanym w sposób pośredni w korzystanie z tej preferencji podatkowej. To z kolei oznacza, że charakter powiązań pomiędzy podmiotami korzystającymi z tego zwolnienia będzie miał szczególne znaczenie. Nie może umknąć uwadze fakt, że do skorzystania ze zwolnienia określonego w art. 17 ust. 1 pkt 4b u.p.d.o.p. są uprawnione tylko spółki, których jedyne udziałowcami (akcjonariuszami) są w sposób bezpośredni kościelne osoby prawne. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się jednolicie, że przepisy regulujące ulgi podatkowe, stanowiące wyjątki od

⁴⁰ Walencik, "Opinia prawna na temat beneficjenta rzeczywistego w przypadku spółki kapitałowej, której jedynym (100%) udziałowcem czy akcjonariuszem jest zakon bądź jego jednostka organizacyjna (prowincja zakonna, opactwo, klasztor niezależny, dom zakonny)," 486.

⁴¹ Patrycja Fatyga, "Przeciwdziałanie agresywnym optymalizacjom podatkowym jako jedno z głównych wyzwań polskiego i europejskiego systemu podatkowego na przykładzie instytucji raportowania schematów podatkowych," w *Różne oblicza transformacji w Polsce i na świecie. Aspekty społeczne, gospodarcze i polityczne*, red. Adam Rogoda, Adriana Skorupska i Marek Wąsiński (Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, 2020), 57 – 62.

zasady powszechności opodatkowania, należy interpretować ściśle, przede wszystkim w oparciu o wykładnię językową^[42].

8 | Państwowy interes fiskalny a granice dopuszczalnej optymalizacji podatkowej

Nie sposób pominąć szerszego kontekstu instytucjonalnego, w jakim funkcjonują przepisy dotyczące ulg podatkowych dla kościelnych osób prawnych. W interesie państwa i wszystkich podatników leży systemowe monitorowanie oraz ograniczanie zjawisk agresywnej optymalizacji podatkowej, zwłaszcza gdy wykorzystują one konstrukcje formalnie legalne, lecz sprzeczne z *ratio legis* przepisów podatkowych. W tym zakresie istotne są nie tylko głosy przedstawicieli doktryny prawa wyznaniowego – zazwyczaj skłonnych do aprobaty dla szerokiej wykładni przepisów proreligijnych – ale również oficjalne stanowiska instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo systemu podatkowego. Do połowy 2016 r. w polskim systemie podatkowym nie funkcjonowała ogólna klauzula obejścia przepisów prawa podatkowego. Dodać trzeba, że orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) w kwestii granic unikania opodatkowania w podatkach bezpośrednich nie było stosowane na gruncie polskim ze względu na brak podstaw normatywnych w prawie polskim^[43].

Z dniem 1 stycznia 2019 r. do polskiego systemu podatkowego została wprowadzona instytucja obowiązkowego raportowania schematów podatkowych (MDR). Podatnicy bądź doradcy podatkowi są zobowiązani do zgłaszania szefowi Krajowej Administracji Skarbowej czynności, które stanowią schemat podatkowy (zob. art. 86a § 1 pkt 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa). Z wyjaśnień Ministerstwa Finansów w sprawie MDR z 21 stycznia 2019 r. wynika, że schematem może

⁴² Zob. wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2021 r., II FSK 774/19; wyrok NSA z dnia 25 listopada 2021 r., II FSK 919/21; wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2021 r., II FSK 2333/20; wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2018 r., II FSK 816/16; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 maja 2021 r., I SA/Gl 273/21.

⁴³ Jan Szczepański, "Unikanie opodatkowania dochodu w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej," *Kwartalnik Prawa Podatkowego*, nr 4 (2013): 52 – 53.

być praktycznie każda sytuacja (transakcja), w której jedna strona jest podatnikiem lub podejmowane czynności mają lub mogą mieć wpływ na powstanie lub niepowstanie obowiązku podatkowego^[44]. Istotnym problemem w prawidłowym zastosowaniu kryterium kwalifikowanego korzystającego w odniesieniu do kościelnej osoby prawnej jest fakt, że tego typu podmioty nie mają obowiązku prowadzenia księgowości (zob. art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości), a to z kolei oznacza, że schemat podatkowy z ich udziałem nie może być analizowany pod kątem pozostałych przesłanek, tzw. ogólna cecha rozpoznawcza, szczególna cecha rozpoznawcza, inna szczególna cecha rozpoznawcza (art. 86a § 1 pkt 1 i 13 ordynacji podatkowej). Najwyraźniej polski ustawodawca nie dostrzegł zagrożeń mogących stanowić podstawę agresywnej optymalizacji z udziałem kościelnych osób prawnych.

W zagranicznej literaturze przedmiotu podkreśla się, że agresywna optymalizacja podatkowa jest „konceptą parasolową” dla międzynarodowego planowania podatkowego, jak i unikania opodatkowania. Agresywna optymalizacja podatkowa to nadużycie systemu prawa podatkowego będące zachowaniem, które polega na unikaniu zobowiązań, ale nie jest sprzeczne z intencjami legislacyjnymi. Dodać trzeba, że ani dyrektywa Rady (UE) 2016/1164 z dnia 12 lipca 2016 r. ustanawiająca przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, ani orzecznictwo TSUE nie pozwoliły na zdefiniowanie niejasnej koncepcji agresywnego planowania podatkowego^[45].

Ministerstwo Finansów regularnie publikuje tzw. ostrzeżenia przed schematami podatkowymi, wskazując na próby obchodzenia prawa w sposób, który zagraża sprawiedliwości podatkowej i powszechności opodatkowania. Podobne stanowiska formułuje KRDP, podkreślając potrzebę przejrzystości struktur własnościowych i rozróżnienia między działalnością o charakterze religijnym a typowo komercyjnym. Postulat trzymania „ręki na pulsie” w tym obszarze należy zatem postrzegać jako wyraz racjonalnej troski o efektywność prawa i legitymizację systemu podatkowego jako całości.

⁴⁴ Jakub Jankowski, *Optymalizacja podatkowa w podatkach dochodowych: dopuszczalność i prawne granice* (Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2019), 284.

⁴⁵ Krzysztof Cień, *Unikanie opodatkowania a planowanie podatkowe* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), 454, 457.

Ministerstwo Finansów wielokrotnie ostrzegało przed schematami agresywnej optymalizacji, w tym w szczególności dotyczącymi tworzenia podmiotów powiązanych, wykorzystywania struktur zagranicznych czy manipulacji miejscem zarządu. W opublikowanych ostrzeżeniach i objaśnieniach (np. z dnia 29 stycznia 2021 r.) resort zwracał uwagę na obowiązek raportowania schematów podatkowych (MDR) oraz na konieczność ich identyfikacji przez podmioty obowiązane, w tym doradców podatkowych i instytucje finansowe. Również KRDP podkreśla w swoich oficjalnych stanowiskach (m.in. w piśmie do Ministerstwa Finansów z dnia 30 września 2020 r.), że doradcy podatkowi powinni nie tylko chronić interes klienta, lecz także współdziałać w zapewnianiu przejrzystości obrotu prawnego i uczciwości podatkowej. W ocenie KRDP tworzenie struktur kapitałowych z udziałem podmiotów kościelnych powinno być analizowane z perspektywy rzeczywistego celu gospodarczego i funkcji religijnej, a nie jako narzędzie uzyskiwania nieuzasadnionych preferencji podatkowych. W wystąpieniach przedstawicieli KRDP, w tym prof. A. Mariańskiego, akcentuje się potrzebę przeciwdziałania instrumentalizacji prawa podatkowego oraz promowania etycznych standardów zawodu doradcy podatkowego.

Walka z agresywną optymalizacją podatkową na gruncie unijnym została uregulowana w dyrektywie Rady 2014/107/EU z 9 grudnia 2014 r. zmieniającej dyrektywę 2011/16/EU w zakresie obowiązkowej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania. Dyrektywa została implementowana do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 9 marca 2017 r. o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami. Obowiązek raportowania ma przyczynić się do łatwego identyfikowania struktur, które są projektowane i wdrażane w celu uniknięcia opodatkowania^[46].

Wprowadzenie do systemu prawa polskiego instytucji MDR zostało dokonane w sposób niedbały i niekonsekwentny, m.in. raportowanie uzależnione jest od spełnienia kryterium głównej korzyści. W praktyce polskie regulacje w zakresie MDR sprowadzają się do obowiązku informowania o każdej aktywności podatkowej, zamiast do selekcjonowania rzetelnych informacji o nadużyciach^[47].

⁴⁶ Jadwiga Glumińska-Pawlic i Hanna Szarpak, "BEPS 13: CBCR – raport według krajów," *Studia Iuridica Lublinensia*, t. 27, nr 2 (2018), 23 – 35.

⁴⁷ Patrycja Fatyga, "Przeciwdziałanie agresywnym optymalizacjom podatkowym jako jedno z głównych wyzwań polskiego i europejskiego systemu podatkowego na przykładzie instytucji raportowania schematów podatkowych," 65 – 67.

Omaiwane orzeczenie NSA z dnia 16 stycznia 2025 r. wskazuje na konieczność oddzielenia działalności gospodarczej od działalności religijnej i zapewnienia przejrzystości struktur kapitałowych. Ten wyrok może stanowić ważny punkt odniesienia w procesie interpretacji i stosowania przepisów dotyczących podmiotów wyznaniowych. Językowe reguły interpretacyjne, którymi posłużył się NSA, były wystarczające do rekonstrukcji normy prawnej i przyjęcia założenia, że adresatami tego zwolnienia są wyłącznie podmioty, których jedynymi udziałowcami (akcjonariuszami) są kościelne osoby prawne. Wskazać trzeba, że NSA nie dokonał szerszej analizy systemowej i celowościowej przedmiotowego zwolnienia, a ta ma kluczowe znaczenie.

Motywacją do stania się przedsiębiorcą na początku transformacji ustrojowej w Polsce były niemal wyłącznie przesłanki materialne – brak było etosu przedsiębiorcy. Ponad 90% Polaków w latach 90. XX wieku uważało, że głównym celem przedsiębiorstwa jest zysk^[48]. Zgodnie z koncepcją Kopernika–Greshama „przedsiębiorca gorszy wypiera przedsiębiorcę lepszego co prowadziło do sytuacji, w której na rynku zaczęły funkcjonować podmioty łamiące powszechnie przyjęte zasady i reguły społeczne”. Zupełnie nieuporządkowany, sterowany politycznie proces prywatyzacji państwowej przedsiębiorstw doprowadził do dalszej dewaluacji zdeprawowanego przez lata komunizmu systemu wartości. Ułomność instytucji publicznych i całego systemu społeczno-politycznego przyczyniły się do obniżania standardów moralnych jednostek^[49].

Reasumując, w prawie podatkowym pierwszeństwo wykładni literalnej ma charakter fundamentalny, ale wypacza sens i cel ustawodawczy przepisów mających na celu wspieranie określonych działań społecznie pożądaných, także tych realizowanych przez kościelne osoby prawne. Organy podatkowe oraz sądy często wykazują tendencję do quasilegisłacyjnego działania, modyfikując sens przepisów poprzez własne interpretacje, zamiast ograniczać się do ich stosowania z uwzględnieniem szerszego kontekstu. Takie podejście ma konsekwencje ustrojowe i systemowe – pogłębia erozję zaufania obywateli do prawa podatkowego jako instrumentu sprawiedliwej i przewidywalnej redystrybucji. Jako jeden z postulatów wskazać

⁴⁸ Anna Lewicka-Strzańska, *Etyczne standardy firm i pracowników* (Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, 1999), 58.

⁴⁹ Marcin Kawko, „Etyczny wymiar eldorado okresu transformacji ustrojowej w Polsce,” w *Różne oblicza transformacji w Polsce i na świecie. Aspekty społeczne, gospodarcze i polityczne*, red. Adam Rogoda, Adriana Skorupska i Marek Wąsiński (Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, 2020), 90 – 91.

trzeba na bardziej celowościowe, zrównoważone podejście, uwzględniające istotę i funkcję społeczną podmiotów religijnie zorientowanych. W polskim systemie podatkowym brakuje ogólnej normy – zasady prawa podatkowego, która nakazywałaby uwzględniać rzeczywistość ekonomiczną w procesie wykładni prawa podatkowego^[50].

Przy czym nie chodzi o to, aby wykluczyć zawężającą interpretację przepisów dotyczących ulg i zwolnień odnoszących się do podmiotów kościelnych, lecz o to, aby wykładnia ta nie prowadziła do pominięcia konstytucyjnych zasad autonomii i współdziałania państwa i związków wyznaniowych oraz równości podmiotów realizujących działalność o charakterze religijnym lub dobroczynnym. W szczególności nie powinna ona eliminować z możliwości korzystania z preferencji podatkowych takich struktur organizacyjno-prawnych, które – choć formalnie odrębne – funkcjonalnie stanowią integralną część kościelnego systemu realizacji celów społecznie użytecznych, zwłaszcza gdy dochody przez nie generowane są w całości transferowane i wykorzystywane zgodnie z przepisami ustawy oraz statutowymi celami kościelnych osób prawnych.

Polskie sądy coraz częściej sięgają do koncepcji nadużycia prawa podatkowego, a więc wykorzystania prawa podatkowego w sposób sprzeczny z celem tych przepisów. Tym samym, sięgając do metod wykładni celowościowej, rozważają zamiar prawodawcy. Takie podejście wydaje się zasadne szczególnie w kontekście przepisów podatkowych zawartych w ustawach indywidualnych uchwalonych w latach 1989–1997. Wykładnia celowościowa odnosi się do woli ówczesnego prawodawcy i tamtych okoliczności społeczno-gospodarczych, ale z koniecznością uwzględnienia sensu i celu ustawy podatkowej w aktualnych realiach. Chyba najprościej byłoby powiedzieć, że za każdym razem sądy administracyjne rozpatrujące sprawy podatkowe z udziałem kościelnych osób prawnych powinny, gdy wymaga tego dobro interesu publicznego, jasno i precyzyjnie wskazywać na mankamenty starych regulacji podatkowych zawartych w ustawach indywidualnych, dając tym samym jasny sygnał ustawodawcy do podejmowania działań legislacyjnych naprawczych.

Agresywna optymalizacja podatkowa jest ściśle związana z pojęciem obejścia prawa, dlatego takie obejście należy traktować jako nadużycie zasady wolności unikania opodatkowania. Organy mogą stwierdzić, że mamy do czynienia z obejściem prawa podatkowego, gdy jest to oparte

⁵⁰ Jakub Jankowski, *Optymalizacja podatkowa w podatkach dochodowych: dopuszczalność i prawne granice* (Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2019), 72.

na wszechstronnej, całościowej analizie okoliczności faktycznych i prawnych^[51].

W kontekście powyższego nie można pominąć znaczenia konstytucyjnej zasady bilateralności w relacjach pomiędzy państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, wyrażonej w art. 25 ust. 4 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi, że stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim określa umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską, natomiast stosunki z innymi związkami wyznaniowymi wyznaczają umowy zawarte przez Radę Ministrów z właściwym przedstawicielem danego kościoła. W świetle tej normy państwo nie jest uprawnione do jednostronnej reinterpretacji zakresu uprawnień przyznanych kościelnym osobom prawnym lub podmiotom pozostającym pod ich kontrolą, jeżeli prowadziłoby to do ograniczenia gwarantowanych wcześniej uprawnień, bez uprzednich negocjacji i zmiany postanowień właściwej umowy konkordatowej bądź ustawy wyznaniowej. W szczególności dotyczy to korzystania z preferencji podatkowych, które zostały ukształtowane jako element systemowego uregulowania relacji między państwem a związkami wyznaniowymi, a nie jako zwykłe uprawnienie podlegające jednostronnej reinterpretacji przez organy administracji skarbowej.

9 | Wnioski

Literalna wykładnia w prawie podatkowym, choć precyzyjna, może prowadzić do rezultatów sprzecznych z intencją ustawodawcy. Z kolei podejście celowościowe – bardziej elastyczne – pozwala na uwzględnienie realiów funkcjonowania podmiotów społecznych i lepiej służy ochronie konstytucyjnych wartości takich jak zasada proporcjonalności czy pomocniczości.

Pamiętać trzeba, że ulgi i zwolnienia podatkowe dotyczące związków wyznaniowych zostały wprowadzone do systemu prawa podatkowego po transformacji ustrojowej w innych realiach społeczno-gospodarczych. Pomimo upływu czasu władze publiczne nie dokonały pogłębionej refleksji

⁵¹ Mariusz Cieśla, „Optymalizacja podatkowa – w poszukiwaniu prawdziwego znaczenia,” w *Agresywna optymalizacja podatkowa – problem podatnika czy problem państwa?*, red. Jadwiga Glumińska-Pawlic (Katowice: Śląski Oddział Krajowej Izby Doradców Podatkowych, 2017), 8 – 9.

o charakterze systemowym na temat ich dalszej zasadności w systemie prawa podatkowego. Wspomnieć trzeba, że wypracowanie nowych rozwiązań podatkowych dotyczących związków wyznaniowych jako materia wzajemnych stosunków pomiędzy państwem a związkami wyznaniowymi powinno być przedmiotem prac w ramach dwustronnych ustaleń, co czyniłoby zadość treści art. 25 ust. 4–5 Konstytucji RP^[52]. Postulat J. Krukowskiego, aby kwestie finansowe Kościoła katolickiego uregulować w drodze konkordatu parcyjnego, jest nadal aktualny w tym kontekście^[53].

Można z nadzieją przyjąć, że omawiane orzeczenie NSA z dnia 16 stycznia 2025 r. pozytywnie wpłynie na ograniczenie optymalizacji podatkowej dokonywanej z udziałem kościelnych osób prawnych. Jest to tym bardziej istotne, gdyż w Polsce większość kościołów i innych związków wyznaniowych prowadzi działalność gospodarczą, korzystając z dostępnych ulg i zwolnień podatkowych. Wszelkie czynności faktyczne, polegające na kreowaniu czynności sztucznych, których głównym celem jest osiągnięcie wyłącznie korzyści podatkowej sprzecznej z realizacją celów religijnie użytecznych, powinny być eliminowane z systemu prawa podatkowego. Te obawy są uzasadnione, gdyż w systemie prawa polskiego funkcjonuje immunitet egzekucyjny dotyczący kościelnych osób prawnych^[54].

Zachowanie spójności systemu podatkowego wymaga zastosowania reguł wykładni charakterystycznych dla prawa podatkowego także w stosunku do związków wyznaniowych. Prymat zasad prawa podatkowego w stosunku do działalności kościelnych osób prawnych nabiera szczególnego znaczenia, gdyż pozwala władzom państwowym na ograniczenie przedsięwzięć obliczonych na czerpanie zysków kosztem działalności religijnej. Realizacja posłannictwa duchowego wymaga dzisiaj od organów państwa ustalenia *ad casum* kryteriów oceny nastawienia kościelnej osoby

⁵² Paweł Borecki, "Opinia prawna w sprawie wykładni art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej," *Przegląd Prawa Wyznaniowego*, nr 6 (2014): 279 – 284; Piotr Stanisławski, "O obowiązku układowego regulowania stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim," w *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4–5 Konstytucji RP)*, red. Piotr Stanisławski i Marta Ordon (Lublin: Wydawnictwo KUL, 2013), 459 – 463.

⁵³ Józef Krukowski, "Systemy finansowania kościołów w świecie współczesnym. Zarys problematyki," w *Finansowanie kościołów i innych związków wyznaniowych*, red. Paweł Sobczyk i Krzysztof Warchałowski (Warszawa: Wydawnictwo ASPRA, 2013), 356 – 357.

⁵⁴ Rafał Adamus, "Postępowanie egzekucyjne albo upadłościowe wobec osoby prawnej Kościoła Katolickiego w Polsce a mienie stanowiące przedmiot kultu religijnego," *Studia z Prawa Wyznaniowego*, nr 27 (2024): 17 – 18.

prawnej na osiągnięcie celów typowo religijnych. Działalność kościelnych osób prawnych nastawiona w gruncie rzeczy wyłącznie na zysk nie powinna korzystać z ochrony prawnej.

Konieczne jest uszczegółowienie przepisów dotyczących beneficjentów rzeczywistych oraz rozważenie reformy systemu ulg podatkowych dla związków wyznaniowych w drodze bilateralnych porozumień z uwzględnieniem współczesnych realiów społeczno-gospodarczych.

Bibliografia

- Abramowicz, Aneta. "Ulgi podatkowe z tytułu darowizn na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą." *Studia z Prawa Wyznaniowego*, nr 22 (2019): 201 – 232. <https://doi.org/10.31743/spw.5479>.
- Adamus, Rafał. "Postępowanie egzekucyjne albo upadłościowe wobec osoby prawnej Kościoła Katolickiego w Polsce a mienie stanowiące przedmiot kultu religijnego." *Studia z Prawa Wyznaniowego*, nr 27 (2024): 81 – 94. <https://doi.org/10.31743/spw.16683>.
- Borecki, Paweł. "Glosa do uchwały NSA z 14 marca 2005 r., FPS 5/04." *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 2, poz. 119 (2025).
- Borecki, Paweł. "Opinia prawna w sprawie wykładni art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej." *Przegląd Prawa Wyznaniowego*, nr 6 (2014): 279 – 284.
- Brzeziński, Bogumił. "Wykładnia przepisów prawa finansowego." W *System prawa finansowego*, t. 1, red. Cezary Kosikowski. Warszawa: Wolters Kluwer, 2010.
- Brzozowski, Wojciech. "Działalność kultowa czy działalność gospodarcza?" W *Finansowanie kościołów i innych związków wyznaniowych*, red. Paweł Sobczyk i Krzysztof Warchałowski. Warszawa: Wydawnictwo ASPRA, 2013.
- Cień, Krzysztof. *Unikanie opodatkowania a planowanie podatkowe*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.
- Cieśla, Mariusz. "Optymalizacja podatkowa – w poszukiwaniu prawdziwego znaczenia." W *Agresywna optymalizacja podatkowa – problem podatnika czy problem państwa?*, red. Jadwiga Glumińska-Pawlic, 8 – 9. Katowice: Śląski Oddział Krajowej Izby Doradców Podatkowych, 2017.
- Fatyga, Patrycja. "Przeciwdziałanie agresywnym optymalizacjom podatkowym jako jedno z głównych wyzwań polskiego i europejskiego systemu podatkowego na przykładzie instytucji raportowania schematów podatkowych." W *Różne oblicza transformacji w Polsce i na świecie. Aspekty społeczne, gospodarcze*

- i polityczne, red. Adam Rogoda, Adriana Skorupska i Marek Wąsiński. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, 2020.
- Fojcik-Mastalska, Eugenia i Ryszard Mastalski. "Elastyczność stosowania prawa podatkowego." W *Księga jubileuszowa ku czci profesor Krystyny Sawickiej. Gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych. Zagadnienia finansowoprawne*, red. Wojciech Miemieć, 115 – 126. Wrocław: Oficyna Wydawnicza Unimex, 2017.
- Glumińska-Pawlic, Jadwiga i Hanna Szarpak. "BEPS 13: CBCR – raport według krajów." *Studia Iuridica Lublinensia*, t. 27, nr 2 (2018): 23 – 35. <https://doi.org/10.17951/sil.2018.27.2.23>.
- Jankowski, Jakub. *Optymalizacja podatkowa w podatkach dochodowych: dopuszczalność i prawne granice*. Warszawa: C.H. Beck, 2019.
- Januchowski, Arkadiusz. "Uprawnienia majątkowe związków wyznaniowych." *Studia z Prawa Wyznaniowego*, nr 9 (2006): 197 – 208.
- Koredczuk, Józef. "Ulgi podatkowe z tytułu darowizn jako źródło finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych oraz ich działalności." W *Finansowanie kościołów i innych związków wyznaniowych*, red. Paweł Sobczyk i Krzysztof Warchałowski. Warszawa: Wydawnictwo ASPRA, 2013.
- Krukowski, Józef. "Systemy finansowania kościołów w świecie współczesnym. Zarys problematyki." W *Finansowanie kościołów i innych związków wyznaniowych*, red. Paweł Sobczyk i Krzysztof Warchałowski. Warszawa: Wydawnictwo ASPRA, 2013.
- Kunowska, Kalina i Krzysztof Kunowski. "Korekta deklaracji w procesie wymiaru podatku – faktyczny czy pozorny wyraz intencji ustawodawcy." W *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego w Polsce. Optymalizacja podatkowa a obejście prawa podatkowego*, red. Monika Münnich i Adam Zdunek, 120 – 121. Lublin: Wydawnictwo KUL, 2012.
- Kuźniacki, Błażej i Robert Krasnodebski. "Próba uporządkowania chaosu interpretacyjnego wokół zwolnień z opodatkowania dochodów organizacji non profit." *Przegląd Podatkowy*, nr 4 (2023): 10 – 18. <https://doi.org/10.18778/1509-877X.2023.01.03>.
- Lewicka-Strzałecka, Anna. *Etyczne standardy firm i pracowników*. Warszawa: Instytut Filozofii i Socjologii PAN, 1999.
- Litwińczuk, Hanna. *Prawo podatkowe przedsiębiorców*. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC, 2000.
- Malec, Andrzej. "Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym a wykładnia prawa podatkowego." *Monitor Podatkowy*, nr 2 (2005): 31 – 32.
- Mastalski, Ryszard. "Glosa do uchwały NSA z 14 marca 2005 r., FPS 5/04." *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 2–23, poz. 142 (2005).
- Morawski, Lech. *Wstęp do prawoznawstwa*. Toruń: Wydawnictwo TNOiK, 1997.

- Morawski, Lech. *Wykładnia w orzecznictwie sądów: Komentarz*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, 2002.
- Nykiel, Włodzimierz. *Ulgi i zwolnienia w konstrukcji prawnej podatku*. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC, 2002.
- Pieron, Bartłomiej. “Finansowanie celów kultu religijnego realizowanego przez kościoły i inne związki wyznaniowe.” *Studia z Prawa Wyznaniowego*, nr 14 (2011): 141 – 159.
- Rakoczy, Bartosz. *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2008.
- Redelbach, Andrzej, Sławomira Wronkowska i Zygmunt Ziemiński. *Zarys teorii państwa i prawa*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1993.
- Smith, Adam. *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 2. Tłumaczenie Antoni Prejbisz i Bronisława Jasińska. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1954.
- Sowiński, Ryszard. “Językowa a celowościowa wykładnia przepisów polskiego prawa podatkowego.” W *Prawo finansowe po transformacji ustrojowej. Międzynarodowe i europejskie prawo podatkowe. Zjazd katedr prawa finansowego i podatkowego*, red. Ireneusz Mirek i Tomasz Nowak, 439 – 445. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2012.
- Spyra, Tomasz. *Granice wykładni prawa*. Warszawa: Zakamycze, 2006.
- Stanisławski, Tadeusz. “Darowizny na cele kultu religijnego i kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą. Kontrowersje i nowe rozwiązania.” *Studia z Prawa Wyznaniowego*, nr 12 (2009): 329 – 339.
- Stanisz, Piotr i Dariusz Walencik. “Zryczałtowany podatek dochodowy od przychodów osób duchownych po wprowadzeniu «Polskiego Ładu»: uwagi do ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw.” *Studia z Prawa Wyznaniowego*, nr 25 (2022): 293 – 307. <https://doi.org/10.31743/spw.13724>.
- Stanisz, Piotr. “O obowiązku układowego regulowania stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim.” W *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4–5 Konstytucji RP)*, red. Piotr Stanisławski i Marta Ordon, 459 – 463. Lublin: Wydawnictwo KUL, 2013.
- Stanisz, Piotr. “Zwolnienia i ulgi podatkowe jako forma finansowania związków wyznaniowych ze środków publicznych.” W *Finansowanie związków wyznaniowych w krajach niemieckojęzycznych i w Polsce. Die Finanzierung der Religionsgemeinschaften in der Deutschsprachigen Ländern und in Polen*, red. Dariusz Walencik i Marcin Worbs, 161 – 169. Opole: Redakcja Wydawnictw Wydziału Teologicznego, 2012.

- Szczepański, Jan. "Unikanie opodatkowania dochodu w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej." *Kwartalnik Prawa Podatkowego*, nr 4 (2013): 52 – 53.
- Walencik, Dariusz. "Dobrowolna ofiarność wiernych. Podstawy prawne i rozwiązania praktyczne." W *Finansowanie związków wyznaniowych w krajach niemieckojęzycznych i w Polsce. Die Finanzierung der Religionsgemeinschaften in der Deutschsprachigen Ländern und in Polen*, red. Dariusz Walencik i Marcin Worbs, 93 – 109. Opole: Redakcja Wydawnictw Wydziału Teologicznego, 2012.
- Walencik, Dariusz. "Nabywanie dóbr doczesnych przez osoby prawne Kościoła katolickiego w świetle prawa polskiego i prawa kanonicznego." *Studia z Prawa Wyznaniowego*, nr 7 (2004): 157 – 179.
- Walencik, Dariusz. "Opinia prawna na temat beneficjenta rzeczywistego w przypadku spółki kapitałowej, której jedynym (100%) udziałowcem czy akcjonariuszem jest zakon bądź jego jednostka organizacyjna (prowincja zakonna, opactwo, klasztor niezależny, dom zakonny)." *Studia z Prawa Wyznaniowego*, nr 23 (2020): 471 – 488. <https://doi.org/10.31743/spw.5730>.
- Wronkowska, Sławomira i Zygmunt Ziemiński. *Zarys teorii prawa*. Poznań: Wydawnictwo Ars Boni et aequi, 2001.
- Zirk-Sadowski, Marek. "Problem autonomii prawa podatkowego w orzecznictwie NSA." *Kwartalnik Prawa Podatkowego*, nr 2 (2001): 54 – 55.



MATEUSZ KUPIEC

Przetwarzanie danych biometrycznych dzieci w związku z korzystaniem ze szkolnej stołówki. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 października 2024 r., III OSK 4804/21

Processing Children's Biometric Data in the Context of Using a School Canteen. Commentary to the Judgment of the Supreme Administrative Court of 10.10.2024, III OSK 4804/21

Abstract

The commentary is a critical analysis of the Supreme Administrative Court (NSA) ruling, which found that the processing of students' biometric data by a school for verifying payments for the use of the school canteen services complies with the requirements of the GDPR. The analysis elaborates in detail on the court's interpretation of the principle of data minimization, purpose limitation, and the criterion of "freely given" consent. The author points out inaccuracies in the court's assessment, arguing that the processing of children's biometric data in this manner constitutes a disproportionate interference with their privacy. The author discusses the court's reasoning regarding the relationship between the consent of the data subject and the data processing principles outlined in Article 5 of the GDPR. Concerns are also raised about the court's assessment that the legal guardians' consent was "freely given", which, according to the author, fails to sufficiently account for the relationship between the school and students and the potential imbalance of power between the parties.

KEYWORDS: biometrics, children, GDPR, privacy, school

SŁOWA KLUCZOWE: biometria, dzieci, szkoła, prywatność, RODO

MATEUSZ KUPIEC – magister prawa, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, ORCID – 0000-0001-7280-8955, e-mail: m.kupiec@inp.pan.pl

Przedmiotem głosowanego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) jest ocena zgodności z przepisami RODO^[1] przetwarzania przez Szkołę X (dalej: Szkoła) odcisków palców uczniów korzystających z usług stołówki szkolnej w celu weryfikacji uiszczenia opłaty za posiłek wydany w danym dniu. Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych (dalej: Prezes UODO) stwierdził naruszenie przez placówkę przepisów art. 5 ust. 1 lit. c oraz art. 9 ust. 1 RODO w związku z takim wykorzystaniem danych biometrycznych dzieci i decyzją nałożył na nią administracyjną karę pieniężną w wysokości 20 000 zł^[2]. NSA, podzielając stanowisko wyrażone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) w Warszawie^[3], który uchylił wyżej wskazaną decyzję Prezesa UODO, oddalił skargę kasacyjną organu. Wyrok NSA wymaga pogłębionego komentarza w szczególności ze względu na przyjętą przez skład orzekający wykładnię zasady minimalizacji danych (art. 5 ust. 1 lit. c RODO), zasady ograniczonego celu przetwarzania (art. 5 ust. 1 lit. b RODO) oraz wymogu „dobrowolności” zgody na przetwarzanie danych biometrycznych uczniów wyrażoną w ich imieniu przez opiekunów prawnych.

Dokonując weryfikacji zarzutu skarżącego kasacyjnie organu dotyczącego dokonania błędnej interpretacji przez WSA zasady minimalizacji danych, NSA uznał, że przetwarzanie danych biometrycznych dzieci w celu korzystania przez nie ze stołówki szkolnej jest adekwatne do celu, dla którego są przetwarzane, tj. ustalenia, czy konkretny uczeń jest uprawniony do otrzymania posiłku w danym dniu. W ocenie składu orzekającego art. 5 ust. 1 lit. c RODO nakazuje administratorowi ograniczanie przetwarzania danych osobowych wyłącznie do sytuacji, gdy jest to niezbędne do osiągnięcia celu przetwarzania i nie istnieją inne rozsądne sposoby jego realizacji bez przetwarzania danych osobowych, przy uwzględnieniu porównywalnych kosztów i zasobów. Tym samym według NSA zasada minimalizacji wprowadza wymóg proporcjonalnego zakresu przetwarzania danych, dopuszczając operacje na danych tylko wtedy i tylko w takim

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L Nr 119, 1 ze zm.), dalej: RODO.

² Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, decyzja z dnia 18 lutego 2020 r., ZSZS.440.768.2018, <https://uodo.gov.pl/decyzje/ZSZS.440.768.2018> [dostęp: 12.04.2025].

³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 sierpnia 2020 r., II SA/Wa 809/20.

zakresie, jaki jest niezbędny do osiągnięcia zamierzonego celu. Należy stwierdzić, że NSA prawidłowo zinterpretował art. 5 ust. 1 lit. c RODO jako warunek nakazujący administratorowi ograniczenie zakresu przetwarzanych danych osobowych do informacji niezbędnych do realizacji określonych przez niego celów, o ile cele te nie mogą zostać osiągnięte bez ich wykorzystania^[4]. Pomimo dokonania poprawnej wykładni zasady minimalizacji danych, zdaniem autora NSA błędnie ocenił przetwarzanie danych biometrycznych dzieci przez Szkołę w związku z korzystaniem przez nie ze stołówki jako spełniające wymogi art. 5 ust. 1 lit. c RODO. Dane osobowe można uznać za adekwatne do osiągnięcia celu przetwarzania, gdy ich przyporządkowanie do tego celu jest uzasadnione i nie budzi wątpliwości, a ich zakres ogranicza się do danych niezbędnych dla realizacji celu, przy czym szczególne kategorie danych nie mogą być przetwarzane w błahych, pospolitych celach^[5]. Wskazanie przez unijnego prawodawcę w art. 9 ust. 2 RODO dodatkowych wymogów warunkujących dopuszczalność przetwarzania tego rodzaju informacji odzwierciedla jego zamiar, aby szczególne kategorie danych osobowych zawsze były przetwarzane w możliwie najwęższym zakresie^[6]. Praktyki polegającej na wykorzystywaniu przez Szkołę przekształconych we wzorce biometryczne odcisków palców dzieci z powodów organizacyjnych, wynikających z potrzeby weryfikacji uiszczenia opłaty za wydanie posiłku w stołówce, nie można natomiast uznać za obiektywnie adekwatną, stosowną i niezbędną do realizacji tak sformułowanego celu potwierdzenia tożsamości ucznia. Takie działanie stanowi bowiem nieproporcjonalną ingerencję w prywatność dziecka (z uwagi na niewspółmierność pomiędzy relatywnie prozaicznym celem operacji na danych, jakim jest weryfikacja uiszczenia opłaty za usługę, a bardzo poważną ingerencją w sferę autonomii informacyjnej dziecka).

Szkoła już przed sądem pierwszej instancji argumentowała, że weryfikacja opłat za obiady początkowo odbywała się za pomocą elektronicznej

⁴ Alexander Roßnagel i Philipp Richter, "Article 5. Principles Relating to Processing of Personal Data," w *General Data Protection Regulation Article-by-Article Commentary*, red. Indra Spiecker gen. Döhmman et al. (Baden-Baden: Nomos, 2023), 279 – 280.

⁵ Eike Michael Frenzel, "Art. 5 Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten," w *Datenschutzgrundverordnung. Bundesdatenschutzgesetz*, red. Boris Paal i Daniel Pauly (München: C.H. Beck, 2021), Nb. 35.

⁶ Michèl Finck i Asja Biega, "Reviving Purpose Limitation and Data Minimisation in Data-Driven Systems", *Technology and Regulation*, nr 1 (2021): 57 i przywołane tam stanowiska organów nadzorczych z zakresu ochrony danych osobowych.

karty obiadowej, a system czytnika linii papilarnych został wprowadzony dopiero później, gdy wcześniej stosowane rozwiązania okazały się niewystarczające ze względów organizacyjnych (np. dzieci często gubiły karty lub zapominały je zabrać)^[7]. Przetwarzanie danych biometrycznych nie jest jednak zwykłą operacją techniczną. Proces ten polega na przekształcaniu unikalnych cech człowieka w ich ustandaryzowane cyfrowe odwzorowania, co w konsekwencji prowadzi do uprzedmiotowienia jednostki – sprowadzenia jej do zbioru mierzalnych właściwości – oraz ograniczenia jej kontroli nad sposobem, w jaki wykorzystywane są informacje o podstawowym znaczeniu dla jej tożsamości^[8]. Osoby, których dane biometryczne dotyczą, nie mogą same zmienić swoich cech fizycznych, na podstawie których utworzono wzorzec biometryczny, w takim stopniu, aby szablony przestały umożliwiać ich pośrednią lub bezpośrednią identyfikację^[9]. Warto dodać, że systemy biometryczne są projektowane przede wszystkim z myślą o dorosłych i jako takie rozwiązania te nie zawsze są odpowiednie do wykorzystania na potrzeby rozpoznawania dzieci. Niektóre cechy biometryczne dzieci zmieniają się wraz z wiekiem, co może powodować konieczność ponownego uzyskania próbek biometrycznych, np. pobrania obrazu odcisku palca^[10]. Uwzględniając powyżej przedstawiony unikalny charakter danych biometrycznych, należy uznać, że wykorzystanie cyfrowego odwzorowywania odcisku palca ucznia przez Szkołę do weryfikacji dokonania płatności za posiłki w stołówce stanowi naruszenie zasady minimalizacji danych. Problemy organizacyjne związane z korzystaniem z tradycyjnych metod uwierzytelniania tożsamości uczniów nie stanowią

⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 sierpnia 2020 r., II SA/Wa 809/20.

⁸ Christiane Wendehorst i Yannik Duller, *Biometric Recognition and Behavioural Detection: Assessing the Ethical Aspects of Biometric Recognition and Behavioural Detection Techniques with a Focus on Their Current and Future Use in Public Spaces* (Brussels: European Parliament, 2021), 44, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2021\)696968](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2021)696968) [dostęp: 12.04.2025].

⁹ Ibidem. Okoliczność ta zwiększa także ryzyko dla praw i wolności osób fizycznych danych w przypadku naruszenia ochrony danych biometrycznych – np. w wyniku uzyskania do nich dostępu przez nieuprawnioną osobę trzecią – szerz. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) i European Data Protection Supervisor (EDPS), *14 Misunderstandings with Regard to Biometric Identification and Authentication*, 4, https://www.edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/papers/14-misunderstandings-regard-biometric-identification_en [dostęp: 12.04.2025].

¹⁰ UNICEF, *Faces, Fingerprints and Feet: Guidance on Assessing the Value of Including Biometric Technologies in UNICEF-Supported Programmes*, 6, <https://data.unicef.org/resources/biometrics/> [dostęp: 12.04.2025].

obiektywnej przeszkody dla Szkoły w zastosowaniu rozwiązań mniej inwazyjnych dla prywatności dzieci takich jak karty dostępu^[11] lub metody weryfikacji biometrycznej, które wykorzystują mniej charakterystyczne cechy biometryczne – np. porównywanie geometrii dłoni^[12]. Ustalając proporcjonalny zakres danych dzieci, który ma zostać wykorzystany do realizacji określonego celu przetwarzania, administratorzy powinni zwracać uwagę na szczególną podatność tej grupy podmiotów danych na potencjalne zagrożenia związane z przetwarzaniem informacji na ich temat^[13]. NSA, kontrolując zgodność zaskarżonego orzeczenia z prawem w granicach swojej właściwości, w szczególności w kontekście oceny sądu pierwszej instancji dotyczącej spełnienia przez Szkołę zasady minimalizacji danych, powinien uwzględnić specyficzny charakter danych biometrycznych dzieci oraz związane z nimi ryzyko naruszenia ich praw i wolności.

W dalszej części omawianego orzeczenia NSA stwierdził istnienie silnej normatywnej korelacji pomiędzy zasadą ograniczenia celu przetwarzania danych osobowych (art. 5 ust. 1 lit. b RODO) a zgodą osoby fizycznej na przetwarzanie danych, uznając, że prawidłowo wyrażona zgoda, spełniająca wymogi określone w RODO (dobrowolność, konkretność, świadomość i jednoznaczność), skutkuje wyraźnym określeniem celu przetwarzania. Zdaniem składu orzekającego to zgoda podmiotu wyznacza ramy

¹¹ Szkoła mogła wprowadzić rozwiązania, które ograniczyłyby potencjalne zakłócenia w codziennym funkcjonowaniu stołówki i nie wymagałyby przetwarzania danych biometrycznych uczniów – np. elektroniczne powiadomienia przypominające dzieciom i ich rodzicom o konieczności zabrania karty obiadowej przed wyjściem z domu. Dodatkowo przyjęcie odpowiedniej procedury umożliwiającej szybkie wydawanie duplikatów kart uczniom mogłoby także znacząco zmniejszyć zakłócenia codziennego funkcjonowania stołówki w przypadku zgubionych lub utraconych kart.

¹² Podobnie Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), Délibération 2011-147 du 19 mai 2011, <https://www.legifrance.gouv.fr/cnil/id/CNIL-TEXT000024880869> [dostęp: 12.04.2025]. CNIL uznał, że skanowanie odcisków palca uczniów szkoły średniej i porównywanie ich kształtu naczyń krwionośnych na potrzeby weryfikacji możliwości korzystania ze stołówki narusza zasadę minimalizacji danych, ponieważ stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prywatność uczniów, zwłaszcza że cechy biometryczne dzieci są niestabilne i zmienne w czasie – szerz. Claire Gayrel, "The Principle of Proportionality Applied to Biometrics in France: Review of Ten Years of CNIL's Deliberations," *Computer Law & Security Review* 32, nr 3 (2016): 457.

¹³ Zgodnie z motywem 38 RODO uzasadnieniem szczególnej ochrony danych osobowych dzieci jest ich mniejsza świadomość ryzyka, konsekwencji, zabezpieczeń i praw przysługujących im w związku z przetwarzaniem danych osobowych.

dopuszczalności dokonywania przez administratora operacji na danych, w tym cel, zakres, ilość, sposób i okres przetwarzania danych, przez co jej uzyskanie realizuje zasadę minimalizacji danych (art. 5 ust. 1 lit. c RODO). W konsekwencji NSA uznaje, że Prezes UODO jako organ nadzoru nie może kwestionować celu przetwarzania danych osobowych, zakresu i ilości przetwarzanych danych, sposobu oraz okresu ich przetwarzania przyjętego przez administratora i osobę, która udzieliła zgody na przetwarzanie danych osobowych. Twierdzenie NSA, że wyrażenie przez osobę, której dane dotyczą, ważnej zgody w rozumieniu RODO jest równoznaczne ze spełnieniem zasad przetwarzania danych z art. 5 RODO, należy poddać krytyce, ponieważ takie stanowisko nie znajduje oparcia ani w treści normatywnej rozporządzenia, ani w preambule do niego. Zasady przetwarzania danych osobowych wymienione w tym przepisie mają bowiem status metanorm, które wpływają na wszystkie inne przepisy rozporządzenia^[14]. W wyniku realizacji obowiązków określonych w rozporządzeniu administratorzy urzeczywistniają zasady z art. 5 RODO w taki sposób, aby przetwarzanie danych osobowych służyło ludzkości^[15]. Pogląd NSA o podrzędności zasad ograniczonego celu przetwarzania i minimalizacji danych do jednej z podstaw prawnych przetwarzania danych – zgody osoby, której dane dotyczą – należy zatem uznać za sprzeczny z wewnętrzną systematyką RODO, która przypisuje art. 5 RODO nadrzędny charakter do pozostałych przepisów rozporządzenia jako wytycznych określających granice ich wykładni. Wbrew argumentacji NSA osoby, których dane dotyczą (lub osoby działające w ich imieniu), udzielając administratorowi zgody na przetwarzanie ich danych, nie formułują wspólnie z nim „subiektywnej oceny” co do zgodności procesu przetwarzania z art. 5 RODO, a jedynie wyrażają przyzwolenie na konkretne warunki (okoliczności) przetwarzania danych przedstawione przez administratora. Ustalenie konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celów przetwarzania danych, a także adekwatnego, stosownego, niezbędnego zakresu danych do osiągnięcia tego celu jest wyłączną rolą podmiotu, który sprawuje kontrolę nad procesem przetwarzania danych, a nie osoby, której dane dotyczą. Europejska Rada Ochrony Danych (dalej: EROD) jednoznacznie wyjaśnia, że uzyskanie

¹⁴ Data Protection Commission, *Quick Guide to the Principles of Data Protection*, 1, https://www.dataprotection.ie/sites/default/files/uploads/2019-11/Guidance%20on%20the%20Principles%20of%20Data%20Protection_Oct19.pdf [dostęp: 12.04.2025].

¹⁵ Roßnagel i Richter, „Article 5,” 264 – 265.

zgody osoby fizycznej ani nie zwalnia administratora danych z obowiązku przestrzegania zasad przetwarzania zawartych w art. 5 RODO, ani nie wpływa na ich zakres^[16]. Zdaniem EROD wyrażenie przez osobę zgody na przetwarzanie jej danych osobowych nie sprawia, że dopuszczalne staje się gromadzenie tych informacji na jej temat, które nie są niezbędne do realizacji określonego przez administratora celu przetwarzania^[17]. Zgoda jest tylko jedną z podstaw prawnych przetwarzania danych i jej uzyskanie nie może zwalniać administratora z obowiązku przestrzegania ogólnych zasad przetwarzania danych osobowych, które należy uwzględnić w pierwszej kolejności, projektując proces przetwarzania danych^[18]. Przyjęcie, tak jak twierdzi NSA, że zgoda podmiotu danych jako przejaw jego woli wpływa „na rozumienie zakresu normowania i stosowania zasad przetwarzania danych” oraz uniemożliwia organowi nadzoru ocenę zgodności przetwarzania z art. 5 RODO, doprowadziłoby do nieakceptowalnej sytuacji z punktu widzenia *ratio legis* RODO, w której administratorzy mogliby wykorzystywać oświadczenia woli osoby, której dane dotyczą, jako uzasadnienie przetwarzania nadmiarowych informacji na jej temat. W konsekwencji taki sposób wykładni przepisów rozporządzenia uczyniłby ze zgody podmiotu danych środek służący do potencjalnej legitymizacji każdej nieproporcjonalnej ingerencji w jego podstawowe prawo do ochrony danych osobowych. Kompetencje organu nadzoru z zakresu monitorowania i kontroli przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych, w tym możliwość zakwestionowania zgodności działań administratora z RODO, nie mogą zostać ograniczone w wyniku udzielonego administratorowi oświadczenia osoby, której dane dotyczą. Uzupełniając

¹⁶ Europejska Rada Ochrony Danych, *Wytyczne 05/2020 dotyczące zgody na mocy rozporządzenia 2016/679*, 5, https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_202005_consent_en.pdf [dostęp: 12.04.2025].

¹⁷ Ibidem. W piśmiennictwie wskazuje się także, że uznanie przetwarzania przez administratora informacji należących do szczególnych kategorii danych za „adekwatne” art. 5 ust. 1 lit. c RODO jest wątpliwe, nawet jeśli osoba, której dane dotyczą, wyraziła wyraźną zgodę na określony cel przetwarzania związany z zakresem przetwarzanych danych – tak Roßnagel i Richter, „Article 5,” 280.

¹⁸ Wykazanie przez administratora istnienia odpowiedniej podstawy prawnej do przetwarzania danych osobowych jest warunkiem koniecznym, lecz niewystarczającym dla zapewnienia ogólnej zgodności operacji danych z RODO – każda operacja na danych osobowych musi spełniać wymagania określone w art. 5, który ustanawia podstawowe zasady przetwarzania danych – tak Giovanni Sartor, „Article 6. Lawfulness of Processing,” w *General Data Protection Regulation Article-by-Article Commentary*, red. Indra Spiecker gen. Döhmman et al. (Baden-Baden: Nomos, 2023), 293.

należy dodać, że obowiązek realizowania zasad z art. 5 RODO może być potencjalnie ograniczony prawem Unii Europejskiej lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlega administrator, o ile takie ograniczenie spełnia warunki określone w art. 23 RODO – przepis ten nie zawiera jakiegokolwiek odniesienia do zgody osoby, której dane dotyczą, w kontekście przesłanek uzasadniających wpływanie przez unijnego lub krajowego prawodawcę na zakres stosowania wymogów rozporządzenia.

Sąd słusznie zauważył, że zgoda podmiotu danych jest samodzielną przesłanką przetwarzania i może być stosowana niezależnie od innych podstaw prawnych z art. 6 ust. 1 RODO oraz art. 9 ust. 2 RODO, co wynika z rozłącznego charakteru każdej z przesłanek. Taki pogląd został już wyrażony przez sąd pierwszej instancji w omawianej sprawie i został on zaaprobowany w piśmiennictwie jako zgodny z systematyką RODO^[19]. Krytycznie należy jednak ocenić argument NSA o przesądzeniu przez unijnego prawodawcę, że „autonomia osoby udostępniającej swoje dane ma najwyższą moc legitymizującą proces ich przetwarzania”. Każda z podstaw prawnych przetwarzania danych osobowych wskazanych w art. 6 ust. 1 RODO i każdy z warunków dopuszczalności określonych art. 9 ust. 2 RODO ma bowiem samodzielny i równoprawny charakter – żadne z nich nie mają uprzywilejowanego statusu w stosunku do pozostałych przesłanek^[20] (na co zresztą sam NSA zwraca uwagę we wcześniejszej części uzasadnienia wyroku). Tym samym niemożliwe jest uznanie za prawidłowy w świetle RODO poglądu NSA o nadrzędności tych przesłanek przetwarzania danych, które odnoszą się do oświadczenia woli osoby fizycznej, nad pozostałymi podstawami prawnymi z art. 6 ust. 1 RODO i art. 9 ust. 2 RODO.

Omawiając tę część uzasadnienia, należy również krytycznie odnieść się do argumentacji NSA, który porównuje przesłankę zgody podmiotu danych (art. 6 ust. 1 lit. a RODO lub art. 9 ust. 2 lit. a RODO) z wyjątkiem dopuszczającym przetwarzanie szczególnych kategorii danych, o którym mowa w art. 9 ust. 2 lit. e RODO, dotyczącym danych osobowych w sposób oczywisty upublicznionych przez osobę, której dane dotyczą. W ocenie NSA „oczywiste upublicznienie swoich wrażliwych danych osobowych jest formą wyrażenia zgody na ich przetwarzanie [...] i nie sposób również

¹⁹ Arwid Mednis, „Wykorzystanie danych biometrycznych w szkole. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 sierpnia 2020 r., II SA/Wa 809/20,” *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 4 (2021): 133

²⁰ Dominik Lubasz, „5. Przesłanki legalizacyjne przetwarzania danych osobowych,” w *Meritum. Ochrona danych osobowych*, red. Dominik Lubasz (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), 121 oraz Sartor, „Article 6,” 293.

weryfikować, czy upublicznione dane osobowe będą adekwatne do celu ich przetwarzania, albowiem na moment ich upublicznienia nie da się ustalić, czy w ogóle będą przetwarzane, a jeżeli tak, to w jakim celu”. Samo upublicznienie przez podmiot danych informacji na jego temat, o którym mowa w art. 9 ust. 1 lit. e RODO, nie jest bowiem wystarczające dla uznania, że osoba ta udzieliła zgody na przetwarzanie danych osobowych w rozumieniu RODO^[21]. Upublicznienie danych w sposób oczywisty przez osobę fizyczną nie jest formą wyrażenia „wyraźnej zgody” z art. 9 ust. 2 lit. a RODO, lecz stanowi po prostu kolejną, alternatywną sytuację, w której unijny prawodawca uznał za dopuszczalne przetwarzanie szczególnych kategorii danych^[22]. Każdy z warunków dopuszczalności określonych w art. 9 ust. 2 RODO jest niezależny od pozostałych i możliwość jego zastosowania wobec określonego procesu przetwarzania wymaga dokonania autonomicznej oceny^[23]. Co więcej, wyrażenie przez podmiot danych zgody, o której mowa w art. 6 ust. 1 lit. a lub art. 9 ust. 2 lit. a RODO, jest oświadczeniem woli skierowanym wyłącznie do jednego określonego podmiotu – administratora danych uzyskującego zgodę – podczas gdy „oczywiste upublicznienie”, o którym mowa w art. 9 ust. 2 lit. e RODO, jest działaniem polegającym na ujawnieniu danych osobowych nieokreślonemu kręgowi adresatów przez osobę, której dane dotyczą. Udzielając zgody na przetwarzanie danych osobowych, jednostka wyraża zatem bezpośrednio chęć, aby jej dane były wykorzystywane w związku z przedstawionym jej celem administratora, którego tożsamość jest jej znana. Natomiast „upubliczniając w oczywisty sposób” szczególne kategorie danych, osoba fizyczna wyraźnie okazuje

²¹ Wyrok TSUE z dnia 4 października 2024 r. w sprawie C446/21, *Maximilian Schrems przeciwko Meta Platforms Ireland Ltd*, EU:C:2024:834, pkt 82; podobnie opinia rzecznika generalnego Athanasiosa Rantosa z dnia 25 kwietnia 2024 r. w sprawie C-446/21, *Maximilian Schrems przeciwko Meta Platforms Ireland Ltd*, pkt 40, 43, 45–47. Przedmiotem sprawy, której dotyczyły przywołane orzeczenie i opinia rzecznika generalnego, była ocena zgodności z RODO przetwarzania danych dotyczących orientacji seksualnej jednostki przez platformę internetową w celach marketingowych, po tym jak zostały one ujawnione opinii publicznej przez podmiot danych podczas dyskusji panelowej.

²² Council of Europe, European Court of Human Rights, European Data Protection Supervisor i European Union Agency for Fundamental Rights, *Handbook on European Data Protection Law – 2018 Edition* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018), 182, <https://data.europa.eu/doi/10.2811/58814> [dostęp: 12.04.2025].

²³ Wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie C-667/21, *ZQ przeciwko Medizinischer Dienst der Krankenversicherung Nordrhein*, EU:C:2023:1022, pkt 47.

zamiar podania do publicznej wiadomości wysoce osobistych informacji na swój temat, jednocześnie dopuszczając możliwość, że w rezultacie takiego zachowania z jej danymi będzie potencjalnie mógł zapoznać się każdy. Postawienie zatem przez NSA znaku równości pomiędzy warunkiem dopuszczalności określonym w art. 9 ust. 2 lit. e RODO a zgodą na przetwarzanie danych osobowych wydaje się zatem zbyt daleko idącym stwierdzeniem. Ponadto sam fakt „oczywistego upublicznienia” szczególnych kategorii danych osobowych przez podmiot danych nie zwalnia administratora z obowiązku realizacji zasad przetwarzania danych osobowych z art. 5 RODO, co zostało już przesądzone w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE)^[24] oraz w stanowiskach EROD^[25]. Dla zaistnienia obowiązku realizacji zasad przetwarzania danych osobowych z art. 5 RODO, zwłaszcza zasady ograniczonego celu przetwarzania i minimalizacji danych, bez znaczenia jest wskazywany przez NSA brak możliwości ustalenia przez administratora w momencie ujawnienia przez osobę fizyczną informacji na jej temat, czy będzie on w ogóle wykorzystywał te dane. Nie istnieje bowiem przetwarzanie bez celu^[26]. Administrator ustala cel przetwarzania danych oraz zakres informacji niezbędnych do jego osiągnięcia przed rozpoczęciem przetwarzania danych osobowych, a samo publiczne ujawnienie przez osobę fizyczną jej danych osobowych nie jest równoznaczne z automatycznym podjęciem przez administratora czynności zmierzających do ich wykorzystania.

Zastrzeżenia budzi także wniosek NSA o braku naruszenia przez Szkołę zasady „dobrowolności” zgody w związku ze zbieraniem oświadczeń woli opiekunów prawnych dotyczących przetwarzania danych biometrycznych dzieci ze względu na korzystanie przez nie ze szkolnej stołówki. NSA uznał, że takie zgody zostały wyrażone dobrowolnie, ponieważ odmowa ich wyrażenia nie skutkowałą niewydaniem posiłku, a weryfikacja opłacenia posiłku była możliwa alternatywnie poprzez podanie przez ucznia nazwiska i numeru umowy. NSA zauważył, że choć pierwotnie regulamin stołówki przewidywał pierwszeństwo dla dzieci z identyfikacją biometryczną w dostępie do stołówki, to po zmianie regulaminu przez Szkołę w praktyce

²⁴ Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 24 września 2019 r. w sprawie C-136/17, GC i in. przeciwko CNIL, EU:C:2019:773, pkt 64.

²⁵ Europejska Rada Ochrony Danych, *Wytyczne 8/2020 dotyczące targetowania użytkowników mediów społecznościowych*, 35, https://www.edpb.europa.eu/system/files/2021-11/edpb_guidelines_o82020_on_the_targeting_of_social_media_users_pl_o.pdf [dostęp: 12.04.2025].

²⁶ Roßnagel i Richter, „Article 5,” 273.

wszystkie dzieci ustawiały się w jednej kolejce. Zdaniem autora taka ocena NSA może budzić wątpliwości, ponieważ niedostatecznie uwzględnia ona znaczenie kontekstu, w którym Szkoła uzyskała zgodę osób działających w imieniu podmiotów danych. Zgodnie z motywem 43 RODO oświadczenie woli osoby fizycznej nie stanowi ważnej zgody w rozumieniu rozporządzenia, gdy ma miejsce wyraźny brak równowagi między osobą, której dane dotyczą, a administratorem danych. Przyjmuje się, że taki „brak równowagi sił” ma miejsce, gdy podmiot danych jest pozbawiony możliwości dokonania rzeczywistego wyboru (wyrażenia albo niewyrażenia zgody) ze względu na istnienie przymusu, presji lub braku możliwości swobodnego okazania woli^[27]. Oznacza to, że przy ocenie dobrowolności zgody, udzielonej zwłaszcza na przetwarzanie szczególnych kategorii danych^[28], należy uwzględniać nie tylko istnienie samej możliwości dokonania wyboru przez osobę, której dane dotyczą, lecz również charakter relacji pomiędzy nią a administratorem, w tym całokształt okoliczności, w których uzyskiwana jest jej zgoda^[29]. NSA w swojej wykładni wydaje się pomijać, że nieodłącznym elementem działania szkół jest podległość ucznia wobec nich. Znacząca rola instytucji edukacyjnych w kształtowaniu życia dziecka może powodować, że opiekunowie prawni wyrażający zgodę na przetwarzanie danych dzieci w związku z codziennym funkcjonowaniem szkoły nie będą mieli rzeczywistej alternatywy wobec zaakceptowania warunków zaproponowanych przez placówkę oświatową^[30]. Dzieje się tak z obawy przed wykluczeniem dziecka z grupy rówieśniczej lub jego stygmatyzacją przez władze szkoły. Nie można podzielić stanowiska składu orzekającego, że sam fakt ustawiania się uczniów w jednej kolejce do stołówki, niezależnie

²⁷ EROD, Wtyczne 05/2020, 8 – 10.

²⁸ Ze względu na wysoce osobisty charakter szczególnych kategorii danych z art. 9 ust. 1 RODO oraz ich znaczenie dla praw i wolności osoby, której dane dotyczą, należy przyjąć bardzo rygorystyczne kryteria dla oceny spełnienia warunku „dobrowolności” zgody wyrażanej na przetwarzanie danych biometrycznych – podobnie Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder, *Positionspapier zur biometrischen Analyse*, 28, https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/oh/20190405_oh_positionspapier_biometrie.pdf [dostęp: 12.04.2025].

²⁹ Judith Rauhofer i Burkhard Schafer, „Article 4(11). Consent,” w *General Data Protection Regulation Article-by-Article Commentary*, red. Indra Spiecker gen. Döhmman et al. (Baden-Baden: Nomos, 2023), 204 – 205.

³⁰ Datatilsynet (obecnie Integritetsskyddsmyndigheten), *Decyzja z dnia 20 sierpnia 2019 r., nr DI-2019-2221*, 4, <https://www.imy.se/globalassets/dokument/beslut/facial-recognition-used-to-monitor-the-attendance-of-students.pdf> [dostęp: 12.04.2025].

od sposobu weryfikacji opłacenia posiłku (skanowanie odcisku palca przy pomocy czytnika biometrycznego albo uwierzytelnianie tożsamości ucznia w systemie poprzez imię, nazwisko i numer umowy), jest wystarczającą przesłanką dla wykluczenia zaistnienia negatywnych konsekwencji dla uczniów, których opiekunowie prawni nie wyrazili zgody na przetwarzanie danych biometrycznych lub zgodę tę wycofali. NSA zbyt pochopnie i bez pogłębionej refleksji odrzucił argumentację skarżącego kasacyjnie organu, według której wydłużona weryfikacja tożsamości dziecka w systemie za pomocą imienia, nazwiska i numeru umowy negatywnie wpływa na ocenę „dobrowolności” zgody w rozumieniu RODO. Wydłużony proces wchodzenia na stołówkę szkolną stanowi negatywną konsekwencję dla dzieci, których opiekunowie prawni nie wyrazili zgody na przetwarzanie ich danych biometrycznych, ponieważ naraża je na nierówne traktowanie i potencjalne wykluczenie przez szkolną społeczność. Dzieci te muszą bowiem spędzać więcej czasu na „ręcznej” weryfikacji swojej tożsamości z wykorzystaniem tzw. „danych zwykłych”, co może prowadzić do stresu, dyskomfortu oraz poczucia odmienności od rówieśników, którzy szybciej potwierdzają uiszczenie opłaty za wydany posiłek przy pomocy skanu odcisku palca.

Uwzględniając zatem kontekst zbierania zgód na przetwarzanie danych biometrycznych dzieci, należy uznać, że dłuższy okres weryfikacji opłacenia posiłku w danym dniu i związane z tym opóźnienie w świadczeniu usługi stanowią negatywną konsekwencję dla dzieci, których opiekunowie prawni nie wyrazili zgody na przetwarzanie ich danych biometrycznych³¹. Dla zapewnienia równego traktowania uczniów Szkoła powinna była zaoferować im równoważny, alternatywny wobec czytnika linii papilarnych sposób uwierzytelniania, umożliwiający porównywalnie szybkie

³¹ Prezes UODO nie jest jedynym organem nadzorczym z zakresu ochrony danych, który podnosi, że okoliczność dłuższego czekania w kolejce do stołówki szkolnej przez dzieci, których uprawnienie do otrzymania posiłku jest weryfikowane przy pomocy środków uwierzytelniania niewykorzystujących biometrię, stanowi niekorzystną konsekwencję dla dzieci. W ocenie francuskiego organu ochrony danych sytuacja, w której uczniowie korzystający z tradycyjnych metod uwierzytelniania, niewykorzystujących biometrii, muszą czekać dłużej na możliwość skorzystania z posiłków w stołówce szkolnej niż dzieci korzystające z weryfikacji biometrycznej, stanowi negatywną konsekwencję dla podmiotu danych, która powoduje niespełnienie zasady „dobrowolności zgody” w rozumieniu RODO – zob. Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL), Les dispositifs biométriques pour l’accès aux cantines scolaires, <https://www.cnil.fr/fr/les-dispositifs-biometriques-pour-lacces-aux-cantines-scolaires> [dostęp: 12.04.2025].

potwierdzenie uprawnienia do korzystania ze stołówki, np. karty zbliżeniowe^[32], breloki, opaski, kody QR wyświetlane w aplikacji mobilnej. Stanie przez uczniów w jednej kolejce do stołówki niezależnie od wybranego sposobu weryfikacji płatności za posiłek nie jest wystarczające do uznania zgody za „dobrowolnie” wyrażoną w rozumieniu RODO, ponieważ nie niweluje faktycznych różnic w sposobie i czasie obsługi poszczególnych uczniów. Zasadniczym zagadnieniem nie jest układ kolejki do szkolnej stołówki, lecz to, że dzieci korzystające z metod uwierzytelniania opartych o wiedzę (imię, nazwisko i numer umowy) muszą poświęcić więcej czasu na potwierdzenie opłacenia posiłku w porównaniu do uczniów, których dane biometryczne są przetwarzane. Ta różnica w czasie obsługi powoduje nierówność i potencjalne negatywne konsekwencje, w szczególności dyskomfort czy poczucie gorszego traktowania. Ustawienie uczniów w jednej kolejce jest tylko pozorną formą równego traktowania, która nie rozwiązuje problemu podziałów wśród dzieci wynikających z różnic w szybkości i łatwości korzystania ze szkolnej stołówki.

Osobnego komentarza, wykraczającego poza ścisłą ocenę wyroku, wymaga posługiwanie się w analizowanej sprawie zarówno przez NSA, WSA w Warszawie, jak również Prezesa UODO pojęciem „identyfikacji biometrycznej” w odniesieniu do przetwarzania danych biometrycznych dzieci przez Szkołę w związku z korzystaniem ze szkolnej stołówki. Używanie tego terminu w kontekście stanu faktycznego, w jakim została wydana decyzja skarżącego kasacyjnie organu, należy bowiem uznać za nieprawidłowe. Identyfikacja biometryczna jest operacją polegającą na ustaleniu tożsamości osoby fizycznej poprzez porównanie jej danych biometrycznych ze wszystkimi wzorcami biometrycznymi przechowywanymi w bazie danych podczas procesu kojarzenia zarejestrowanych szablonów „jeden do wielu”^[33]. Tymczasem celem przetwarzania danych biometrycznych uczniów (przekształconych we wzorce biometryczne odcisków palców) przez Szkołę było ustalenie, czy konkretne dziecko uiściło opłatę za posiłek wydany w danym dniu i mogło korzystać ze szkolnej stołówki. Takie wykorzystanie danych należy zatem uznać za „weryfikację biometryczną”,

³² Podobnie Grupa Robocza Art. 29, *Opinia nr 2/2009 w sprawie ochrony danych osobowych dzieci (Ogólne wytyczne i szczególny przypadek szkół)*, 16, https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/index_en.htm [dostęp: 1.04.2025]; CNIL, *Les dispositifs biométriques* [dostęp: 12.04.2025].

³³ Grupa Robocza Art. 29, *Opinia nr 3/2012 w sprawie zmian sytuacji w dziedzinie technologii biometrycznych*, 6, https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/index_en.htm [dostęp: 12.04.2025].

tj. proces porównywania danych biometrycznych danej osoby fizycznej (uzyskanych w czasie weryfikacji) z pojedynczym wzorcem biometrycznym przechowywanym w referencyjnej bazie danych jedynie w celu potwierdzenia, że dana osoba fizyczna jest osobą, za którą się podaje, i jest uprawniona do uzyskania dostępu do określonych zasobów lub usług^[34].

Podsumowując, stanowisko NSA wyrażone w komentowanym orzeczeniu należy ocenić krytycznie, ponieważ jest sprzeczne z podstawowymi założeniami i celami prawa ochrony danych osobowych. Uzasadnienie wyroku, że przetwarzanie danych biometrycznych uczniów w stanie faktycznym sprawy było obiektywnie proporcjonalne do realizacji celu przetwarzania danych (weryfikacja uiszczenia opłaty za posiłek w szkolnej stołówce), należy uznać za nieprzekonujące. Przyjęta przez NSA interpretacja relacji zgody podmiotu danych i zasad przetwarzania z art. 5 RODO jest sprzeczna z wykładnią systemową rozporządzenia. Niezrozumiała jest też formułowana w uzasadnieniu wyroku analogia pomiędzy zgodą na przetwarzanie danych a przesłanką oczywistego upublicznienia informacji należących do szczególnych kategorii danych z art. 9 ust. 2 lit. e RODO. Podobnie negatywnie należy ocenić wnioski NSA co do spełnienia warunku „dobrowolności” zgody udzielanej przez opiekunów prawnych uczniów na przetwarzanie ich danych biometrycznych. Wprowadzanie weryfikacji biometrycznej do codziennych, rutynowych czynności w instytucjach edukacyjnych, takich jak potwierdzenie dokonania opłaty za posiłek w szkolnej stołówce, może sprawić, że dzieci zaczną postrzegać techniki nadzoru oparte na wykorzystywaniu ich unikalnych cech fizycznych lub behawioralnych jako coś zwyczajnego i niewzbudzającego kontrowersji. W dłuższej perspektywie taka praktyka może sprzyjać przyzwyczajeniu się dzieci do funkcjonowania w środowisku, które normalizuje – motywowane wygodą – ujawnianie wysoce osobistych kategorii danych, prowadząc w ich dorosłym życiu do stopniowego zubożenięcia wobec ochrony prywatności, a nawet do utrwalenia przekonania o dopuszczalności zewnętrznej ingerencji w autonomię informacyjną jednostki.

³⁴ Ibidem. Uzupełniając należy dodać, że pojęcia „identyfikacja biometryczna” oraz „weryfikacja biometryczna” posiadają obecnie definicje legalne określone odpowiednio w art. 3 pkt 35 i 36 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji) (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. UE.L. z 2024 r., poz. 1689).

Bibliografia

- Finck, Michèle i Asja Biega. "Reviving Purpose Limitation and Data Minimisation in Data-Driven Systems." *Technology and Regulation*, nr 1 (2021): 44 – 61. <https://doi.org/10.26116/techreg.2021.004>.
- Frenzel, Eike Michael. "Art. 5 Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten." W *Datenschutzgrundverordnung. Bundesdatenschutzgesetz*, red. Boris Paal i Daniel Pauly. München: C.H. Beck, 2021.
- Gayrel, Claire. "The Principle of Proportionality Applied to Biometrics in France: Review of Ten Years of CNIL's Deliberations." *Computer Law & Security Review* 32, nr 3 (2016): 455 – 464. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2016.01.013>.
- Lubasz, Dominik. "5. Przesłanki legalizacyjne przetwarzania danych osobowych." W *Meritum. Ochrona danych osobowych*, red. Dominik Lubasz, 119 – 142. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.
- Mednis, Arwid. "Wykorzystanie danych biometrycznych w szkole. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 sierpnia 2020 r., II SA/Wa 809/20." *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 4 (2021): 129 – 137. <https://doi.org/10.26881/gsp.2021.4.08>.
- Rauhofer, Judith i Burkhard Schafer. "Article 4(11). Consent." W *General Data Protection Regulation Article-by-Article Commentary*, red. Indra Spiecker gen. Döhmman, Vagelis Papakonstantinou, Gerrit Hornung i Paul De Hert, 195 – 216. Baden-Baden: Nomos, 2023.
- Roßnagel, Alexander i Philipp Richter. "Article 5. Principles Relating to Processing of Personal Data." W *General Data Protection Regulation Article-by-Article Commentary*, red. Indra Spiecker gen. Döhmman, Vagelis Papakonstantinou, Gerrit Hornung i Paul De Hert. Baden-Baden: Nomos, 2023.
- Sartor, Giovanni. "Article 6. Lawfulness of Processing." W *General Data Protection Regulation Article-by-Article Commentary*, red. Indra Spiecker gen. Döhmman, Vagelis Papakonstantinou, Gerrit Hornung i Paul De Hert, 291 – 328. Baden-Baden: Nomos, 2023.
- Wendehorst, Christiane i Yannik Duller. *Biometric Recognition and Behavioural Detection: Assessing the Ethical Aspects of Biometric Recognition and Behavioural Detection Techniques with a Focus on Their Current and Future Use in Public Spaces*. Brussels: European Parliament, 2021. [https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document/IPOL_STU\(2021\)696968](https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document/IPOL_STU(2021)696968).



WSZĘDZIE DOBRZE, ale U SIEBIE najlepiej!

0 zł PROWIZJI

RRSO 6,90%

**KREDYT HIPOTECZNY
już od 10%
WKŁADU WŁASNEGO!**



www.kasastefczyka.pl
801 600 100 (koszt wg taryfy operatora)



Zawsze u siebie

Całkowita kwota Kredytu Hipotecznego z wkładem własnym min. 20%: 269 990,00 zł. Zmienna roczna stopa oprocentowania dla całkowitej kwoty kredytu wraz z kredytowanymi kosztami (opłatą z tytułu przelewu kredytu na inne konta zewnętrzne: 10,00 zł): 6,68%. Koszt ubezpieczenia nieruchomości od ognia i innych zdarzeń losowych: 304,00 zł. Podatek od czynności cywilnoprawnych: 19,00 zł. Rzeczywista roczna stopa oprocentowania (RRSO): 6,90%. Czas obowiązywania umowy: 300 miesięcy, 299 miesięcznych rat równych: 1 854,32 zł oraz ostatnia, 300. rata: 1 850,95 zł. Całkowita kwota do zapłaty: 556 615,63 zł, w tym odsetki: 286 292,63 zł. Informacje podano na podstawie reprezentatywnego przykładu z dnia 04.08.2025 r.

Wymagane zabezpieczenie hipoteką wierzytelności wynikającej z umowy oraz zawarcie umowy ubezpieczenia nieruchomości od ognia i innych zdarzeń losowych wraz z cesją wierzytelności na kredytodawcę. Oprocentowanie oparte o WIBOR 6M – zmiana stopy procentowej może nastąpić raz na 6 miesięcy. W przypadku wypłaty w transzach ustala się karencję w spłacie kapitału. Decyzja kredytowa zależy od indywidualnej oceny zdolności kredytowej.

**Ubezpieczenie
NNW SALTUS –
Moje Bezpieczeństwo**



**Ubezpieczenie
mieszkań i domów
jednorodzinnych
SALTUS – Mój DOM**

**W ofercie ubezpieczenia mieszkaniowe, NNW,
podróżne i zdrowotne.**

Oferta dostępna w placówkach Spółdzielczych Kas oraz Banków Spółdzielczych