

NR

2(61) DWUMIESIĘCZNIK

PRAWO I WIĘŹ

LAW & SOCIAL BONDS



NR

61

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

LAW & SOCIAL BONDS



ROK XV / NUMER 2(61)

VOL. 15 / NO. 2(61)

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



PRAWO I WIĘŹ

LAW & SOCIAL BONDS



Czasopismo naukowe poświęcone prawu i badaniom społecznym
ROK XV, NUMER 2 (60), KWIECIEŃ 2026, ISSN 2299-405X,
ONLINE ISSN 2719-3594 DOI.ORG/10.36128/PRIW.VI61

Journal in Legal and Social Studies

VOL 15, NO. 2 (61), APRIL 2026, ISSN 2299-405X,
ONLINE ISSN 2719-3594 DOI.ORG/10.36128/PRIW.VI61

OBRAZ NA OKŁADCE

Budapeszt – Parlament

Gyula Bajo (1949)

źródło: DOMENA PUBLICZNA, WIKIPEDIA

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

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

Michał J. Czarnecki

PROJEKT TYPOGRAFICZNY I SKŁAD LAYOUT AND TYPESETTING

Szymon Strużyński, Wacław Krysztal atonce.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 **PAWEŁ CZUBIK**
*Bohaterowie azylu dyplomatycznego
czasów rewolucji węgierskiej
w „Dziennikach” Sándora Máraiego*
- 43 **ROBERT ŚLIWA**
*Imre Nagy – komunista, który
stał się symbolem i bohaterem
antykomunistycznej rewolucji
węgierskiej 1956 r.*
- 97 **ANNA SURÓWKA-PASEK**
*Rewolucja węgierska 1956 r.
a Ustawa Zasadnicza Węgier z 2011 r. –
program wolności i sprawiedliwości*
- 111 **PAWEŁ BUCOŃ**
*Restytucja mienia osób represjonowanych
po powstaniu węgierskim 1956 r. –
analiza cywilnoprawna*
- 129 **PAULINA LEDWOŃ**
*Upamiętnienie rewolucji węgierskiej 1956 r.
w systemach prawnych Węgier i Polski*
- 149 **KRZYSZTOF PROKOP**
*Rekonstrukcja i ocena reżimów
nadzwyczajnych w państwie
socjalistycznym (na przykładzie powstania
węgierskiego 1956 r.)*
- 169 **LIDIA FIEJDASZ-BUCZEK,**
ANNA SZAREK-ZWIJACZ
*Między azylem dyplomatycznym
a kanonicznym posłuszeństwem.
Analiza prawna pobytu kardynała
Józsefa Mindszentyego w placówce
dyplomatycznej Stanów Zjednoczonych
Ameryki*
- 193 **JULIA SYNAK**
*Stosowanie art. 115 k.c. do obliczania
upływu terminu przedawnienia – uwagi
na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego*
- 205 **OLEKSANDR OMELCHENKO,**
MARIIA SOROKA, OLENA BABIKOVA,
MAKSYM CHERNENOK, MYKOLA MIAHKOV
*Legality in Pre-trial Detention: A Legal
Analysis of ECHR Case Law*
- 229 **PRZEMYSŁAW ZDYB**
*Dostęp do sądu administracyjnego w dobie
pandemii SARS-CoV-2*
- 257 **SŁAWOMIR JERZY SNARSKI,**
MAREK MARTYNIUK
*Fundusz leśny jako państwowy fundusz
celowy*
- 273 **SANDRA FABIJANIĆ GAGRO**
*Cultural Genocide: Between Recognition
and Denial*
- 309 **MARIOLA LEMONNIER**
*Francuski model ochrony sygnalistów
a kształtowanie europejskich standardów
ich ochrony*
- 325 **URSZULA NOWICKA**
*Prawny obowiązek zawiadomienia
o przestępstwie seksualnym wobec
małoletnich. Kilka uwag w obronie
tajemnicy powiadzi*
- 345 **NGUYEN NGOC TOAN, CAO NGOC ANH THI**
*Criminalizing Sexual Harassment Against
Individuals Aged 16 and Above: Reasons
and Recommendations for Vietnam*
- 369 **EWA GRZĘDA**
*O potrzebie zachowania „narady” przy
orzekaniu w sprawach karnych*
- 401 **URSZULA STAŚKIEWICZ**
*Odpowiedź legislacyjna i strategiczna
Szwecji na nową rzeczywistość
geopolityczną*
- 423 **RAFAŁ WRZECIONEK**
*Prowadzenie przedsiębiorstwa w spadku –
zagadnienia wybrane*
- 437 **JAN CHMIELEWSKI**
*Merytoryczne orzekanie sądów
administracyjnych w przypadku
uwzględnienia skargi na bezczynność
organów lub przewlekłe prowadzenie
postępowania*
- 457 **FABRIZIO GIULIMONDI**
*Shari’a: Legal or Religious Rule?
A Reflection on Public Law and Beyond*
- 475 **JOLANTA PACIAN, MONIKA BARTNIK**
*Przymusowe leczenie psychiatryczne osób
przyjętych do szpitala psychiatrycznego
na zasadach określonych w ustawie z dnia
19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia
psychicznego. Uwagi de lege lata i de lege
ferenda*

- 501 **MARLENA JANKOWSKA,**
JOSÉ GERALDO ROMANELLO BUENO
*The Business of Being Barbie. A Case Study
of an Ambidextrous Intellectual Property
Protection Strategy*
- 533 **LASHA CHANTLADZE**
*Political-Legal Assessment of Post-Soviet
Russia's First Military Doctrine (1993)*
- 557 **OSKAR KANECKI**
*Sądy kopne w Wielkim Księstwie
Litewskim*

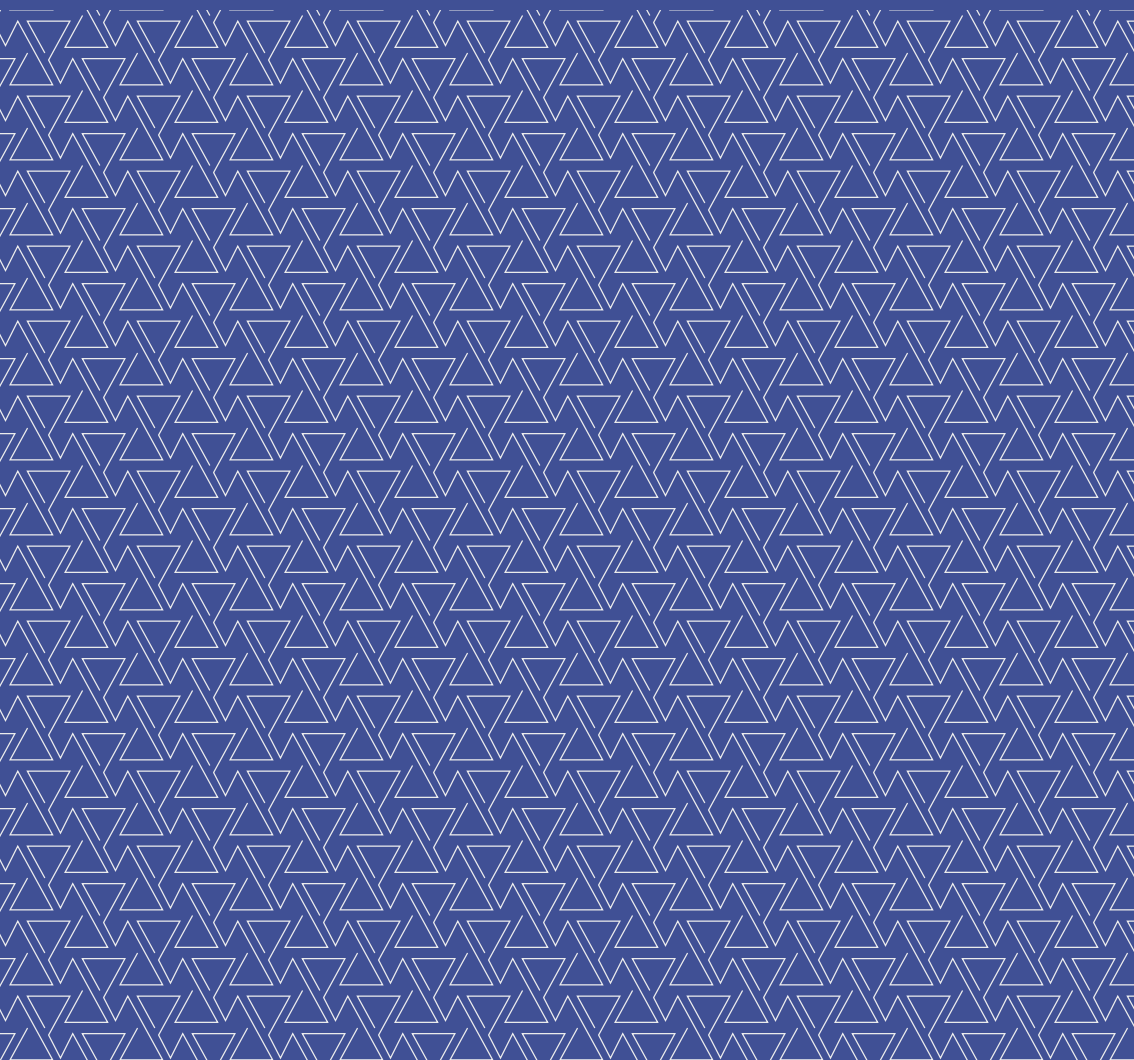
- 573 **JOANNA LEMAŃSKA, OKTAWIAN NAWROT**
*Państwowa Komisja Wyborcza A.D. 2026 –
jaki centralny organ wyborczy (nie)
powinien być?*
- 597 **MIROSŁAW KARPIUK**
*Status prawno-ustrojowy Rady Ministrów
w sferze bezpieczeństwa militarnego
Rzeczypospolitej Polskiej*

glosy

- 617 **MAGDALENA RZEWUSKA**
*Glosa do wyroku Europejskiego Trybunału
Praw Człowieka z dnia 27 czerwca 2024 r.
w sprawie Boisteau przeciwko Polsce*
- 637 **ADAM WRÓBEL**
*Glosa do wyroku Sądu Najwyższego
z dnia 10 kwietnia 2018 r., III KK 100/18.
Kontrawencjonalizacja (art. 2a § 1 k.w.),
zmiana kary pozbawienia wolności
na karę aresztu*

- 651 **MAGDALENA MATUSIAK-FRĄCCZAK**
*Sprostowanie danych osobowych po
zmianie płci – glosa do wyroku Trybunału
Sprawiedliwości z dnia 13 marca 2025 r.
w sprawie C-247/23 Deldits*

artykuły



Bohaterowie azylu dyplomatycznego czasów rewolucji węgierskiej w „Dziennikach” Sándora Máraiego

Heroes of Diplomatic Asylum During the Hungarian Revolution in Sándor Márai's "Diaries"

Abstract

The aim of this article is to present asylum cases (including lesser-known ones) involving the use of diplomatic asylum that took place during the Hungarian Revolution of 1956. At the same time, the text analyzes the assessment of these cases through the prism of the observations of the leading Hungarian émigré writer and poet Sándor Márai. He is currently one of the most famous Hungarian artists in Poland (his works have been made widely available to Polish readers by the Czytelnik publishing house). Márai observed the Hungarian Revolution while living in the US at the time, and for obvious reasons, he was deeply affected by these events. He included his assessment of the heroes of this revolution (primarily Imre Nagy and Cardinal József Mindszenty) in excerpts from his "Diaries". This assessment is quite critical, especially towards Prime Minister Nagy. Undoubtedly, Sándor Márai judges him to be a communist, has no faith in his "conversion", does not sympathize with him, and considers the tragic twists and turns of his fate to be gangster-like reprisals by the communists. On the other hand, he perceives Cardinal Mindszenty differently, but does not believe in his intellectual or political abilities. He does not appreciate his religious attitude. However, he does appreciate his behavior, which secured him a rightful place in history.

SŁOWA KLUCZOWE: azyl
dyplomatyczny, ochrona
dyplomatyczna, rewolucja węgierska
1956 r., emigracyjna twórczość
Sándora Máraiego

KEYWORDS: diplomatic asylum,
diplomatic protection, the
1956 Hungarian Revolution, Sándor
Márai's émigré works

1 | Wstęp

Twórczość Sándora Máraiego w ostatnich latach stała się niezmiernie popularna w Polsce. Sándor Márai (urodzony jako^[1] Sándor Károly Henrik Grosschmid de Mára, 1900–1989) – arcymistrz słowa – znalazł swoich odbiorców wśród inteligencji polskiej w sposób zdecydowanie przewyższający innych węgierskich wirtuozów literatury debiutujących na początku wieku XX w postaci Gyuli Krúdyego^[2], Dezső Kosztolányiego^[3] czy Béli Hamvasa^[4]. Jest to efekt jego płodności literackiej, ale znaczenie ma też

¹ Sándor Márai zmienił oficjalnie nazwisko w 1938 r. – wówczas madziaryzacja nazwisk była popularna w społeczeństwie. Zob. Tibor Mészáros, *Odyseja XX wieku. Sándor Márai – życie i dzieło* (Warszawa: Wydawnictwo Czytelnik, 2023), 192.

² Gyula Krúdy (1873–1933) przez lata był znany w Polsce wyłącznie z wydanego w 1988 r. zbioru opowiadań *Sindbad* napisanych w latach 1911–1915. Dopiero kilka lat temu wydano w Polsce jego zbiór opowiadań *Miasto uśpionych kobiet*.

³ Dezső Kosztolányi de Nemeskosztolány (1885–1936) – węgierski pisarz, poeta, ale także tłumacz języka niemieckiego i dziennikarz. W Polsce znana jest głównie jego powieść z 1922 r. *Ptaszyna* (wielokrotnie wznawiana). W ostatnich latach wydano jego kluczową powieść *Złoty latawiec* (napisaną w 1925 r.) oraz zbiór opowiadań *Dom kłamczuchów*.

⁴ Béla Hamvas (1897–1968) – węgierski pisarz, filozof i dziennikarz. W Polsce znany głównie z kilkakrotnie wydawanego eseju *Filozofia wina*. Nadto w ostatnich latach wydano jego dwa zbiory esejów: *Księga gaju laurowego i inne eseje* oraz *Godzina owoców*. Warto zauważyć, że Márai znał i był poniekąd następcą literackim zarówno Kosztolányiego, z którym łączyły go na początku jego literackiej drogi silne relacje, a później związki prywatne (byli sąsiadami, Márai przejął stanowisko w redakcji gazety „Pesti Hirlap” po śmierci Kosztolányiego), jak też Krúdyego, którego kontynuatorem myśli literackiej po części się czuł. Obaj ci autorzy byli starsi pokoleniowo od Máraiego i pozostawał pod ich wpływem (był ich literackim „uczniem”). Co więcej, Sándor Márai na nowo wywołał zainteresowanie twórczością Krúdyego na Węgrzech swoją powieścią *Sindbad powraca do domu* (1940). Wszyscy ci autorzy wywodzili się z bogatych środowisk mieszczańskich – co wiązało się z ich wzajemnym podobieństwem – właściwie, pomimo oczywistych różnic pióra (szczególnie w przypadku Krúdyego), zajmowali się zbliżonymi obszarami literackimi. Zob. Mészáros, *Odyseja XX wieku*, 34–36, 102. Natomiast postać Béli Hamvasa była Máraiemu bliżej nieznaną, choć to mniej więcej to samo pokolenie (i co więcej, Hamvas także pochodził z Górnych Węgier – Felvidek, pracował w „Pesti Hirlap” – aczkolwiek wiele lat wcześniej niż Márai) – Hamvas wywodził się bowiem z nieco innego środowiska. Styl Hamvasa jest diametralnie różny od stylu wyżej wspomnianych autorów, a nadto tematyka dzieł i jego forma literacka są, moim zdaniem, zupełnie niepowtarzalne.

fakt, że na polski przełożono niedawno^[5] ponad 30 dzieł, które ostatnimi czasy wydawane są i wznawiane przez Wydawnictwo Czytelnik^[6]. Wydaje się jednak, że sposób pisania Sándora Máraiego odpowiada Polakom zdecydowanie bardziej niż innych autorów węgierskich.

Trudno jednoznacznie i w kilku zdaniach rozstrzygnąć, kim był Sándor Márai. Oczywiście można podnosić, że był klasycznym patrycjuszem – mieszczańinem węgierskim o niemieckim rodowodzie szlacheckim, Cipszerem – czyli węgierskim Niemcem, potomkiem osób znaczących dla Siedmiogrodu i Górnych Węgier, ale także Austrii, ukształtowanym w czasie zmierzchu Austro-Węgier. Byłby to jednak truizm, postać ta jest o wiele bardziej skomplikowana, tak jak o wiele bardziej skomplikowana jest historia czasów, w których żył – czasu dwóch wojen światowych, zmian granic, władz i ustrojów, przesiedlania, ucieczki i eksterminacji narodów w Europie Środkowej.

Jako emigrant z Węgier (roku 1948) obserwował Márai rewolucję 1956 r. z daleka^[7]. Będąc jednak wnikliwym obserwatorem rzeczywistości, śledził wydarzenia te z ogromną precyzją, co ma swoje odzwierciedlenie również w jego twórczości literackiej. Przede wszystkim poświęca rewolucji swoją uwagę w „Dziennikach”, fundamentalnym V-tomowym dziele prowadzonym od 1943 r. prawie do dnia swojej samobójczej śmierci 21 lutego 1989 r. (ostatni wpis w dzienniku to 15 stycznia 1989 r.). Nadto czytelne odniesienia do rewolucji pojawiają się w jego niektórych dziełach literackich, aczkolwiek bez odniesień *ad personam* do jej bohaterów, którym poświęcony jest niniejszy tekst, a którzy w czasie swojej walki o wolne i niepodległe Węgry wykorzystali (z różnymi skutkami) instytucję azylu dyplomatycznego.

⁵ Jeszcze w 2008 r. wśród literaturoznawców podnoszono, że w Polsce wydano zaledwie sześć książek pisarza. Zob. Konrad Ludwicki, „Sándor Márai – antropolog, emigrant, humanista (rozważania o istocie pisarstwa Máraiego na przykładzie Dziennika),” *Studia Historicolitteraria*, t. VIII (2008): 130. To znaczący wzrost na przestrzeni półtora dekad.

⁶ Żaden z powyżej wskazanych autorów epoki nie był tak płodny artystycznie jak Sándor Márai, a nadto w przypadku żadnego z węgierskich pisarzy nie przetłumaczono na język polski tytułu dzieł.

⁷ Pisarz mieszkał do 1952 r. we Włoszech, od 1952 r. do 1968 r. w USA w Nowym Jorku, od 1968 r. do 1980 r. znów we Włoszech, zaś od 1980 r. do śmierci w 1989 r. ponownie w USA – w San Diego w Kalifornii.

2 | Instytucje azylowe w historii Węgier

Niewątpliwie Márai jako człowiek starej daty – ogólnie wysoko wykształcony – znał nie tylko historię, ale także węgierską historię prawa. Trzeba bowiem podnieść, że instytucje azylowe, z których narodził się azyl dyplomatyczny, były na Węgrzech dużo bardziej rozpowszechnione, i to z dwóch różnych przyczyn. Po pierwsze, w okresie średniowiecza bezpośredni antecesor prawny tej instytucji – azyl kościelny w średniowiecznej Koronie Świętego Stefana (podobnie jak w Królestwie Czech) – był bardziej rozpoznawany w świadomości prawnej społeczeństwa niż w Polsce, gdzie rozwinęła się zastępująca działania kościelne instytucja władzy świeckiej w postaci azylu wojewodzińskiego^[8]. Informacje o azylu kościelnym są odnotowane w pomnikach prawa węgierskiego^[9]. Można zakładać trwanie tych instytucji z odmienną częstotliwością na różnych obszarach Węgier, także po rozpadzie terytorialnym. Pochodzenie samego azylu dyplomatycznego od azylu kościelnego jest niewątpliwie, z uwagi na istniejący w ambasadach łącznik w postaci *droit de chapelle*^[10].

Po drugie, należy podkreślić, że doświadczenia dyplomatyczne Polski i Węgier znacząco się różniły. Co prawda w momencie, w którym kształtował się ten azyl w wymiarze dyplomatycznym, ani Węgry, ani Polska nie prowadziły własnej polityki zagranicznej opartej o czynne prawo stałej legacji^[11] (Węgry były od połowy XVI wieku podzielone i uzależnione politycznie od państw ościennych, Rzeczpospolita zaś, będąca w zasadzie do końca XVII wieku potęgą militarną i gospodarczą, a do pierwszego rozbioru 1772 r. potęgą terytorialną, prowadziła politykę izolacjonistyczną – nie utrzymywała stałych misji dyplomatycznych za granicą), jednakże Węgry od znalezienia się w całości pod władzą Habsburgów, a następnie zmian wynikających z Ugody z 1867 r. mogły korzystać z doświadczeń austriackiej dyplomacji cesarskiej charakteryzującej się ciągłością instytucji

⁸ Bolesław Ulanowski, *O prawie azylu w statutach Kazimierza Wielkiego* (Kraków: Wydawnictwo Drukarnia UJ, 1886), *passim*.

⁹ Zob. Stephan Ladislaus Endlicher, red. *Rerum Hungaricarum Monumenta Arpadiana* (Sangalli: Wyd. Scheitlin & Zollikofer, 1849), 182.

¹⁰ Stanisław Edward Nahlik, *Narodziny nowożytnej dyplomacji* (Wrocław: Ossolineum, 1971), 186 i n.

¹¹ Wykonywanie prawa legacji w sposób czynny jest niezbędnym warunkiem udzielenia azylu dyplomatycznego. Nadto zasadniczo powinna być to legacja stała (a nie wysłana czasowo), chociaż pojawiały się w historii sytuacje udzielania azylu w przypadku misji czasowych.

i rozpowszechnionym stałym i czynnym wykonywaniem prawa legacji. Stąd też doświadczenia dyplomatyczne węgierskie w zakresie nowożytnej dyplomacji znacząco (o co najmniej półwiecze) wyprzedzają doświadczenia polskie. Wydaje się zresztą, że istniejące lub nieistniejące prawo do uzyskania schronienia w ambasadzie w sytuacji szczególnej rozwijało się w praktyce dyplomatycznej państw Europy Środkowej niezależnie od wcześniejszych doświadczeń historycznych^[12].

Sándor Márai z pewnością miał wiedzę na temat istotnej roli kościoła w kształtowaniu rozwiązań azylowych. Odnosił się do tej kwestii, wprost wskazując, iż na Węgrzech znaczący wzrost udziału w wydarzeniach religijnych w połowie lat 40. XX wieku wynikał z potrzeby „schronienia” się wobec otaczającej rzeczywistości: „W dzisiejszych czasach kościół jest takim samym miejscem schronienia, jakim był w czasach starożytności i średniowiecza, kiedy traktowano go jako azyl”^[13]. Pisarzowi przyszło obserwować z zagranicy i oceniać wydarzenia, w których dyplomatyczne instytucje azylowe stworzone w przeszłości na bazie azylu kościelnego zostały użyte w Budapeszcie w całej rozciągłości w 1956 r. Przykłady azylowe z tego okresu weszły do kanonu podręcznikowej wiedzy z zakresu prawa narodów, czego pisarz zapewne nie wiedział, miał jednak świadomość wagi azylu kardynała Mindszentyego dla historii współczesnej.

3 | Sytuacje azylowe w Budapeszcie 1956 r.

Rewolucja węgierska składała się z trzech odrębnych faz. Pierwsza pomiędzy 23 a 28 października 1956 r. to wstępna sowiecka interwencja militarna (trwająca od wybuchu powstania do wstrzymania interwencji na prośbę desygnowanego na premiera Imrego Nagya i wycofania się Sowietów

¹² Brak praktyki dyplomatycznej nie przeszkodził przykładowo Polsce w czasie wojny domowej w Hiszpanii świadczyć w ogromnej skali ochronę azylową w polskim przedstawicielstwie w Madrycie na rzecz zagrożonych prześladowaniem przez komunistyczne władze obywateli Hiszpanii. Zob. Jan Stanisław Ciechanowski, „Azyl dyplomatyczny w Poselstwie Rzeczypospolitej Polskiej w czasie hiszpańskiej wojny domowej (1936–1939),” *Przegląd Historyczny* XCI, z. 4 (2000): 551.

¹³ Zob. Sándor Márai, *I Dziennik 1943–1948* (Warszawa: Wydawnictwo Czytelnik, 2016), 438.

z Budapesztu 30 listopada^[14]). Kluczowe zdarzenia w tej fazie miały miejsce 24 i 25 października, Imre Nagy przejął wówczas władzę i doszło do masakr ludności cywilnej wywoływanych przez służby bezpieczeństwa^[15]. Druga faza od 28 października do 3 listopada to okres pozornej normalizacji (Węgry ogłosiły neutralność, opuściły Układ Warszawski, armia sowiecka rzekomo to zaaprobowała, oczywiście doszło wówczas do zamieszek – linczowani byli oficerowie służby bezpieczeństwa ÁVH, *Államvédelmi Hatóság*, jednak sytuacja chwilowo się ustabilizowała) – w tym czasie jednak armia sowiecka przygotowywała masową interwencję^[16]. W dniu 3 listopada wieczorem w zasadzkę wpadło dowództwo węgierskie (wraz z ministrem obrony Pálem Maléterem), które przybyło do sowieckiej bazy wojskowej pod Budapesztem w celu omówienia strategii wycofywania wojsk sowieckich z Węgier. Około godziny 4.00 rano 4 listopada 1956 r. rozpoczęła się trzecia faza – pełna sowiecka interwencja militarna – atak na Budapeszt. Brało w niej udział blisko 60 tys. żołnierzy sowieckich. Komandosi opalowali lotniska, gmach parlamentu (bez walki) i większość budynków rządowych. Walki uliczne w mieście trwały do 10 listopada 1956 r.

Pierwsze incydenty quasiazylowe miały miejsce pomiędzy dwiema fazami militarnymi rewolucji. Wówczas armia sowiecka rzekomo wycofująca się z Węgier (a w rzeczywistości zwiększająca swój stan osobowy i koncentrująca się wokół Budapesztu) wypuszczała patrole zwiadowcze do miasta. Ujmowani przez armię powstańczą sowieccy żołdaci tłumaczyli się, że rzekomo zgubili drogę – wówczas przekazywani byli na polecenie premiera Imrego Nagya (był to okres formalnego pokoju) do stale funkcjonującej ambasady sowieckiej, w której w rzeczywistości oczekiwali na interwencję militarną^[17].

¹⁴ Zainicjowane wówczas na Węgrzech protesty społeczne związane były zresztą z sytuacją w Polsce i powrotem Władysława Gomułki na szczyty władzy partyjnej. Zob. György Gömöri, „Z dziennika naocznego świadka (Notatki z rewolucji węgierskiej 1956 roku),” w *Węgry i my. Antologia tekstów o tematyce węgierskiej w publikacjach Instytutu Literackiego*, red. Gabor Lagzi (Paryż–Kraków: Instytut Książki, 2020), 11.

¹⁵ Gömöri, „Z dziennika naocznego świadka,” 18.

¹⁶ Nadzieja w społeczeństwie na normalizację miesza się z pesymistyczną oceną, iż Rosjanie nie odpuszczają – zob. Gömöri, „Z dziennika naocznego świadka,” 22.

¹⁷ Sándor Kopácsi, *W imieniu klasy robotniczej* (Warszawa: Wydawnictwo Przedświt (drugi obiegi), 1988), 113.

a) Imre Nagy i jego towarzysze

Operacja nazwana przez Sowietów „Wicher”, poprzedzona uzgodnieniami poczynionymi przez Jánosa Kádára^[18] z władzami w Moskwie, rozpoczęła się 4 listopada 1956 r. i oznaczała zmasowany atak sowieckich czołgów i piechoty na Budapeszt. Premier Imre Nagy (1896–1958), chcąc zminimalizować straty osobowe, zakazał węgierskiej armii stawiać opór. Opór podjęła jednak ludność cywilna, często przejmując broń odebraną żołnierzom. W rezultacie walk i masowych egzekucji zginęło w zasadzie w większości jednego dnia (opór zakończył się 4 listopada około 20.00, wyjątkiem była wyspa Csepel^[19], gdzie walki trwały do 10 listopada) około 3 tys. cywilów (30 tys. zostało rannych). Straty sowieckie to około 700 żołnierzy zabitych i około 1,5 tys. rannych. Jeszcze 4 listopada Imre Nagy oraz jego współpracownicy, m.in. Zoltán Szántó^[20], György Lukács^[21], Géza Losonczy^[22],

¹⁸ János Kádár (właściwie: János József Czermanik, 1912–1989) – sekretarz partii komunistycznej Węgier, 1 listopada 1956 r. udał się do Moskwy i stał się narzędziem w rękach sowieckich. Formalnie władzę przejął 7 listopada 1956 r. i sprawował ją do 1988 r.

¹⁹ Z punktu widzenia Polski wyspa ta ma znaczenie symboliczne – to produkcja z fabryki amunicji Manfreda Weissa w Csepel zapewniła amunicję, która dostarczona przez Węgry walczącej Polsce w 1920 r. pozwoliła wygrać wojnę z bolszewikami. Zob. Roman Dębicki, „Węgry wobec wojny polsko-rosyjskiej 1920 roku,” w *Węgry i my. Antologia tekstów o tematyce węgierskiej w publikacjach Instytutu Literackiego*, red. Gabor Lagzi (Paryż–Kraków: Instytut Książki, 2020), 293.

²⁰ Zoltán Szántó (1893–1977) – minister stanu w rządzie Imrego Nagya. Podczas pobytu w Rumunii zdradził. Pozwolono mu powrócić na Węgry, zeznawał przeciwko oskarżonym w sfingowanym procesie w 1958 r.

²¹ György Lukács (1885–1971) – minister kultury w rządzie Imrego Nagya. W 1957 r. pozwolono mu powrócić z Rumunii na Węgry. Złożył samokrytykę i pozostał lojalny partii komunistycznej do końca życia.

²² Géza Losonczy (1917–1957) – minister prasy i propagandy w rządzie Imrego Nagya. W kwietniu 1957 r. został przewieziony do więzienia w Budapeszcie. Podjął strajk głodowy, zmarł wskutek obrażeń poniesionych podczas przymusowego karmienia (wśród współoskarżonych panowała opinia, iż Losonczy w więzieniu całkowicie odszedł od zmysłów, psychicznie bowiem chorował już przed rewolucją, stąd celowo został uduszony, jego udział w procesie był bowiem wizerunkowo dla komunistów wykluczony) – zob. Sándor Kopácsi, *W imieniu klasy robotniczej* (Warszawa: Wydawnictwo Przedświt (drugi obieg), 1988), 150. Inną osobą, która zmarła w więzieniu, nie doczekawszy sfingowanego procesu (zmarła w niewyjaśnionych okolicznościach), był Attila Szigethy (1911–1957) – sekretarz stanu w rządzie Nagya (nie był on azylantem w ambasadzie Jugosławii).

Szilárd Újhelyi^[23], József Szilágyi^[24], Sándor Haraszi^[25], Zoltán Tildy^[26], Ferenc Donáth^[27], Ferenc Janosi^[28], György Fazekas^[29], Zoltán Vas^[30] (1903–1983), G. Tancsos^[31], a także Julia Rajk (wdowa po László Rajku^[32]), schronili się w ambasadzie Jugosławii. Część z nich była z rodzinami – ogólna liczba

²³ Szilárd Újhelyi (1915–1996) – prawnik, doradca premiera Imrego Nagya, powrócił z Rumunii indywidualnie w 1958 r., nie był oskarżony w procesie. Od 1958 r. pracował w Instytucie Historii Węgierskiej Akademii Nauk, potem w przemyśle filmowym, a następnie był komunistycznym dyplomatą Węgierskiej Republiki Ludowej (był m.in. ambasadorem przy UNESCO w latach 1973–1977).

²⁴ József Szilágyi (1917–1958) – asystent premiera Imrego Nagya. Został skazany na śmierć w procesie politycznym. Odmówił zeznawania, oskarżył Kádára i Sowietów i rzucił sędziemu w twarz aktami. Skazany został na śmierć miesiąc wcześniej niż pozostali (jego sprawę wyłączono do osobnego rozpoznania) – wyrok wykonano.

²⁵ Sándor Haraszi (1897–1982) – redaktor naczelny „Népszabadság”, skazany na 6 lat więzienia w 1958 r. Wypuszczony z więzienia na podstawie amnestii w 1960 r., w latach 1960–1980 pracował jako redaktor encyklopedyczny.

²⁶ Zoltán Tildy (1889–1961) – premier w latach 1945–1946, prezydent w latach 1946–1948, minister stanu w rządzie Imrego Nagya, 15 czerwca 1958 r. skazany na 6 lat więzienia, w 1959 r. zwolniony z uwagi na bardzo zły stan zdrowia.

²⁷ Ferenc Donáth (1913–1986) – członek tymczasowego komitetu zarządzającego partii robotniczej. Skazany na 12 lat więzienia. Objął indywidualną abolicję w 1960 r. Pracował naukowo (był historykiem rolnictwa). Działał w opozycji (zapewne w warunkach reglamentowanych przez komunistów).

²⁸ Ferenc János (1916–1968) – w 1956 r. był byłym wiceministrem oświaty, dyrektorem generalnym Muzeum Literackiego Petőfi. W procesie skazany na 8 lat więzienia. W 1960 r. zwolniony z uwagi na stan zdrowia. Do śmierci pracował w archiwum państwowym.

²⁹ György Fazekas (1914–1984) – dziennikarz, literat, autor koncepcji reformowania komunizmu. Skazany na 10 lat więzienia. Objął indywidualnym ułaskawieniem w 1961 r., pracował w „Magyar Hírlap” (od 1968 r.).

³⁰ Zoltán Vas (wł. Weinberger, 1903–1983) – pisarz, w rządzie Imrego Nagya wiceminister handlu zagranicznego oraz szef rządowego komitetu ds. dostaw publicznych. W 1958 r. nie postawiono mu zarzutów i wrócił na Węgry, gdzie odszedł z polityki i zajmował się pisarstwem. W 1973 r. postawiono mu zarzuty agitacji przeciwko Związkowi Sowieckiemu w związku z treścią jego autobiografii.

³¹ Według Billa Lomaxa (Bill Lomax, *Węgry 1956* (Warszawa: Wydawnictwo CDN (drugi obiegi), 1986), 116) to sekretarz Koła Petőfi. Nie znaleziono bliższych informacji na temat jego dalszych losów.

³² László Rajk (1909–1949) – komunista węgierski, minister spraw wewnętrznych Węgier – w 1947 r. przyczynił się do stworzenia masowego terrorku ludności. W 1948 r. został ministrem spraw zagranicznych. Mátyás Rákosi (wł. Rosenfeld, 1892–1971) – dyktator komunistyczny, sekretarz generalny Węgierskiej Partii Robotniczej uznał Rajka w 1949 r. za konkurencyjne zagrożenie, oskarżył o kontrrewolucyjny spisek nacjonalistyczny. W pokazowym procesie skazano go na śmierć.

osób przebywających w ambasadzie wynosiła 49. Ich sytuacja prawna była dość skomplikowana.

Samo schronienie się azylantów poprzedzone zostało spotkaniem Zoltána Szántó i Gézy Losonczyego z ambasadorem Daliborem Soldatićem. Spotkanie to odbyło się 1 listopada 1956 r. w ambasadzie. W obliczu zamieszek rozmowa dotyczyła nie tyle samego schronienia polityków, co ich rodzin. Ambasada udzieliła pozytywnej odpowiedzi 3 listopada po południu, co więcej, rozszerzając ofertę na członków rządu węgierskiego, zgodnie z instrukcjami otrzymanymi z Belgradu. Ambasador otrzymał w tym czasie z centrali również informacje o planowanym następnego dnia ataku sowieckim z zastrzeżeniem, że nie wolno mu jej przekazać rządowi Nagya^[33]. Utrzymywanie tej wiadomości w tajemnicy było mocno zaskakujące, chyba że założy się istnienie w tym zakresie uzgodnień sowiecko-jugosłowiańskich. Zoltán Szántó, któremu informację tę przekazano, zaskoczony ofertą, przekazał, że Imre Nagy ani nikt z rządu nie ma zamiaru skorzystać osobiście z oferty. Ambasador naciskał na wyrażenie takiego zainteresowania (takie miał instrukcje). Gdy jednak 4 listopada doszło do inwazji, Imre Nagy już rano zdał sobie sprawę, że sytuacja jest krytyczna, wówczas oferta złożona przez Jugosławię okazała się jedynym rozwiązaniem (w nocy z 3 na 4 listopada Jugosławia wysłała premierowi ofertę azylu na jej terytorium^[34]). Oznaczało to jednakże realizację sowieckiego planu odizolowania premiera i jego ludzi od społeczeństwa. Wszelkie informacje z zewnątrz były już bowiem przedmiotem filtrowania przez dyplomatów jugosłowiańskich. W czasie gdy azylanci przebywali już w ambasadzie, dyplomaci jugosłowiańscy namawiali Nagya do zrzeczenia się urzędu i uznania rządu Kádára (czego Nagy nie zrobił)^[35]. Oficjalnie Sowieci nie uznali azylu udzielonego rządowi Nagya i rzekomo grozili Jugosławii. W okresie azylowym trwały negocjacje w celu rozwiązania problemu azylowego. Jugosławii chodziło o zapewnienie ze strony Kádára, że azylantom nie stanie się krzywda i pozostaną na wolności. Takich gwarancji Kádár udzielił. W istocie rzeczy nie chodziło więc o zapewnienie *salvus*

³³ Zob. "The Hungarian Revolution of 1956 and the Negative Role of Yugoslavia," *Telegraph* (2020). Por. także: Johanna Granville, "Hungary, 1956: The Yugoslav Connection," *Europe-Asia Studies* 50, nr 3 (1998): 493–517.

³⁴ Zob. Lomax, *Węgry 1956*, 51.

³⁵ Pierwsza propozycja w tym zakresie padła już 4 listopada 1956 r. po południu (azylanci przybyli rano do ambasady). Została odrzucona, a Nagy wprost powiedział, że jeśli rezygnacja jest warunkiem azylu, to natychmiast opuszcza ambasadę. Naciski jednak nie ustawały. Zob. Lomax, *Węgry 1956*, 51.

conductus do państwa udzielającego azylu (Jugosławii), lecz o zakończenie azylu w związku z gwarancjami bezpieczeństwa azylantów, choć w literaturze^[36] pojawiają się informacje, że gwarancje te miały klasyczną formułę listu żelaznego przy azylu dyplomatycznym, zaś Kádár gwarantował swobodny przejazd azylantów do Jugosławii (a więc zamianę azylu dyplomatycznego na azyl terytorialny). W dniu 22 listopada późnym popołudniem pod ambasadę jugosłowiańską podjechał autobus węgierskiego ministerstwa spraw wewnętrznych. Milicjant węgierski oświadczył, że jego zadaniem jest poodwozić azylantów do ich domów. Obecność przy milicjancie sowieckiego wojskowego zaniepokoiła azylantów (sam Nagy cofnął się do ambasady, ale zapewniany przez dyplomatów Jugosławii, że wszystko jest w porządku, po chwili wrócił i wszedł do pojazdu). Kilka ulic dalej pojazd zatrzymał się przy sowieckim posterunku, na którym dyplomaci jugosłowiańscy zostali wypchnięci z autobusu, zaś pojazd zawiózł azylantów prosto do bazy wojsk sowieckich w Tököl pod Budapesztem^[37], stamtąd zostali przetransportowani do Rumunii.

Warto zauważyć także, że Zoltán Vas, György Lukács i Zoltán Szántó opuścili wraz z żonami ambasadę 18 listopada 1956 r. prawdopodobnie po uprzednim dogadaniu się z Kádárem, że pozostawi ich na wolności. Po wyjściu z ambasady zostali wysadzeni z samochodów i przesadzono ich do wozów pancernych. Zostali aresztowani (a 23 listopada internowani z resztą osób w Snagowie^[38] w Rumunii). Pracownicy jugosłowiańscy, choć widzieli tę operację sowiecką, pozostałym azylantom nie wspomnieli o zdarzeniu, a wręcz utrzymywali wobec premiera Nagya, że wszyscy są bezpieczni^[39]. Świadczyć to może o udziale ambasady jugosłowiańskiej w procesie ujęcia Nagya i członków jego gabinetu. Na marginesie, osoby, które pierwsze opuściły ambasadę, zostały potraktowane przez Sowietów ulgowo. Okazały się one zresztą koniunkturalistami lub zdrajcami. Najpóźniej jesienią 1958 r. zostały wpuszczone z powrotem na Węgry wraz z członkami grupy Nagya, którzy nie zostali aresztowani, i osobami pozostającymi na ich utrzymaniu.

W Rumunii do początków 1957 r. Imre Nagy i jego współpracownicy korzystali z pewnego ograniczonego marginesu swobody – były to raczej

³⁶ Zob. Andrzej Krawczyk, "Węgry 1956: pierwsza rewolucja antykomunistyczna," *Polityka*, 18 października 2016.

³⁷ Zob. Lomax, *Węgry 1956*, 48.

³⁸ Miejscowość niedaleko Bukaresztu sławna jest turystycznie – w klasztorze na wyspie na jeziorze znajdującym się obok tego miasteczka pochowany jest gospodarz mołdawski Wład Palownik zwany Drakulą.

³⁹ Lomax, *Węgry 1956*, 51.

warunki odosobnienia niż więzienia^[40]. Potem sytuacja znacząco się pogorszyła, a następnie zostali przewiezieni do więzienia w Budapeszcie. Po pokazowym procesie skazano na śmierć Imrego Nagya, Pála Malétera^[41] i Miklósa Gimesa. W dniu 16 czerwca 1958 r. o świcie odbyła się ich egzekucja.

Bardzo prawdopodobne jest, że całe zamieszanie z azylem dyplomatycznym było efektem wcześniejszych porozumień sowiecko-jugosłowiańskich – w relacjach tych państw miało bowiem miejsce istotne zbliżenie (Tito i Chruszczow prawdopodobnie spotkali się 2 listopada i ustalili szczegóły) – i miało na celu odizolowanie Nagya i jego rządu od społeczeństwa. Rzekome nakłanianie Kádára przez Jugosławię do podpisania gwarancji (które Rosjanie złamali) oraz rzekomy spór sowiecko-jugosłowiański nie miały po prostu miejsca. Zapewne mniej poinformowani dyplomaci Jugosławii o rzeczywistym planie nie mieli pojęcia, nawet oni jednak mieli złe przeczucia co do finału azylu w ich ambasadzie^[42].

Warto również wspomnieć, że 5 listopada 1956 r. o godzinie 15.00, gdy azylanci przebywali już w ambasadzie, miało miejsce naruszenie nietykalności budynku misji. Sowietci zorganizowali bowiem zamach na Imrego Nagya. Z jednego z czołgów, które otaczały ambasadę, snajper sowiecki strzelił do osoby, która pojawiła się w oknie ambasady, a była bardzo podobna do premiera Węgier. Osobą, która od sowieckiej kuli snajpera zginęła na miejscu, okazał się dyplomata jugosłowiański Milovanov^[43]. Protest dyplomatyczny, który natychmiast złożył Tito, wywołał reakcję Chruszczowa w postaci nakazania zmiany taktyki na bardziej podstępną.

b) Nieudany azyl Sándora Kopácsiego

Do ambasady jugosłowiańskiej próbował się dostać również Sándor Kopácsi^[44]. W ambasadzie 4 listopada 1956 r. wraz z rodzinami członków rządu znalazła się jego córka Judit, która została tam zabrana przez J. Szilágyiego – prywatnie przyjaciela rodziny Kopácsich. Kopácsi podkreślał

⁴⁰ Zob. Lomax, *Węgry 1956*, 134.

⁴¹ Pál Maléter (1917–1958) – minister obrony w rządzie Imrego Nagya, generał dywizji. Ujęty podczas negocjacji z Sowietami w ich kwaterze wojskowej w Tököl.

⁴² Tak np. wypowiadał się ambasador Dalibor Soldatić. Zob. Lomax, *Węgry 1956*, 52.

⁴³ Kopácsi, *W imieniu klasy robotniczej*, 177.

⁴⁴ Sándor Kopácsi (1922–2001) – współorganizator Gwardii Narodowej i członek Rewolucyjnego Komitetu Obrony Krajowej, współpracownik premiera Nagya.

w swoich pamiętnikach, iż próbował się dostać do ambasady jugosłowiańskiej również dlatego, że znajdowało się w niej pięciu z siedmiu członków nowych władz partyjnych (z wyjątkiem niego oraz Jánosa Kádára, który przeszedł na stronę Sowietów), a do podejmowania decyzji partyjnych niezbędne było kworum sześciu osób, które on mógł zapewnić^[45]. Informacje w tym zakresie przekazywał Kopácsiemu attaché wojskowy Vukmirović, z którym był, jak twierdził, zaprzyjaźniony^[46]. Kopácsi wraz z żoną Ibolyą został ujęty przez Sowietów 5 listopada 1956 r. w drodze do ambasady jugosłowiańskiej. Co ciekawe, Rosjanie chcieli, aby Ibolya Kopácsi dołączyła do córki w ambasadzie, małżeństwo Kopácsich Sowietci podwieźli wręcz pod ambasadę, gdzie chcieli pozostawić żonę Kopácsiego (ona jednak odmówiła, chcąc pozostać przy mężu, co być może uratowało mu życie)^[47]. Dziwna postawa Sowietów świadczy także o tym, że akcja azyłowa w ambasadzie Jugosławii była sowiecko-jugosłowiańską operacją, której celem było odcięcie rządu węgierskiego od społeczeństwa^[48].

c) Miklós Vásárhelyi – ochrona dyplomatyczna przed schronieniem w ambasadzie

Minister Vásárhelyi^[49] nie dotarł 4 listopada 1956 r. na czas do ambasady Jugosławii, skorzystał natomiast uprzednio z nieformalnej ochrony w mieszkaniu wspomnianego attaché ambasady jugosłowiańskiej. Ten

Kopácsi został skazany na dożywocie. Został wypuszczony z więzienia po amnestii w 1963 r. W 1975 r. wyemigrował do Kanady, gdzie spędził resztę życia i gdzie zmarł.

⁴⁵ Sándor Kopácsi, *Węgry 1956. Trzyście dni nadziei* (Warszawa: Wydawnictwo Świt (drugi obieg), 1980), 39.

⁴⁶ Kopácsi, *Węgry 1956. Trzyście dni nadziei*, 38.

⁴⁷ Kopácsi, *Węgry 1956. Trzyście dni nadziei*, 40.

⁴⁸ Z drugiej strony należy wskazać, że postawa Jugosłowian niekiedy była bardzo ofiarna. Po ujęciu małżonków Ibolyi i Sándora Kopácsich ambasador Jugosławii osobiście wywiózł w bagażniku swojego samochodu chorującą na anginę córeczkę Kopácsich do ich dziadka. W ten sposób dziecko nie wpadło w ręce Sowietów. Kopácsi, *W imieniu klasy robotniczej*, 140.

⁴⁹ Miklós Vásárhelyi (1917–2001) – sekretarz prasowy rządu Imrego Nagya, naukowiec zajmujący się mediami. Skazany na 5 lat więzienia. Zwolniony w 1960 r. W latach 70. XX wieku poszedł na układ z reżimem Kádára, został członkiem Węgierskiej Akademii Nauk, od 1983 r. wyjeżdżał za granicę, podczas pobytu na Uniwersytecie Columbia zaprzyjaźnił się z Sorošem (później był przedstawicielem na Węgry fundacji Sorosa). Swój lewacki koniunkturalizm w wersji liberalizmu

22 listopada 1956 r. oznajmił swojemu gościowi, że uda mu się go bezpiecznie odwiedzić do ambasady. Następnie długo kluczył po mieście, by podwieźć go pod ambasadę w chwili, gdy grupa azylantów opuszczała już budynek, prosto w sowiecką pułapkę^[50]. Z zachowanych wspomnień czasu azylu zachowanie dyplomatów Jugosławii jawi się jako mocno zagadkowe.

d) Chwilowa ochrona dyplomatyczna Miklósa Gimesa

Miklós Gimes^[51] był dziennikarzem czasu rewolucji, przyjacielem Imrego Nagya. Nie był związany z rządem, nie znalazł się w ambasadzie jugosłowiańskiej. Był duchowym przywódcą społecznym, wyrazicielem poglądów niezwiązanych z partią. Po zajęciu Budapesztu przez Sowieców był poszukiwany, ukrywał się. W dniu 11 listopada wydał i rozpowszechnił w mieście gazetę „Oktober 23” wzywającą do oporu. Podjął ostatecznie dla dobra ojczyzny brawurowe działanie – 5 grudnia 1956 r. pojawił się na Wyspie Małgorzaty w Hotelu Grand (dziś Hotel Ensana) na konferencji prasowej Kumara Menona – ambasadora Indii w Moskwie i osobistego wysłannika do Budapesztu premiera Indii Nehru. Gimes nie mógł być zatrzymany przez ÁVH na oczach kamer, odbył długą rozmowę z Menonem, wręczył mu propozycję rozwiązania sytuacji i normalizacji stosunków węgiersko-sowieckich opracowaną przez środowiska niepodległościowe z prośbą o przekazanie tego na najwyższych szczeblach w Moskwie (prośba ta *nota bene* została przez premiera Nehru wykonana – w 1957 r. wręczył on osobiście pismo Gimesa sowieckiemu premierowi Mikołajowi Bułganinowi). Zatrzymano go dopiero wieczorem, gdy opuścił otoczenie ambasadora^[52].

rozwijał również po zmianie ustroju – był jednym z założycieli Węgierskiej Partii Liberalnej i członkiem Zgromadzenia Narodowego Węgier w latach 1990–1994.

⁵⁰ Lomax, *Węgry* 1956, 51.

⁵¹ Miklós Gimes (1917–1958) – był założycielem dziennika czasu rewolucji „Magyar Szabadság” oraz twórcą w dniu 13 listopada Węgierskiego Demokratycznego Ruchu Niepodległościowego. Był ofiarą zbrodni sądowej, zamordowany w 1958 r. (wraz z Imrem Nagym oraz Pálem Maléterem). Gimes pochodził ze znanej rodziny lekarskiej o korzeniach żydowskich. Jego rodzice byli światowej sławy psychiatrami – psychoanalitykami. Ojciec był ofiarą Holokaustu. Jego matka prof. Lilly Hajdu (1891–1960) przeżyła dzięki Raulowi Wallenbergowi i była do 1949 r. szefową Węgierskiego Towarzystwa Psychoanalitycznego, o śmierci swojego syna dowiedziała się dopiero w 1959 r. z austriackiego radia i niedługo później popełniła samobójstwo.

⁵² Lomax, *Węgry* 1956, 118.

e) Kardynał József Mindszenty – 15 lat życia w azylu

O ile azyl dyplomatyczny w ambasadzie jugosłowiańskiej stanowił prawdopodobnie pułapkę dla rządu Nagya, o tyle azyl, który uzyskał prymas Węgier, arcybiskup Ostrzyhomia, kardynał József Pehm-Mindszenty (1892–1975) w Poselstwie USA^[53], stanowił realną ochronę zagrożonej jednostki, która ze szczególnych ideologicznych względów była narażona na śmierć.

Kwalifikacja polityczna azylu dyplomatycznego udzielonego w latach 1956–1971 kardynałowi Mindszentyemu nie mogła być kwestionowana. Należy pamiętać, że Kardynał został uwolniony przez węgierskich powstańców października 1956 r. z komunistycznego więzienia, w którym przebywał blisko sześć lat. Skazany został po aresztowaniu przez służbę bezpieczeństwa ÁVH (26 grudnia 1948 r.), torturach podczas śledztwa^[54] i pokazowym procesie na karę dożywotniego więzienia^[55].

Według Watykanu w 1949 r. w więzieniach znajdowało się 600 księży w Rumunii, 500 w Polsce, 450 na Węgrzech, 200 w Czechosłowacji, a 200 w Jugosławii. W następnym roku liczba aresztowanych jeszcze wzrosła^[56]. Komunizm tego okresu agresywnie odchodził od bardziej złożonych postaw filozofii marksistowskiej, która nie była istotowo ateistyczna^[57] – zakładała raczej oderwanie wierzących od instytucji, uczynienie religii sprawą prywatną (co właściwie zrealizował Sobór Watykański II). Skala prześladowań osób duchownych była na Węgrzech o wiele większa niż w komunistycznej Polsce.

Aresztowanie Kardynała w 1948 r. zauważone zostało w „Dziennikach” Sándora Máraiego. Pisarz postrzegał Kardynała jako osobę, którą może nie

⁵³ Powszechnym błędem terminologicznym jest określanie azylu dyplomatycznego kardynała Mindszentyego jako azylu udzielonego w ambasadzie USA. Wówczas stosunki dyplomatyczne USA–Węgierska Republika Ludowa były realizowane w randze poselstwa. Do podniesienia rangi placówki do poziomu ambasady doszło dopiero w 1966 r. Ostatnie pięć lat azyl był wykonywany w ambasadzie USA.

⁵⁴ Sándor Márai, *II Dziennik 1949–1956* (Warszawa: Wydawnictwo Czytelnik, 2017), 17. Kardynał przyznał się podczas przesłuchań do najbardziej absurdalnych przestępstw. Zob. Thierry Maulnier, „To, czego nawet Koestler nie przewidział,” w *Węgry i my. Antologia tekstów o tematyce węgierskiej w publikacjach Instytutu Literackiego*, red. Gabor Lagzi (Paryż–Kraków: Instytut Książki, 2020), 195.

⁵⁵ Zob. Andrzej Solak, *Męczennicy katolicy ostatniego stulecia* (Kraków: Wydawnictwo eSPe, 2012), 177–178.

⁵⁶ Wojciech Roszkowski, *Bezbożność, terror i propaganda. Fałszywe proroctwa marksizmu* (Kraków: Wydawnictwo Biały Kruk, 2024), 221.

⁵⁷ Zob. Jean Ousset, *Marksizm i rewolucja* (Warszawa: Andegavenum, 2021), 141.

tyle przerosły czasy, w których przyszło jej żyć, lecz która zmuszona była do przyjęcia eksponowanej roli politycznej: „Aresztowano Mindszentyego. Proboszcz z Zalaegerszeg tragicznie zrosł się z rolą i losem, który dziś jest tożsamy z losem Węgrów. Rzadkie zjawisko, kiedy dzięki roli człowiek dojrzewa do wielkości”^[58].

Ocena prezentowana przez Sándora Máraiego wydaje się jednak nieco krzywdząca. Kardynał był postacią bez wątpienia odważną – jego pierwsze aresztowanie miało miejsce w 1919 r. przez komunistów podczas wojny domowej, w kwietniu 1944 r. został, pod zarzutem pomocy polskim uchodźcom, aresztowany przez Gestapo (wraz ze swoim sekretarzem, a późniejszym kardynałem László Lékaiem) i osadzony w surowym więzieniu Sopronkőhida, z uwagi na interwencję regenta Miklósa Horthyego de Nagybánya został zwolniony w lipcu 1944 r., by następnie w listopadzie 1944 r. po przewrocie Ferencza Szálasięgo ponownie zostać osadzonym w gestapowskim więzieniu. Wolność odzyskał dopiero 2 kwietnia 1945 r.^[59]

Kardynał Mindszenty doskonale wiedział, chroniąc się w Poselstwie USA, jaki los może go spotkać, jeśli nie zdecyduje się na ten ruch. W 1948 r. komunistyczny dyktator węgierski Mátyás Rákosi oficjalnie ogłosił wojnę z kościołem katolickim – aresztowano 6 biskupów, 156 księży, 3820 zakonników i zakonnic, zlikwidowano 53 zgromadzenia zakonne. Jak już wspomniano, sam Kardynał był torturowany i skazany w lutym 1949 r. na dożywocie (wolność przywróciła mu rewolucja 1956 r.)^[60]. Druga faza prześladowań kościoła na Węgrzech nastąpiła w czerwcu 1951 r. Akty oskarżenia przedstawiono wówczas Józsefowi Grószowi – arcybiskupowi Kaloczy, Vendelowi Endrédyemu – przeorowi Paulinów oraz siedmiu innym kapłanom^[61].

Co ciekawe, Kardynał przedostał się z parlamentu zajmowanego przez sowieckich żołnierzy do Poselstwa USA. Sándor Kopacsi wspomina, że spotkał Kardynała na ulicy w chwili, gdy zmierzał do przedstawicielstwa USA. Rosjanie, którzy zajęli (bez wystrzału) parlament, przepuścili go, idącego pewnie, bez słowa, sądząc, że z uwagi na strój jest jakąś ważną osobą po ich stronie^[62]. Wówczas udało mu się dotrzeć do Poselstwa USA, zanim otoczyła je sowiecka armia. Kardynał przebywał w parlamencie

⁵⁸ Cyt. za: Márai, *I Dziennik 1943–1948*, 505.

⁵⁹ Zob. Andrzej Grajewski, „Niepokorny Kardynał József Mindszenty (1892–1975),” *Przystanek Historia* (2020).

⁶⁰ Zob. Grzegorz Górny, *Węgry. Tysiąc lat samotności* (Kraków: Wydawnictwo AA, 2018), 106.

⁶¹ Zob. Sándor Márai, *II Dziennik 1949–1956*, 166.

⁶² Kopacsi, *W imieniu klasy robotniczej*, 119.

na zaproszenie Zoltana Tildyego (do parlamentu przybył nad ranem 4 listopada jeszcze przed dotarciem do budynku sowieckich żołnierzy, prawdopodobnie to Tildy zorganizował następnie przejście Kardynała do Poselstwa USA i przyjęcie go na jego teren). Również to kontakty rodziny premiera Tildyego z politykami USA za pośrednictwem A. Szegedy-Maszáka^[63] przesądziły o tym, że sprawa trafiła do prezydenta Eisenhowera^[64], który już 4 listopada zdecydował o udzieleniu Kardynałowi azylu.

Wraz z Kardynałem do Poselstwa udał się jego sekretarz – ksiądz Turchányi^[65], który jednakże 8 listopada 1956 r. wieczorem opuścił budynek Poselstwa USA. Uczynił tak prawdopodobnie na polecenie kardynała Mindszentyego, który chciał, aby przedostał się on na Zachód i przekazał informacje o sytuacji w Budapeszcie hierarchom kościelnym. Samochodem na amerykańskich tablicach rejestracyjnych, wraz z posiadającym obywatelstwo amerykańskie redaktorem Bainem Leslie Baloghiem^[66], planującym dotrzeć do Wiednia po lekarstwa i powrócić, planował wydostać się z Węgier. Niestety po opuszczeniu ambasady USA udało mu się oddać zaledwie około 60 km od Budapesztu w kierunku zachodnim. Został schwytany 9 listopada 1956 r. nad ranem w okolicach miast Tata i Tatabánya w komitacie ostrzyhomskim. Samochód został zatrzymany przez bojówkę prosowiecką (nie zatrzymali go Rosjanie). Księdza pobito i przekazano władzy komunistycznej, redaktora Balogha zwolniono po kilku godzinach.

Wracając do kwestii azylu dyplomatycznego Kardynała, należy zauważyć, że w okresie udzielania azylu kilkakrotnie zmieniał się kierownictwo placówki USA i jej ranga dyplomatyczna. Od uzyskania azylu 4 listopada 1956 r. do 27 lutego 1957 r. kierownikiem placówki był poseł Edward Wailes.

⁶³ Aladár Szegedy-Maszák (1903–1988) węgierski dyplomata, w latach 1945–1947 poseł węgierski w Waszyngtonie, porzucił służbę w 1947 r. i uzyskał ochronę w USA, a następnie obywatelstwo USA. Pracował dla „Głosu Ameryki”, stając się jednym z najbardziej wpływowych Węgrów w USA.

⁶⁴ András Miklós Deák i Ádám Somorjai, *The Host and His Guest – Chargé d’Affaires Garret G. Ackerson and Cardinal József Mindszenty (1957–1961)* (Budapest: Magyar Napló, 2022).

⁶⁵ Ksiądz Albert Egon Turchányi (1894–1969) – po schwytaniu 9 listopada 1956 r. i pokazowym procesie został skazany na dożywocie. W 1963 r. zwolniono go w ramach amnestii. Do śmierci mieszkał w domu dla księży w Białogrodzie Stołecznym.

⁶⁶ Bain Leslie Balogh (1900–1962) – amerykański reporter węgierskiego pochodzenia. Autor m.in. książki: *The Reluctant Satellites – An Eyewitness Report on East Europe and the Hungarian Revolution*, wydanej w 1960 r. przez Wydawnictwo Macmillan.

Jego sytuacja prawna była dość specyficzna, wybuch rewolucji w Budapeszcie nałożył się nieprzewidzianie na okres zmian kierownictwa w placówce, nowy poseł przybył do Budapesztu 2 listopada 1956 r., z uwagi na sytuację Departament Stanu odradził mu składanie listów uwierzytelniających. Stan ten przedłużał się na tyle istotnie, że MSZ Węgierskiej Republiki Ludowej uznało go za naruszenie prawa dyplomatycznego poprzez prowadzenie działalności dyplomatycznej bez podstaw formalnych i zażądało opuszczenia przez niego terytorium Węgier. Od 28 lutego 1957 r. kierownictwo placówką przejął *chargé d'affaires* Spencer Barnes, zaś kolejnym *chargé d'affaires* był Garret Ackerson (od 1 lipca 1957 r. do końca lutego 1961 r.) – znający doskonale realia węgierskie (w latach 1935–1940 pracował w Budapeszcie jako II, a następnie I sekretarz ambasady) – to za jego kierownictwa obecność Kardynała w Poselstwie była szczególnie atakowana przez komunistów. Kierujący Poselstwem *chargé d'affaires* zmieniali się następnie kilkakrotnie. Wreszcie w 1966 r. podniesiono rangę przedstawicielstwa do poziomu ambasady – co wywołało sprzeciw Kardynała, który groził wówczas opuszczeniem azylu, odradzono mu jednak ten krok. W 1967 r. w Budapeszcie kierownictwo ambasady USA przejął Martin J. Hillenbrand – już w randze ambasadora. Niestety od czasu wyboru na papieża Pawła VI „normalizacja” następowała również na linii Watykan–Węgierska Republika Ludowa. Kardynał ewidentnie przeszkadzał w tym procesie, azyl wykorzystano jako swoiste więzienie. Zdecydowano się je zakończyć, gdy zostało w zasadzie ustalone pomiędzy Kádárem a dyplomacją watykańską, że Kardynał nie będzie miał z zagranicy możliwości publicznego uderzania w węgierskich komunistów^[67]. W dniu 27 września 1971 r. Kardynał opuścił ambasadę i wyjechał do Rzymu^[68].

Po rewolucji węgierskiej, w czasie 15-letniego azylu kardynała Mindszentyego, kościół węgierski został opanowany przez komunistów^[69]. Jak wskazują źródła historyczne, wszyscy czterej przedstawiciele episkopatu

⁶⁷ Dominik Morawski, „Korespondencja z Rzymu,” w *Węgry i my. Antologia tekstów o tematyce węgierskiej w publikacjach Instytutu Literackiego*, red. Gabor Lagzi (Paryż–Kraków: Instytut Książki, 2020), 204.

⁶⁸ Po niespełna miesięcznym pobycie w Rzymie ostatnie lata życia od 23 października 1971 r. do śmierci w dniu 6 maja 1975 r. spędził w Wiedniu. Pozbawiony był godności arcybiskupa Ostrzyhomia, izolowany przez dyplomację watykańską, która dotrzymała słowa danego Kádárowi. Pochowany został w austriackim sanktuarium maryjnym Mariazell w Styrii, w 1991 r. jego zwłoki zostały ekshumowane, przewiezione na Węgry i uroczyście pochowane w krypcie katedry w Ostrzyhomiu.

⁶⁹ Morawski, „Korespondencja z Rzymu,” 214, 221.

Węgier uczestniczący w *Vaticanum Secundum* byli agentami służb specjalnych i wszystkie ich wystąpienia były dziełem komunistycznej bezpieki węgierskiej, agentem węgierskiej esbecji był prymas Węgier, w latach 1987–2002 kardynał László Paskai^[70]. Sama postawa papieża Pawła VI wobec Kardynała była daleka od jakichkolwiek moralnych standardów. Kardynał został zdegradowany, *de facto* zdradzony i zapomniany przez Europę Zachodnią i kościół – poświęcony na ołtarzu polityki tolerancji dla komunizmu i dogadywania się z moskiewskimi kacykami Europy Środkowej prowadzonej przez Pawła VI^[71].

Odnosząc się do kwestii relacji wzajemnej bohaterów rewolucji, zauważyć należy, że Mindszenty nie darzył Nagya sympatią. Nie zawdzięczał mu niczego, Mindszentygo uwolnili z więzienia 30 października 1956 r. zbuntowani żołnierze, stało się to w chwili, gdy już wybierali się po niego do pałacu w Felsőpeteny, w którym był więziony, robotnicy Budapesztu, celem tryumfalnego przywiezienia go do stolicy jako przywódcy kraju^[72]. Nagy nie był zainteresowany wpływem Kardynała na społeczeństwo, niewykluczone, że uprzedzającym (i kontrolowanym przez niego) zwolnieniem zapobiegł manifestacji, która miałaby o wiele bardziej antysocjalistyczny i niepodległościowy wymiar. Tego typu wydarzeń Nagy, będący jednakże wciąż i do końca ideowym socjalistą, chciał uniknąć.

Kardynał uważał przy tym Nagya za spadkobiercę zbrodniczego reżimu (tu jego poglądy były istotnie zbieżne z poglądami Sándora Máraiego – o czym dalej). Dał temu wyraz w swoim przemówieniu radiowym 1 listopada, drugiego dnia po zwolnieniu z więzienia. W żaden sposób nie dążył do współpracy z rządem Nagya, podkreślał natomiast konieczność zwrotu kościołowi instytucji i prasy^[73]. Był więc Kardynał jednostką odrębną, samodzielnym graczem politycznym, a w zasadzie kimś, co jak słusznie zauważył Márai, o kogo wielka polityka, sama, bez jego woli, się upomniała. W walce stronnictw politycznych, opartych o mniej lub bardziej radykalny marksizm i socjalizm, był jedynym wyrazistym reprezentantem woli narodu – odrzucającym cały socjalistyczny eksperyment, był ostatnim reprezentantem Królestwa Węgier czasu regencji, czasu bezpowrotnie

⁷⁰ Zob. Górny, *Węgry*, 107.

⁷¹ Oczywiście wykracza to poza zakres niniejszej analizy, polecić należy natomiast w tym zakresie książkę: Luigi Villa, *Paweł VI błogosławiony?* (Komorów: Wydawnictwo Antyk, 2010), *passim*.

⁷² Lomax, *Węgry 1956*, 88.

⁷³ Ibidem, 89.

minionego. Miał tego niewątpliwie świadomość, mimo to uważał, że jego rolą jest stać na straży kościoła w służbie narodowi.

4 | Wiedza Máraiego na temat rewolucji i ocena bohaterów zdarzeń azylowych

Zasadnicze wydaje się pytanie, na ile Márai świadom był pełni sytuacji rewolucyjnej, przebywając w tym czasie na stałe w USA. Z jednej strony był człowiekiem nieco odizolowanym i raczej odludkiem – nie akceptował plotek ani nie poszukiwał sensacji, natomiast w tym czasie pracował w Radiu Wolna Europa, co dawało mu dostęp do w miarę bieżących informacji zza żelaznej kurtyny (na krótko w okresie rewolucji wyjechał do Monachium, by być bliżej rewolucji, jednak szczególnych informacji ta podróż mu nie przyniosła). Niewątpliwie dysponował szeroką wiedzą faktyczną, przekraczającą tę, którą miała opinia publiczna w USA i Europie Zachodniej.

Upadek rewolucji był dla Máraiego szokiem. Warto zauważyć, że w chwilach największych tragedii życiowych (śmierć przyjaciela z młodości, śmierć biologicznego syna) pisał wiersze. Zwykle nie preferował tej formy artystycznej i jego wierszy zachowało się mało. Po upadku rewolucji napisał znany utwór „Mennyből az angyal”^[74], jeden z najbardziej wyrazistych w jego karierze, wiersz pełen smutku i żalu, ale też katolickiej nadziei^[75].

⁷⁴ Polskie tłumaczenie tego wiersza (pt. „Aniele z nieba”) sporządził Jerzy Snoppek (historyk literatury, tłumacz, prof. nadzw. Polskiej Akademii Nauk, ambasador RP w Budapeszcie w latach 2016–2022). Został umieszczony przez Imrego Molnara wraz z oryginałem wiersza na portalu: Amici Hungariae, <https://amicihungariae.pl/2017/10/24/61-rocznica-powstania-wegierskiego-1956/> [dostęp: 8.02.2026]. Wiersz ten wraz z wspomnianym tłumaczeniem stanowi aneks do niniejszego wydania „Prawa i Więzi”.

⁷⁵ Co jest o tyle interesujące, że religijność Máraiego była raczej religijnością kulturową niż rzeczywistym wyznawaniem wiary katolickiej. Pochodził z rodziny katolickiej, nie stawiał się na pozycji ateistycznej czy agnostycznej, aczkolwiek pewien kierunek takiego podejścia przewija się w jego wypowiedziach pod koniec życia, natomiast traktował religię chrześcijańską jako niewątpliwie część cywilizacji wolności i węgierskiej kultury narodowej. Fakt, że wiersz autorstwa Máraiego jest tak mocno przesycony głęboką religijnością, świadczy niewątpliwie o bólu i szoku, jakie przeżył po upadku powstania.

Jednocześnie może nie od razu z chwilą upadku rewolucji, ale w ciągu mniej więcej roku po jej klęsce, pisarz zrozumiał, że na Węgry już nie wróci. Podjął decyzję o zmianie swojego pseudonimu, pod którym pisał felietony do Radia Wolna Europa z sugerującego powrót do ojczyzny Ulissesa na niemającego już takiego wyraźnego odniesienia Kandyda^[76].

Zanim dopadła go swoista rezygnacja, podejmował szereg działań na rzecz wsparcia rewolucji^[77]. Korzystając ze swojej pozycji w Radiu Wolna Europa, udał się późną jesienią 1956 r. do Watykanu. Jego interwencja w sprawie węgierskiej u papieża Piusa XII na prywatnej audiencji odniosła oczekiwany skutek – papież w orędziu na Boże Narodzenie 1956 r. wspominał o Węgrzech i Polsce oraz skrytykował ONZ^[78]. Jednocześnie Márai był mocno zawiedziony postawą USA – które początkowo, z uwagi na wybory prezydenckie, powstrzymały się od poruszania sprawy węgierskiej (choć niewiele później wydaje się, że przyjął tę decyzję USA ze swoistą rezygnacją, a nawet godnością, w końcu otrzymał obywatelstwo USA w 1957 r.^[79], zaangażował się w życie polityczne, wstąpił do partii republikańskiej^[80] – wydaje się, że nowej ojczyźnie zdradę starej ojczyzny może nie tyle wybaczył, co w jakiś sposób wytłumaczył ją sobie wewnętrznie). Niewątpliwie klęska rewolucji 1956 r. była dla Máraiego wstrząsem – rok 1957 był rokiem jego znaczącego kryzysu twórczego^[81].

Pisarz miał świadomość, że rewolucja węgierska została zdradzona przez prawie cały świat. Faktem jest jednak, że kryzys sueski dominował wówczas jako główne zagadnienie polityki światowej. Co więcej, politycy USA w ustaleniach wewnętrznych co do polityki zagranicznej podnosili rzekome korzyści polityczne z upadku rewolucji węgierskiej – uważali, że doprowadzi to do konfliktu Sowietów z Tito, a także Mao. Bez wątplenia oświadczenie, które złożył Chruszczowowi ambasador USA w Moskwie 29 października 1956 r., iż Węgry nie są sojusznikiem USA, *ergo* ich los jest USA obojętny, upewniło Sowietów co do możliwości szybkiej, ostatecznej interwencji militarnej^[82]. Jedynym władcą, który chciał interweniować

⁷⁶ Mészáros, *Odyseja XX wieku*, 202.

⁷⁷ Ibidem, 218–222.

⁷⁸ Ibidem, 220.

⁷⁹ Ibidem, 221.

⁸⁰ Ibidem, 287.

⁸¹ Ibidem, 222.

⁸² Skutki upadku powstania i postawy USA były wówczas szersze, niż by się wydawało. Sytuacja na Węgrzech była obserwowana przez ostatnią militarną opozycję w krajach bałtyckich – tzw. Braci Leśnych w Estonii i za ich pośrednictwem

militarnie na Węgrzech, był generał Francisco Franco. Jako jedyny organizował on również po upadku powstania zrzuć broni dla partyzantki węgierskiej w Górach Bukowych. USA i Europa Zachodnia zdradziły Węgry^[83], wcześniej niewątpliwie namawiane do wystąpienia przeciw Sowietom.

Warto też zauważyć kilka cech osobowych samego Máraiego, które mogą wpłynąć na jego ocenę wydarzeń roku 1956. Po pierwsze, Márai w młodości przeżył istotne młodzieńcze zauroczenie internacjonalizmem, kiedy jako uchodźca z węgierskiej Kassy (dzisiejsze Koszyce na Słowacji) utkwiał pod jurysdykcją Węgierskiej Republiki Rad, zaangażował się nieco w jej działalność prasową i dla ostrożności, po powrocie legalnych władz Królestwa Węgier, wyjechał na studia do Niemiec^[84]. Nie było to jednak ani istotne, ani długotrwałe zauroczenie komunizmem, nie miał już żadnych złudzeń na długo przed zetknięciem się z realnym bolszewizmem w 1945 r. Już w latach 30. XX wieku był bowiem politycznym zwolennikiem Horthyego, czemu dawał wyraz w tekstach prasowych publikowanych w „Pesti Hirlop”^[85].

na Łotwie. Fińskie media śledziły wydarzenia te bardzo skrupulatnie – ugrofińscy Estończycy byli z informacjami tymi na bieżąco (ogromną rolę odgrywało tutaj wspólne pochodzenie Węgrów, Finów i Estończyków i związane z tym poczucie pewnej tożsamości etnicznej). Upadek powstania na Węgrzech był końcem partyzantki w Estonii i na Łotwie – 1956 r. to początek końca okupionej ogromnymi, nieodtworzalnymi stratami walki o niepodległość tych państw. Społeczeństwo zrozumiało, że nie może liczyć na pomoc militarną wolnego świata. W 1957 r. zakończył się właściwie regularny opór partyzancki w państwach bałtyckich. Zob. Mart Laar, *Wojna w lesie. Walka Estończyków o przetrwanie 1944–1956* (Kraków: Wydawnictwo Libron, 2008), 66, 270. Pojedyncze osoby stawiały opór partyzancki jeszcze przez ponad dekadę – ostatni estoński partyzant August Sabe zginął w walce leśnej z funkcjonariuszami KGB 28 września 1978 r. Ibidem, 282.

⁸³ O ile Polska w 1944 r. rozumiała, że Zachód jej nie pomoże, o tyle Węgrzy zrozumieli to 12 lat później. Zob. Andrzej Vincenz, „Notatki węgierskie,” w *Węgry i my. Antologia tekstów o tematyce węgierskiej w publikacjach Instytutu Literackiego*, red. Gabor Lagzi (Paryż–Kraków: Instytut Książki, 2020), 431 (cytat za W. Bartoszewskim).

⁸⁴ Tibor Mészáros, *Odyseja XX wieku*, 42–48.

⁸⁵ Pojawiały się nawet zarzuty o jego antysemityzm, które były absurdalne, antysemitą nie był ani Horthy, ani też tym bardziej Márai, który, mając żydowską żonę (Ilona Matzner przechrciła się na religię rzymskokatolicką w 1936 r. – Mészáros, *Odyseja XX wieku*, 201, był to zresztą czas, w którym Márai publikował wyraźnie antyhitlerowskie wypowiedzi), przerażony był losem, jaki spotkał większość jej rodziny (chronił nie tylko żonę, ale i część jej rodziny także podczas prześladowań Żydów przez strzałokrzyżowców w Leányfalu pod Budapesztem, gdzie spotkała go okupacja sowiecka). Co więcej, Márai był raczej filosemitą. Taka postawa widoczna była od jego młodości – gdy weźmie się pod uwagę jego przyjaźń z Ödönem Mihályim – żydowskim publicystą, zmarłym tragicznie

Wydaje się, że jego ocena była paradoksalnie dość wyśrodkowana – tzn. ani nie było w niej sentymentu do ustroju ludowego, ani też ogromnej wrogości do lewackich idei, która charakteryzowałaby konserwatywnego neofitę. W zetknięciu ze złem zewnętrznym 1956 r. w obliczu narodowego oporu nazywał rzeczy po imieniu, nie łagodził ani nie zastrzał oceny. Natomiast jego charakter, raczej indywidualisty i odludka, osoby niepragnącej kontaktu z dużą liczbą ludzi, sprzyjał dość surowej (nie twierdzą przy tym, że nieobiektywnej) ocenie rewolucji węgierskiej.

Po drugie jednak, nie wolno zapominać, że Márai był nieco fantastą. Jego najśłynniejszy biograf Tibor Mészáros wskazuje co najmniej kilka spraw, w których Márai konsekwentnie trzymał się głoszonej przez siebie wersji zdarzeń (pasującej do jego poglądów i przyjmowanej postawy), podczas gdy były to kwestie zupełnie nieprawdziwe, sprzeczne z oczywistymi faktami^[86]. Wydaje się jednak, że w przypadku analizowanych spraw jego ocena jest mocno wyważona, pełna goryczy – trudno przypisać jej oparcie o fakty wyimaginowane czy nawet przekrzywione. Szczególnie wartościowe wydają się niesymetryczne oceny pisarza dotyczące głównych bohaterów rewolucji.

Sándor Márai, wskazując na postać kardynała Mindszenthiego, stawia także zarzuty USA, które – nie broniąc Węgier – zapewniły ochronę Kardynałowi. Jego pozycja gościa – więźnia, skazanego na obserwowanie zabiegów USA, by nie ziściło się to, o co walczył – stanowi dla Máraiego przedmiot współczucia^[87]. Pisarz wskazuje, że wieloletni pobyt w przedstawicielstwie dyplomatycznym pozbawiał Kardynała godności i był dla niego trudniejszy do zniesienia. Niezależnie od – jak twierdzi – dalekiego odejścia od bezkrytycznej oceny Kardynała wskazuje ogromną rolę, jaką odegrał jego sprzeciw dla wskazania światu właściwej oceny komunizmu^[88]. Co ciekawe, w żadnym ze swoich opracowań i dzieł Márai nie okazuje poczucia wspólnoty etnicznej z Mindszenthym, mimo że obaj byli niemieckimi

w 1929 r. Márai uważał go do końca za swojego największego, a wręcz jedyne, obok żony, przyjaciela, po jego śmierci w wypadku zadedykował mu przejmujący wiersz. Zob. Mészáros, *Odyseja XX wieku*, 38–39, 76.

⁸⁶ Przykładowo Tibor Mészáros podaje, że Márai wielokrotnie podnosił, że po I wojnie światowej przez 15 lat nie był w Koszycach. Była to nieprawda, bywał tam w tym czasie kilkakrotnie, o czym świadczy zgromadzona w muzeach dokumentacja fotograficzna (zob. Mészáros, *Odyseja XX wieku*, 38).

⁸⁷ Zob. Sándor Márai, *IV Dziennik 1967–1976* (Warszawa: Wydawnictwo Czytelnik, 2019), 47.

⁸⁸ Zob. Márai, *IV Dziennik 1967–1976*, 351.

Węgry (choć Márai Cipszerem, a Mindszenty tzw. dunajskim Szwabem) i obaj zmienili w tym samym czasie nazwisko z niemieckiego na węgierskie, podkreślając identyfikację z Węgry i *de facto* odrzucając swoją niemieckość^[89]. Przyświecały im przy tym podobne, o ile nie identyczne, odczucia. Ciekawe, że Márai do tej kwestii się nie odnosi, prawdopodobnie jego drobna megalomania jako patrycjusza mieszczańskiego pochodzącego z arystokracji służącej Habsburgom, ale też jego izolacja od religii, nie pozwalały utożsamiać się bardziej z Kardynałem – co prawda też z pochodzenia węgierskim Niemcem, ale potomkiem niewykształconej biedoty chłopskiej. Nadto Márai – można odnieść wrażenie – nie oceniał szczególnie wysoko języka Kardynała, uważał – wydaje się – Mindszentygo za mało inteligentnego bądź niewystarczająco wykształconego. Z drugiej strony – przypuszczalnie – pisarz cenił ludzką przyzwoitość Kardynała, podchodził do niej jednak z pewną rezerwą, co wynikało z jego – jak wspomniano – ogólnie małej religijności. Nie chciał zapewne, by ocena ta była postrzegana przez czytelnika przez pryzmat katolicyzmu pisarza, stąd też – wydaje się – zajął Márai postawę bardziej milczącą, niż powinien.

O ile wstrząsliwa nieco ocena postawy Kardynała prezentowana przez Máraiego nie odpowiada ocenie emigracji węgierskiej w Europie Zachodniej czy USA, o tyle jego ocena premiera Imrego Nagya jest zbieżna z zasadniczą oceną diaspory węgierskiej. Postać premiera Nagya jest mocno krytykowana przez węgierską emigrację, wręcz przeciwstawiana postaci Prymasa. Márai wyraźnie zauważa, że Imre Nagy był komunistą, jego „nawrócenie” było naiwną nieco wiarą w odrodzenie komunizmu, podkreśla też, że nie cieszył się, w odróżnieniu od prymasa Mindszentygo, sympatią emigracji węgierskiej^[90].

Márai negatywnie ocenia również Nagya już po jego śmierci, jego męczeńska ofiara^[91] nie robi na nim większego wrażenia. Widzi go jako koniunkturalistę, komunistę, który padł ofiarą innych komunistów. W tym kontekście

⁸⁹ Georg Wildmann, „Der Volksaufstand 1956 in Ungarn und das Schicksal Kardinal Mindszenty,” *Donauschwaben Oberösterreich*, Heft 3 (2016): 23.

⁹⁰ Zob. Sándor Márai, *II Dziennik 1949–1956*, 492, 499–500.

⁹¹ Warto zauważyć jakże odmienną ocenę postaci Imrego Nagya w tym czasie w Polsce – por. János Tischler, „Reakcje w Polsce na wiadomość o procesie i straceniu Imre Nagya (1958),” w *Węgry i my. Antologia tekstów o tematyce węgierskiej w publikacjach Instytutu Literackiego*, red. Gabor Lagzi (Paryż–Kraków: Instytut Książki, 2020), 79.

uznaje, że w zasadzie miały miejsce rozgrywki komunistyczne^[92], które prawdziwie cierpiącego narodu węgierskiego nie powinny w większym stopniu obchodzić. Pisze:

Jak Imre Nagy, który z moskiewskiej emigracji w 1945 r. wrócił do Budapesztu i przez następne osiem lat nawet nie pisał, gdy u boku Rákosiego przyszło mu brać udział w operacjach rozbijania przeciwników politycznych technologią salami, bez mrugnięcia okiem akceptował też wywózkę tysięcy i mordowanie setek Węgrów. Gdy w 1953 r. Chruszczow ogłosił odwilż, Imre Nagy otrzymał z Moskwy rozkaz: ma zająć miejsce Rakosiego i „liberalizować” reżim komunistyczny. A lud węgierski z entuzjazmem przyjął jego orędzie wygłoszone na rozkaz moskiewski [...]. Czas rządów liberalnego Imre Nagya był krótki, potem aż do 1956 r. trwał okres terroru i nędzy. A „emeryt” Imre Nagy z pogodną miną wysiadywał przedpołudniami w Gerbaud [najelegantsza kawiarnia w Budapeszcie – przyp. tłum.], spokojnie spacerował sobie po Budapeszcie i kolekcjonował obrazy. Rewolucja wyciągnęła go z wygodnej i bezpiecznej sytuacji *procul negotiis*, wystąpił na scenę, gdzie zaczął się jąkać, ale nie miał już szansy pozostać na stronie. Gdy wiatr się odwrócił, a Rosjanie potrzebowali kozła ofiarnego, Imre Nagy został stracony. A teraz wspomina się o nim jako o „męczenniku”. A w rzeczywistości był gamoniem a nie męczennikiem. Możliwe, że pod koniec życia żałował tego, co tolerował, co osłaniał pomiędzy 1945 a 53 rokiem, ale miał dość czasu i możliwości by opuścić Węgry Rákosiego. Nie wyjechał, korzystał z przywilejów, podczas gdy naród się wykrwawiał^[93].

Biorąc pod uwagę ocenę Imrego Nagya, nie dziwi, że Márai w ogóle nie zauważa innych rewolucyjnych, nawróconych komunistów węgierskich. Ich los w więzieniach i celach śmierci Budapesztu jest mu zasadniczo zupełnie obojętny. Uważa to zapewne za efekt porachunków gangsterów.

⁹² Zresztą ocena poprzedzającej rewolucję 1956 r. polityki Imrego Nagya dokonana przez Máraiego jest zbieżna z ocenami wielu historyków węgierskich. Nagy w 1953 r. został po raz pierwszy zrehabilitowany i został premierem (od czerwca 1953 r. do grudnia 1954 r.) – z namaszczenia prawdopodobnie samego Berii (tak utrzymywał w każdym razie Rákosi). Mocno związany był ze Związkiem Sowietkim i oddany idei komunistycznej. Zob. François Fejtő, „Przyczyny rewolucji węgierskiej,” w *Węgry i my. Antologia tekstów o tematyce węgierskiej w publikacjach Instytutu Literackiego*, red. Gabor Lagzi (Paryż–Kraków: Instytut Książki, 2020), 47.

⁹³ Cyt. za: Sándor Márai, *V Dziennik 1977–1989* (Warszawa: Wydawnictwo Czytelnik, 2024), 14–15.

Ich sytuacja zasadniczo różniła się dla niego tym samym od sytuacji jedynie kardynała Mindszentygo, który był głosem buntu narodu, a nie wewnętrznych rozrachunków w ramach panującego socjalizmu. Z tych samych przyczyn Márai, o ile zauważał azyl w Poselstwie USA, o tyle zupełnie nie zwrócił uwagi na azyle w ambasadzie Jugosławii – zapewne dla niego były to, wobec socjalistycznego charakteru państwa Tito, gangsterskie uzgodnienia, którymi nie warto było się interesować^[94].

5 | Zakończenie

Klęska powstania węgierskiego była dla Máraiego klęską osobistą, tragiczne losy głównych przywódców nie były dla niego jednak szczególnie wstrząsające. Krytyczna ocena komunistów oznaczała także krytykę komunistów zbuntowanych. Márai nie uznawał zmian osobowości, w zmiany poglądów nie wierzył (choć sam, paradoksalnie, za młodości przeżył szereg eksperymentów ideologicznych). Jego ocena komunistów nawróconych była skrajnie negatywna. Uważał zapewne, że nie powinna ich minąć kara. Stąd też rozliczenia pomiędzy komunistami uważał za wewnętrzną sprawę, nie wartą nawet większego wspomnienia. Postaci samego Nagya wyjątkowo nie lubił. Nie dał się zwieść jego obrazowi komunisty, który zachował ludzkie cechy. Jednocześnie pisarz miał świadomość subiektywności własnych odczuć, wiedział, że odbierany przez niego obraz rzeczywisty i późniejsze utrwalenie historyczne mogą się znacząco różnić. Nie mylił się w tym zakresie^[95]. Postać Imrego Nagya weszła po upadku komunizmu i odzyskaniu przez Węgry niepodległości do panteonu bohaterów rewolucji, obok kardynała Mindszentygo. Dla Sándora Máraiego były to osoby po przeciwnych stronach barykady.

Należy jednak oddać Sándorowi Máraiemu, że w swoich poglądach na rewolucję był jednak bardzo konsekwentny. Wykluczył on jakąkolwiek

⁹⁴ Wiele wskazuje na to, że tak zresztą było. Jugosławia prawdopodobnie współdziałała z Sowietami, a azyl i przejęcie transportowanych azylantów było spektaklem.

⁹⁵ Konrad Ludwicki trafnie zauważa: „Polityka i historia wplątane są w obszar niejasności, hipotez, a także mitów. Pisarz doskonale wie, iż jego oponenci bez trudu znajdują argumenty dla uzasadnienia tez, w które w jakikolwiek sposób wierzą”. Zob. Ludwicki, „Sandor Márai,” 133.

postawę „odwliży” wobec komunistów czy służalczą wobec bezpieczeństwa postawę „okrągłostołową” (która charakteryzowała np. polskie przemiany 1989 r.). Zaprzestał pracy dla Radia Wolna Europa w 1967 r., gdy zaczęła przeważać tam polityka odprężenia^[96]. Do końca życia nie udał się na Węgry, mimo próśb i ofert ze strony Kádára, który chciał zaprzęgnąć pisarza do rydwanu zmian swojej polityki.

Dla Máraiego układanie się z komunistami było po prostu zdradą. Przeczuwał, jaki charakter mogą mieć projektowane „demokratyczne”, liberalne zmiany i układanie się byłych komunistów w nowe barwy polityczne. Nie chciał w jakikolwiek sposób przykładać ręki do tego procesu. Okrągły Stół w Polsce, którego Márai nie dożył, byłby dla niego z pewnością obrazem najwyższego formatu plugawości. Historia nie tylko Węgier, ale przede wszystkim współczesna historia przemian Polski, gdy państwo do dziś niezdolne jest do oczyszczenia się ze złogów bezpieczeństwa i komunizmu, bez wątpienia przyznaje Máraiemu rację.

Odmienne patrzył jedynie na postać kardynała Mindszentyego. Choć nie przeceniał jego zdolności (dość złośliwie, jak wspomniano, twierdził, że jest wiejskim proboszczem, któremu historia wyznaczyła rolę księcia kościoła), to wydaje się, że jego kąśliwa ocena w tym zakresie to pokłosie pewnego wysublimowanego i prawie niezauważalnego wywyższania się Máraiego, z uwagi na historyczne zasługi jego rodu. Zresztą zasadniczo Márai z zachwytem wypowiadał się jedynie na temat dzieł innych twórców i wyłącznie ich geniusz postrzegał. Jako mistrz słowa cenił jedynie geniusz słowa. Nie uważał jako wybitnych jakichkolwiek postaw politycznych, moralność w polityce uważał za oczywistość. Bliskie mu były w tym kontekście postawy konserwatywne i trwałość w poglądach – wychowany w środowisku mieszczańskiego patrycjatu nie uważał takiej postawy za coś szczególnego. Wraz z dalszym oporem Mindszentyego coraz bardziej doceniał jego cierpienie, zaś biorąc pod uwagę, że właściwie żadna osoba tworząca współczesną literaturę nie cieszyła się jego większym szacunkiem, uznać należy wyrażane w tym zakresie oceny Kardynała za wysoką formę pochwały jego postawy moralnej i narodowej.

⁹⁶ Mészáros, *Odyseja XX wieku*, 241.

Bibliografia

- Ciechanowski, Jan Stanisław. "Azyl dyplomatyczny w Poselstwie Rzeczypospolitej Polskiej w czasie hiszpańskiej wojny domowej (1936–1939)." *Przegląd Historyczny* XCI, z. 4 (2000).
- Deák, András Miklós i Ádám Somorjai. *The Host and His Guest – Chargé d’Affaires Garret G. Ackerson and Cardinal József Mindszenty (1957–1961)*. Budapest: Magyar Napló, 2022.
- Dębicki, Roman. "Węgry wobec wojny polsko-rosyjskiej 1920 roku." W *Węgry i my. Antologia tekstów o tematyce węgierskiej w publikacjach Instytutu Literackiego*, red. Gabor Lagzi. Paryż–Kraków: Instytut Książki, 2020.
- Endlicher, Stephan Ladislaus, red. *Rerum Hungaricarum Monumenta Arpadiana*. Sangalli: Wyd. Scheitlin & Zollikofer, 1849.
- Fejtő, François. "Przyczyny rewolucji węgierskiej." W *Węgry i my. Antologia tekstów o tematyce węgierskiej w publikacjach Instytutu Literackiego*, red. Gabor Lagzi. Paryż–Kraków: Instytut Książki, 2020.
- Górny, Grzegorz. *Węgry. Tysiąc lat samotności*. Kraków: Wydawnictwo AA, 2018.
- Gömöri, György. "Z dziennika naocznego świadka (Notatki z rewolucji węgierskiej 1956 roku)." W *Węgry i my. Antologia tekstów o tematyce węgierskiej w publikacjach Instytutu Literackiego*, red. Gabor Lagzi. Instytut Książki: Paryż–Kraków, 2020.
- Grajewski, Andrzej. "Niepokorny Kardynał József Mindszenty (1892–1975)." *Przystanek Historia* (2020).
- Granville, Johanna. "Hungary, 1956: The Yugoslav Connection." *Europe-Asia Studies* 50, nr 3 (1998).
- Kopácsi, Sándor. *W imieniu klasy robotniczej*. Warszawa: Wydawnictwo Przedświt (drugiego obiegu), 1988.
- Kopácsi, Sándor. *Węgry 1956. Trzydzieście dni nadziei*. Warszawa: Wydawnictwo Świt (drugiego obiegu), 1980.
- Krawczyk, Andrzej. "Węgry 1956: pierwsza rewolucja antykomunistyczna." *Polityka*, 18 października 2016.
- Laar, Mart. *Wojna w lesie. Walka Estończyków o przetrwanie 1944–1956*. Kraków: Wydawnictwo Libron, 2008.
- Lagzi, Gabor, red. *Węgry i my. Antologia tekstów o tematyce węgierskiej w publikacjach Instytutu Literackiego*. Paryż–Kraków: Instytut Książki, 2020.
- Lomax, Bill. *Węgry 1956*. Warszawa: Wydawnictwo CDN (drugiego obiegu), 1986.
- Ludwicki, Konrad. "Sándor Márai – antropolog, emigrant, humanista (rozważania o istocie pisarstwa Máraiego na przykładzie Dziennika)." *Studia Historioliteraria*, t. VIII (2008).
- Márai, Sándor. *I Dziennik 1943–1948*. Warszawa: Wydawnictwo Czytelnik, 2016.

- Márai, Sándor. *II Dziennik 1949–1956*. Warszawa: Wydawnictwo Czytelnik, 2017.
- Márai, Sándor. *IV Dziennik 1967–1976*. Warszawa: Wydawnictwo Czytelnik, 2019.
- Márai, Sándor. *V Dziennik 1977–1989*. Warszawa: Wydawnictwo Czytelnik, 2024.
- Maulnier, Thierry. “To, czego nawet Koestler nie przewidział.” W *Węgry i my. Antologia tekstów o tematyce węgierskiej w publikacjach Instytutu Literackiego*, red. Gabor Lagzi. Paryż–Kraków: Instytut Książki, 2020.
- Morawski, Dominik. “Korespondencja z Rzymu.” W *Węgry i my. Antologia tekstów o tematyce węgierskiej w publikacjach Instytutu Literackiego*, red. Gabor Lagzi. Paryż–Kraków: Instytut Książki, 2020.
- Nahlik, Stanisław Edward. *Narodziny nowożytnej dyplomacji*. Wrocław: Ossolineum, 1971.
- Ousset, Jean. *Marksizm i rewolucja*. Warszawa: Andegavenum, 2021.
- Roszkowski, Wojciech. *Bezbożność, terror i propaganda. Fałszywe proroctwa marksizmu*. Kraków: Wydawnictwo Biały Kruk, 2024.
- Solak, Andrzej. *Męczennicy katoliccy ostatniego stulecia*. Kraków: Wydawnictwo eSPe, 2012.
- Tibor, Mészáros. *Odyseja XX wieku. Sándor Márai – życie i dzieło*. Warszawa: Wydawnictwo Czytelnik, 2023.
- Tischler, János. “Reakcje w Polsce na wiadomość o procesie i straceniu Imre Nagya (1958).” W *Węgry i my. Antologia tekstów o tematyce węgierskiej w publikacjach Instytutu Literackiego*, red. Gabor Lagzi. Paryż–Kraków: Instytut Książki, 2020.
- Ulanowski, Bolesław. *O prawie azylu w statutach Kazimierza Wielkiego*. Kraków: Wydawnictwo Drukarnia UJ, 1886.
- Villa, Luigi. *Paweł VI błogosławiony? Komorów*: Wydawnictwo Antyk, 2010.
- Vincenz, Andrzej. “Notatki węgierskie.” W *Węgry i my. Antologia tekstów o tematyce węgierskiej w publikacjach Instytutu Literackiego*, red. Gabor Lagzi. Paryż–Kraków: Instytut Książki, 2020.
- Wildmann, Georg. “Der Volksaufstand 1956 in Ungarn und das Schicksal Kardinal Mindszenty.” *Donauschwaben Oberösterreich*, Heft 3 (2016).

Aneks

Sándor Márai „Aniele z nieba”

Aniele z nieba, zejdź nareszcie,
Pozostań w mroźnym Budapeszcie;
W krąg ruskie czołgi, mury białe,
Zastygły dzwonki oniemiały.
Tu pierwsza gwiazdka nie rozbłyśnie,
Blask na choinkach nie zawiśnie,
Jest mróz i głód, i jęk rozpacz.
Opowiedz światu, co to znaczy
I wykrzycz wszystkim z głębi nocy
Wieść o cudownej Boskiej mocy.

Rozpostrzyj skrzydła, leć gorliwie,
Bo cię czekają niecierpliwie,
Ale im nie mów nic o świecie,
W którym odświećnię płoną świece.
Stół się nakrywa w ciepłych domach,
Ksiądz niesie radość w pięknych słowach;
Szelest pazłotka, podarunki,
Słodka pociecha na frasunki,
A zimne ognie sypią iskry...
Ty mów o cudzie oczywistym.

Bo to zaiste jest cud cudów:
Choinka dla ubogich ludów;
Wśród nocnej ciszy Bóg się zbliża
I wielu czyni już znak krzyża,
I patrzą, patrzą kontynenty,
Co znaczy ten obrazek święty.
Nie dowierzają głusi, niemi,
W modlitwie, zgrozie pogrążeni,
Że tam na drzewie – nie cukierki –
Chrystus narodów – lud węgierski!

I wiele ludzi tam przechodzi:
Żołdak, co w serce go ugodził
I Faryzeusz, który zdradził,
I ten, co wyparł się trzy razy,
I ten, co najpierw z nim wieczerzał,
Potem go za srebrniki sprzedał.
I drwił, i bił, i upokorzył,
Krew jego pił i ciało spożył...
Teraz tłum ludzi patrzy, stoi,
Ale przemówić doń się boi.

Bo on też milczy, nie ubliża,
Patrzy jak Jezus patrzył z krzyża...
Ach, ta choinka niesłychana,
Anielski dar czy płód szatana?
Znów nieświadomi swej podłości
O płaszczy Chrystusa grają w kości,
Węszą i wyją, i skowyczą
Nad ciemnej nocy tajemnicą,
Gdy się świąteczne drzewa stały
Narodu mego szubienicą.

Świat głosi cud, co zło zwycięża,
Mamrocą o odwadze księcia,
Mąż stanu opłakując, sławi
I ojciec święty błogosławi.
A wszystkie stany, wszelkie ludy
Pytają: „na co takie cudy”?
Czemu nie szczeznął po kryjomu,
Czemu nie czekał cicho zgonu,
Czemu zatrzęsły się niebiosy,
Gdy jeden naród krzyknął: „Dosyć”!?

I pojąć tego nikt nie może,
Co tu wezbrało niczym morze.
Czemu świat zadrżał, co usłyszał?
Krzyk ludu. Potem martwa cisza.
Pytają teraz, co się stało,
Kto zmienił w prawo kość i ciało,

Pytają wszyscy, w wielkim tłumie
Każdy się dziwi, nie rozumie,
Bo gdy ktoś wolność odziedziczy,
Już jej do skarbów nie zaliczy!

Aniele, niech się wieść rozchodzi,
Że nowe życie z krwi się rodzi.
Kiedys spotkali się już przecie
Pasterz, osiołek, małe dziecko
W marzeniu sennym przy stajence,
Gdy Życie się rodziło w męce.
I nadal chronią cud przed czartem,
Trzymają oddechami wartę
I płonie gwiazda, świt rozbrzmiewa...
Powiedz im to, aniele z nieba.

(Nowy Jork, Boże Narodzenie 1956)
Przełożył: Jerzy Snopek

Márai Sándor „Mennyből az angyal”

Mennyből az angyal – menj sietve
Az üszkös, fagyos Budapestre...
Oda, ahol az orosz tankok
Között hallgatnak a harangok.
Ahol nem csillog a karácsony.
Nincsen aranydió a fákon,
Nincs más, csak fagy, didergés, éhség.
Mondd el nekik, úgy, hogy megértsek.
Szólj hangosan az éjszakából:
Agyal, vigyél hírt a csodáról.

Csattogtasd szaporán a szárnyad,
Repülj, suhogj, mert nagyon várnak.
Ne beszélj nekik a világról,
Ahol most gyertyafény világol,
Meleg házakban terül asztal,
A pap ékes szóval vigasztal,

Selyempapír zizeg, ajándék,
Bölcs szó fontolgat, okos szándék.
Csillagszóró villog a fákról:
Angyal, te beszélj a csodáról.

Mondd el, mert ez világ csodája:
Egy szegény nép karácsonyfája
A Csendes Éjben égni kezdett –
És sokan vetnek most keresztet.
Földrészek népe nézi, nézi,
Egyik érti, másik nem érti.
Fejük csóválják, sok ez, soknak.
Imádkoznak vagy iszonyodnak,
Mert más lóg a fán, nem cukorkák:
Népek Krisztusa, Magyarország.

És elmegy sok ember előtte:
A Katona, ki szíven döfte,
A Farizeus, ki eladta,
Aki háromszor megtagadta.
Vele mártott kezet a tálba,
Harminc ezüstpénzért kínálta
S amíg gyalázta, verte, szidta:
Testét ette és vérét itta –
Most áll és bámul a sok ember,
De szólni Hozzá senki nem mer.

Mert Ő sem szól már, nem is vádol,
Néz, mint Krisztus a keresztfáról.
Különös ez a karácsonyfa,
Ördög hozta, vagy Angyal hozta –
Kik köntösére kockát vetnek,
Nem tudják, mit is cselekesznek,
Csak orrontják, nyínak, gyanítják
Ennek az éjszakának a titkát,
Mert ez nagyon furcsa karácsony:
A magyar nép lóg most a fákon.

És a világ beszél csodáról,
Papok papolnak bátorságról.
Az államférfi parentálja,
Megáldja a szentséges pápa.
És minden rendű népek, rendek
Kérdik, hogy ez mivégre kellett.
Mért nem pusztult ki, ahogy kérték?
Mért nem várta csendben a végét?
Miért, hogy meghasadt az égbolt,
Mert egy nép azt mondta: „Elég volt.”

Nem érti ezt az a sok ember,
Mi áradt itt meg, mint a tenger?
Miért remegtek világrendek?
Egy nép kiáltott. Aztán csend lett.
De most sokan kérdik: mi történt?
Ki tett itt csontból, húsból törvényt?
És kérdik, egyre többen kérdik,
Hebegve, mert végképp nem értik –
Ők, akik örökségbe kapták –:
Ilyen nagy dolog a Szabadság?

Angyal, vidd meg a hírt az égből,
Mindig új élet lesz a vérből.
Találkoztak ők már néhányszor
– A költő, a számár, s a pásztor –
Az alomban, a jászol mellett,
Ha az Élet elevent ellett,
A Csodát most is ők vigyázzák,
Leheletükkel állnak strázsát,
Mert Csillag ég, hasad a hajnal,
Mondd meg nekik, –
mennyből az angyal

(New York, 1956)



ROBERT ŚLIWA

Imre Nagy – komunista, który stał się symbolem i bohaterem antykomunistycznej rewolucji węgierskiej 1956 r.

Imre Nagy – A Communist Who Became a Symbol and Hero of the Anti-Communist Hungarian Revolution of 1956

Abstract

To understand Imre Nagy's significance for the 1956 Hungarian Revolution, we must place him in a specific context. To assess why he made the decisions he made, we must consider the entirety of his life and work. He was no random street radical. Throughout his life, he was a committed Marxist who simply believed he could reform something that was irreformable. Through the course of events, he was placed in a position where he had to balance the demands of the protesters who had just overthrown his predecessor with those of the USSR. Imre Nagy served Soviet interests for decades. He spent his life serving a brutal, oppressive system, enforcing Moscow's will at every turn. Working as an NKVD informant, he reported over 200 of his colleagues to the secret police. As Minister of the Interior, he participated in the brutal ethnic cleansing of German-speaking Hungarians and contributed to the dismantling of democratic institutions and traditional family structures that had existed in Hungary for centuries. He carried out collectivization, which devastated Hungarian agriculture and destroyed centuries-old rural communities. Imre Nagy exemplified the utopian pursuit of a model of "humanitarian socialism", an artificial construct, an ideology that never existed and had no right to materialize. In this sense, Tibor Meray was right, when he wrote in his book about the Hungarian Prime Minister that: "Imre Nagy wanted to be a good communist and a good patriot, he wanted to be a good Hungarian

ROBERT ŚLIWA – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie,
ORCID – 0000-0001-9794-5067, e-mail: sliwar@uek.krakow.pl

and a sincere friend of the Soviet Union, and that was impossible". In a sense, Imre Nagy exemplifies an astonishing transformation – from an orthodox communist apparatchik, Stalinist, informer, and Bolshevik agent with a highly inglorious past of imposing the communist yoke on Hungarian society – to the somewhat accidental, tragic, and heroic leader of the 1956 uprisings, elevated to a pedestal by movements of social resistance to the terror of communism. It is not without reason that Imre Nagy is described by right-wing politicians as a "Soviet man in Hungarian clothing". His role in 1956 could not redeem decades of service to the oppressor. The culmination of this is the words of Victor Sebestyén, who summed up Imre Nagy's fate by stating that "Imre Nagy died better than he lived".

SŁOWA KLUCZOWE: historia Imrego Nagya, rewolucja węgierska 1956 r., system komunistyczny, represje polityczne, przemoc państwowa, immunitet dyplomatyczny

KEYWORDS: Imre Nagy's story, the 1956 Hungarian Revolution, the communist system, political repression, state violence, diplomatic immunity

1 | Wstęp

Rewolucja węgierska 1956 r. postrzegana jest jako pierwsze wydarzenie, które wyraźnie pokazało istnienie granic tolerancji sowieckich przywódców komunistycznych w strefie ich wpływów w Europie Wschodniej. O ile pewne skromne reformy systemu gospodarczego mogły być wprowadzane i tolerowane, o tyle jakakolwiek próba zniesienia monopolu komunistów na władzę polityczną, a tym bardziej deklaracja neutralności, była kategorycznie nie do zaakceptowania.

Bezspornie, pomimo porażki, rewolucja węgierska z 1956 r. pozostaje wydarzeniem o bardzo dużym znaczeniu historycznym. Pokazuje ona, że ludziom udało się zmobilizować i utworzyć masowy ruch przeciwko państwu totalitarnemu, w warunkach, w których władza w brutalny sposób tłumiła wszelkie przejawy niezależnych form działalności politycznej i wolności słowa. Na Węgrzech w 1956 r. nie istniała żadna opozycyjna partia polityczna ani nawet nie było podziemnego przywództwa konspiracyjnego, dlatego ruch pragnący zmian politycznych i gospodarczych rozwijał się z konieczności oddolnie. W miarę rozwoju rewolucji węgierskiej 1956 r. przywódcy ruchów dążących do zmian wyłonili się z wyobrażenia

społecznego co do poglądów politycznych i stale korygowali swoje stanowisko, aby uwzględnić pojawiające się w trakcie protestów poglądy różnych grup społecznych, czy to studentów, ulicznych bojowników, czy wreszcie rad robotniczych.

Rewolucja węgierska wyróżniała się również tym, że była przede wszystkim ruchem socjalistycznym walczącym z opresyjnym państwem komunistycznym.

W tym kontekście nie sposób oceniać osoby Imrego Nagya jako symbolu rewolucji węgierskiej bez uwzględnienia szerszego kontekstu, sytuacji i zdarzeń mających miejsce na Węgrzech i w Europie Środkowej w pierwszej połowie XX wieku.

2 | Biografia

Imre Nagy urodził się 7 czerwca 1896 r. w Kaposvár, na terenie Królestwa Węgier (węg. *Magyar Királyság*) w Austro-Węgrzech, w rodzinie chłopskiej. Jego ojciec József Nagy (1869–1929)^[1] był luteraninem (kalwinistą) i stangretem (woźnicą) u generała porucznika komitetu administracyjnego Somogy na południe od jeziora Balaton. Pracował jako: robotnik rolny w miejscowym dworze, urzędnik powiatowy oraz telegrafista – pracownik poczty. Matka Imrego Nagya, Rozália Szabó (1877–1969), była pokojówką (służącą) u żony generała porucznika – namiestnika Somogy. Oboje rodzice opuścili wieś w młodości, aby pracować w Kaposvárze. József Nagy i Rozália Szabó pobrali się w styczniu 1896 r. Imre Nagy miał trzy młodsze siostry: Márię, Terézię i Erzsébet. W 1902 r. József Nagy został pracownikiem poczty i w 1907 r. rozpoczął budowę domu dla rodziny. Nie był solidnym pracownikiem, unikał poczty i nie mógł spłacić długu bankowego. W 1911 r. stracił pracę i musiał sprzedać dom, aby uniknąć licytacji^[2]. W 1904 r. rodzina Nagya przeprowadziła się do Pécs (Peczu), a w następnym roku wróciła do Kaposváru. Od 1907 do 1912 r. Imre Nagy uczęszczał do państwowego liceum w Kaposvárze, nie był jednak wybitnym uczniem, osiągał raczej

¹ Imre Nagy (1896–1958), https://www.rev.hu/history_of_56/szerviz/kislex/biograf/nagy.htm [dostęp: 8.02.2026].

² János M. Rainer, *Imre Nagy: biografia*, tłum. Lyman H. Legters (Londyn: IB Tauris: 2009 [2002]), 1–9.

słabe wyniki w nauce. Szkoła anulowała jego naukę z powodu braku osiągnięć i funduszy na opłaty za kształcenie. Uczył się jako monter w małej firmie metalowej zajmującej się produkcją wag, ślusarstwem budowlanym i artystycznym w Kaposvárze (warsztat Scholza i Noficzera), a w 1912 r. przeniósł się do fabryki maszyn rolniczych w Lučenec (Losonc) w północnych Węgrzech. W 1913 r. wrócił do Kaposváru i kontynuował naukę u mistrza ślusarstwa i tokarki Gézy Friedricha. W 1914 r. otrzymał świadectwo czeladnicze – dyplom ślusarza. Wstąpił do Krajowego Stowarzyszenia Węgierskich Pracowników Żelaza i Metalurgii. Latem 1914 r. porzucił dotychczasową pracę i został urzędnikiem w kancelarii prawniczej dra Rezső Szücsa, a jednocześnie uczęszczał do szkoły średniej handlowej w Kaposvárze, gdzie miał dobre wyniki w nauce, ukończył rok akademicki, ale nie zdał żadnych egzaminów, więc świadectwo wydano mu bez niego.

Dnia 28 lipca 1914 r. wybuchła I wojna światowa. W grudniu 1914 r. Imre Nagy w wieku 18 lat został uznany za zdolnego do służby i powołany do armii austro-węgierskiej^[3]. Zaciągnął się na ochotnika do 44. Połączonego Pułku Piechoty w Kaposvárze (węg. *Kaposváron 44. Összevont Gyalogezred*), ale z uwagi na przemieszczenie pułku na czas wojny do Reichenbergu (Liberca) w Czechach poprosił o przeniesienie do batalionu Kaposvár Honvéds. W maju 1915 r., jako piechur, został przyjęty do służby w 17. Królewskim Węgierskim Pułku Piechoty Honwedów (węg. *Székesfehérvári 17. Honvéd Gyalogezred* – HonvIR 17, HIR.17). Przeszedł szybkie i przymusowe trzymiesięczne szkolenie podstawowe, a następnie został przydzielony do kompanii marszowej i w sierpniu 1915 r. wysłany na front włoski. Trafił do rezerwy armii w pobliżu Adelsbergu, następnie do rezerwy dywizji u podnóża płaskowyżu Nanos, aż wreszcie do rezerwy pułkowej w Vallóna. Jego 17. Węgierski Pułk Piechoty walczył na froncie w trakcie trzeciej bitwy nad Isonzo (18.10–4.11.1915) na płaskowyżu Doberdó, w pobliżu wioski Monfalcone. Z powodu mieszkania pod namiotami i maszerowania na linię ognia nocą podczas jesiennych deszczy przeziębził się i z wysoką gorączką został przewieziony do szpitala w San Marino. Po wyzdrowieniu wrócił na front, gdzie podczas listopadowej bitwy odłamek granatu zranił go w nogę. Tym razem został zabrany do szpitala w Laibach (Lublana), a stamtąd przeprzesłany do Ogulina. Po rekonwalescencji, nie bez przygód, wrócił do Székesfehérváru i został przydzielony do pracy biurowej w gabinecie pielęgniarki wojskowej w ratuszu. Jako ślusarz maszynowy został przyjęty

³ Imre Nagy, https://military-history.fandom.com/wiki/Imre_Nagy [dostęp: 8.02.2026].

na sześciotygodniowy kurs na ulicy Tükör w V dzielnicy Budapesztu i praktycznie przeszkolony w Nagytétény, Veresegyház i Úllő. Został przydzielony do obsługi karabinu maszynowego w 19. Batalionie Karabinów Maszynowych w Peczu i awansował na dowódcę patrolu (kaprała). Dnia 10 czerwca 1916 r. batalion karabinów maszynowych został wysłany na front rosyjski w okolice Łucka. Następnie oddelegowano go na front fortyfikacyjny w okolicach Czartoryka nad rzeką Styr. Dnia 29 lipca 1916 r. podczas ofensywy Brusilowa w Galicji został ranny odłamkiem w prawe udo i wzięty do niewoli przez armię carską. Przewieziono go do Kurska, do browaru przekształconego w tymczasowy szpital, po kilku dniach do Woroneża, aż w końcu do Darnicy koło Kijowa. Następnie pociągiem został wywieziony na Syberię. Podróż wiodła przez Samarę, Czelabińsk, Omsk i Irkuck do Wierchnieugieńska nad Bajkałem, a stamtąd miał popłynąć łodzią rzeką Selengą do Troickosawska (obecnie Kiachta – rus. *Кяхта* – w Buriacji, przy granicy z Mongolią). Ponieważ ruch łodzi został wstrzymany, jeńcy decyzją dowództwa wyruszyli do obozu w Niżnej Bieriezowce (obecnie Wagżanow, część Ułan-Ude), oddalonego o 8 km. W czasie podróży dostawali 15 kopiejek dziennie na jedzenie, co w zupełności wystarczało na masło, mleko, ciastka i herbatę.

3 | Początek przygody z komunizmem

Tu, w obozie na Syberii, rozpoczęła się intensywna przygoda Imrego Nagya z komunizmem. Przebywając w rosyjskiej niewoli, w obozie położonym w pobliżu jeziora Bajkał na Syberii, nie tylko został członkiem straży obozowej, ale brał także aktywny udział w różnych grupach dyskusyjnych. Ich członkowie często rozmawiali o wojnie i polityce, kładąc nacisk na idee demokratyczne i socjalistyczne. Tworzyli małe kręgi przyjaciół o podłożu politycznym i organizowali dla siebie seminaria i wykłady. Mieszkańcy obozu odczuli skutki rewolucji październikowej dopiero w pierwszych miesiącach 1918 r. Wśród żołnierzy wybuchł bunt, oficerowie zginęli, Kozacy zostali rozbrojeni, powstały związki zawodowe. W marcu 1918 r. Imre Nagy wstąpił do Gwardii Czerwonej (węg. *Vörös Gárda*), a w czerwcu tego samego roku do Komunistycznej (Socjaldemokratycznej) Partii Zagranicznych Robotników Syberii, będącej przybudówką Rosyjskiej Partii Komunistycznej. Od lutego do września 1918 r. aktywnie walczył w szeregach Armii

Czerwonej w trakcie rosyjskiej wojny domowej. Niektóre źródła, w tym tzw. „Dokument Jurowskiego”^[4], twierdzą, że Imre Nagy i jego oddział otrzymali zadanie ochrony byłej rosyjskiej rodziny carskiej w Jekaterynburgu. Na początku września 1918 r. Imre Nagy i jego oddział znaleźli się w okrążeniu, a on sam ostatecznie został wzięty do niewoli przez Legion Czechosłowacki. Uciekł z niewoli i do lutego 1920 r. dorabiał na terenach kontrolowanych przez „białych Rosjan” w pobliżu jeziora Bajkał. Dnia 7 lutego 1920 r. Robotniczo-Chłopska Armia Czerwona dotarła do Irkucka, co zakończyło udział Imrego Nagya w wojnie domowej. Wtedy to zaczęła się jego przygoda z polityką. Dnia 12 lutego 1920 r. został kandydatem na członka Rosyjskiej Partii Komunistycznej (RKP(b)), a 10 maja 1920 r. członkiem etatowym RKP(b). Resztę roku 1920 spędził jako urzędnik komunistycznej tajnej policji CzeKa (ros. *Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией и саботажем при ЧК РСФСР, ЧК, ВЧК*) zajmujący się sprawami związanymi z jeńcami wojennymi. Widać, że jako młody komunista musiał być ideologicznie pewny, skoro znalazł się w grupie 300 węgierskich bolszewików, którzy przeszli w CzeKa kurs szpiegowski i mieli wrócić na Węgry z zadaniem wspierania Związku Sowieckiego. Po miesięcznym szkoleniu w CzeKa w zakresie organizowania i prowadzenia działalności wywrotowej w kwietniu 1921 r. Węgierska Partia Komunistyczna (węg. *Magyar Kommunista Párt – MKP/ Kommunista Magyarországi Pártja – KMP*) wysłała Imrego Nagya wraz z 277 innymi węgierskimi komunistami na Węgry z zadaniem zbudowania podziemnej siatki konspiracyjnej w kraju, w którym Partia Komunistyczna była zakazana od 1919 r. Imre Nagy dotarł do Kaposváru pod koniec maja 1921 r. Po przyjeździe, od 1922 do 1925 r., był aktywistą Socjaldemokratycznej Partii Węgier (węg. *Magyarországi Szociáldemokrata Párt – MSZDP*), a w 1924 r. pełnił funkcję jej sekretarza dla powiatu Somogy. Po ostrej kłótni z Károlym Peyerem i Ferencem Szederem i krytyce kierownictwa partii na XXII zjeździe delegatów MSZDP został wykluczony z partii 17 maja 1925 r. Po odbyciu pracy tymczasowej w 1921 r., na początku 1922 r. zatrudniony został w Pierwszym Węgierskim Towarzystwie Ubezpieczeń Powszechnych (węg. *Első Magyar Általános Biztosító Társaság – EMÁBIT*) jako pracownik biurowy w Kaposvárze. W tym czasie powodziło mu się całkiem dobrze, stał się

⁴ Jakow Michajłowicz Jurowski, a właściwie Jankiel Chaimowicz Jurowski – działacz bolszewicki, przewodniczący komisji śledczej przy Trybunale Rewolucyjnym CzeKa – główny organizator zabójstwa Mikołaja II Romanowa i jego rodziny w domu Ipatiewa w Jekaterynburgu w nocy z 16 na 17 lipca 1918 r.

poważnie otyły^[5] i nigdy nie krył swojego zamiłowania do dobrego jedzenia, wybornych trunków i eleganckich ubrań. Jego zaangażowanie i pomoc w budowaniu ruchu socjalistycznego w jego rodzinnym mieście spotkały się z wyraźną dezaprobatą jego bliskich. W 1924 r. został sekretarzem lokalnego oddziału Socjaldemokratycznej Partii Węgier – MSZDP. Za propagowanie idei bolszewickiej rewolucji światowej został objęty nadzorem policji. W dniu 28 listopada 1925 r. poślubił Marię Égető, córkę wiejskiego pisarza z wpływowej rodziny socjaldemokratycznej. Z tego małżeństwa, 13 kwietnia 1927 r., narodziła się córka Erzsébet Nagy (1927–2008), która poświęciła się karierze pisarki i tłumaczki. Wyszła za mąż za praktykującego pastora protestanckiego Ferenca Jánosiego.

W styczniu 1926 r. Imre Nagy i István Sinkovics wspólnie założyli w Kaposvárze biuro Węgierskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej (węg. *Magyarországi Szocialista Munkáspár* – MSZMP). Był to odłam półkomunistycznej lewicowej grupy MSZDP, kierowanej przez Istvána Vágiego. W ramach tej aktywności politycznej udało się Imremu Nagyowi pozyskać 700 głosów dla kandydata MSZMP w Kaposvárze do parlamentu, co było jednym z niewielu sukcesów tej partii na wsi na zachód od Budapesztu. Był to również czas, kiedy Imre Nagy zaczął się intensywnie interesować i zajmować problematyką rolnictwa. Doszło do sytuacji, gdy przedkładał interesy krajowego rolnictwa nad przywództwo polityczne w partii. W efekcie odrzucił ofertę komunistycznych zwierzchników z Wiednia, aby utworzyć nielegalną KMP w zachodnich Węgrzech. Od początku 1921 r. do 1927 r. spędził w więzieniu z przyczyn politycznych około trzech lat. Dnia 27 lutego 1927 r., po delegalizacji MSZMP w Kaposvárze i zakazie jej działalności, został ponownie aresztowany pod zarzutem aktywności komunistycznej. Po dwóch miesiącach spędzonych w więzieniu został zwolniony i wypuszczony na wolność. Nie oznaczało to, bynajmniej, końca zainteresowania jego osobą przez władze. Po wyjściu na wolność znajdował się pod stałym nadzorem policji. Udało mu się znaleźć pracę jako agent w firmie ubezpieczeniowej Phoenix. W grudniu 1927 r. został ponownie aresztowany na trzy dni, po czym został wezwany do Wiednia przez MKP (węg. *Magyar Kommunista Párt* – MKP), dokąd wyemigrował w marcu 1928 r. W trakcie swojego pobytu w Wiedniu został szefem sekcji rolnej (wydziału wiejskiego) MKP i we wrześniu 1928 r. odesłano go na Węgry pod fałszywym nazwiskiem, aby zbudować podziemną siatkę komunistyczną. Warte odnotowania jest, że w tym zakresie jego wysiłki zakończyły się w dużej mierze porażką. Największym jego

⁵ Rainer, *Imre Nagy: biografia*, 13.

sukcesem było redagowanie wraz z dziennikarzami Gy – László Szemenyei i Dezső Branyiczky raptem trzech artykułów w „Gazecie Chłopskiej” (węg. „Parasztok Lapját” lub „Testvériség”) Węgierskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej i uniknięcie kolejnego aresztowania. W tym czasie ukończył również obszerne studium zatytułowane „Trendy rozwoju rolnictwa Węgierskiego” (węg. *Fejlődési trendek a magyar mezőgazdaságban*). Agitacja u władz skrajnie lewicowego kierownictwa MKP w sprawie rozpoczęcia legalnej działalności politycznej, w miejsce preferowanej przez partię pracy konspiracyjnej na wsi, okazała się w dużej mierze bezskuteczna i została w całości odrzucona jako „prawicowe zboczenie”.

4 | Moskiewskie lata

W grudniu 1929 r. Imre Nagy udał się po raz kolejny do Związku Radzieckiego. Przybył do Moskwy w lutym 1930 r., aby wziąć udział w drugim zjeździe Węgierskiej Partii Komunistycznej (MKP). Przez swoich partyjnych towarzyszy był uważany za osobliwego komunistę, ze względu na pochodzenie, wygląd^[6] i gust przypominał im bogatego, burżuazyjnego węgierskiego chłopa, dlatego nadali mu przydomek „kułak”. Towarzyszył mu tajemniczy asystent, zidentyfikowany później jako policyjny agent – prowokator, który po powrocie na Węgry wyjawiał policji nazwiska wszystkich komunistycznych delegatów uczestniczących w kongresie (z wyjątkiem Nagya)^[7]. Imre Nagy ponownie wstąpił do partii komunistycznej, stając się przy okazji również obywatelem radzieckim. W tym czasie, przez sześć lat (1930–1936), pracował jako adiunkt i prowadził badania rolnicze w Międzynarodowym Instytucie Rolniczym Kominternu, był autorem licznych opracowań na temat technik rolniczych i ekonomii wiejskiej w warunkach socjalistycznych^[8]. Pracował również w węgierskiej sekcji Kominternu (rus. *Коммунистический интернационал*), gdzie brał udział w formułowaniu strategii agrarnych dla międzynarodowych ruchów komunistycznych,

⁶ W tym czasie Imre Nagy był krzepkim, postawnym mężczyzną, mającym 180 cm wzrostu i około 90 kg wagi.

⁷ Ivan Zamchevskii, „About Imre Nagy and his Politics with the Yugoslav Leaders,” 4 grudnia 1956 r., AVP RF, f. 077, o. 37, p. 191, d. 39, l. 82.

⁸ Jest autorem broszury „Sytuacja chłopów węgierskiego”, która została wydana po raz pierwszy w języku rosyjskim w 1933 r., a rok później w języku węgierskim.

oraz w Radiu Moskwa, gdzie był redaktorem węgierskich audycji od 1939 do 1944 r. W latach 1931–1932 był członkiem zarządu węgierskiego oddziału Międzynarodowej Szkoły Lenina. W latach 1933–1936 kontynuował dalszą edukację ideologiczną marksistowsko-leninowską jako ekstern w Akademii Lenina i zdobył zaawansowane wykształcenie w zakresie materializmu dialektycznego i teorii partii. Przetłumaczył kluczowe teksty Lenina i Stalina na język węgierski. Z powodu skargi złożonej przez Béłę Kuna^[9] został 8 stycznia 1936 r. wydany z partii i od lata 1937 do 1938 r. pracował w Radzieckiej Służbie Statystycznej (Centralny Urząd Statystyczny Związku Radzieckiego). Był również członkiem rady redakcyjnej i stałym felietonistą węgierskojęzycznego czasopisma „Új Hang” w Moskwie.

Nie wiadomo, kiedy dokładnie został zwербowany przez VIII oddział GUGB i nawiązał ścisłą współpracę z NKWD (rus. *Народный комиссариат внутренних дел*)^[10]. Faktem jest jednak, że od 17 stycznia 1933 do 1941 r., podczas terroru Wielkiej Czystki, pod pseudonimem „Wołodja” – Imre Nagy najpierw zgłosił się na ochotnika, a następnie został informatorem tajnej policji OGPU–NKWD (rus. *Объединённое государственное политическое управление*)^[11]. Nie jest żadną tajemnicą, że był postrzegany jako człowiek Berii^[12], który miał „ręce splamione krwią” i wielokrotnie przyczynił się do skazywania niewinnych ludzi na śmierć. Musiał się wykazać czymś wyjątkowym, skoro lojalność wobec komunizmu mierzono liczbą osób, które zwербowano lub na których donoszono. NKWD chwaliło go jako „wykwalifikowanego agenta, który wykazuje wielką inicjatywę i zdolność do nawiązywania kontaktów z ludźmi”, dzięki niemu kontrrewolucyjna grupa agrarystów została zdemaskowana i zlikwidowana. Jak wynika z ujawnionych przez szefa KGB Władimira Kriuczkowa^[13] (rus. *Владимир Александрович Крючков*) tajnych dokumentów sowieckich, Imre Nagy, po migracji do ZSRR w 1929 r., nawiązał kontakty z węgierską społecznością emigracyjną i zachęcał ludzi do szczerych rozmów na tematy polityczne.

⁹ Rainer, *Imre Nagy: biografia*, 13.

¹⁰ Teczka przygotowana była przez Károlya Grószsa celem zdyskredytowania Imrego Nagya. Tak Rainer M. János, *Nagy Imre* (Budapeszt: Wydawnictwo Vince, 2002), 25–26.

¹¹ Johanna Granville, “Imre Nagy, aka ‘Volodya’ – A Dent in the Martyr’s Halo?,” *Cold War International History Project Bulletin*, nr 5–1 (1995): 28, 34–37.

¹² Valerii Musatov, “SSSR I Vengerskie Sobytiia 1956 g.: Novye Akhivnye Materialy,” *Novaia Noveishaia Istoriia*, nr 1 (1993): 5.

¹³ Raport szefa KGB Kryuchkova z dnia 16 czerwca 1989 r., TsKhSD, F.89, Per. 45, Dok 82.

Następnie, w 1939 r., podał śledczym NKWD nazwiska 38 węgierskich emigrantów politycznych do rozpracowania, w tym Ferensa Münnicha. W innych dokumentach mowa jest o 150 nazwiskach działaczy komunistycznych – Węgrów, Niemców, Austriaków, Polaków, Bułgarów i Rosjan. Z tej liczby co najmniej 15 osób zostało zlikwidowanych (rozstrzelanych), zesłanych lub zmarło w więzieniu NKWD w efekcie oskarżeń o działalność antykomunistyczną, terrorystyczną lub kontrrewolucyjną. W jednym z dokumentów, z czerwca 1940 r., mowa jest o tym, że Imre Nagy udostępnił śledczym materiały na temat 15 aresztowanych wrogów ludu, m.in. naukowiec E. Vargi, przywódców MKP: B. Vaega-Vago, G. Farkasa, E. Neimana, F. Gabora, E. Bolgara, K. Slossera, V. Barosa, S. Manuela i innych osób, które pracowały w Międzynarodowym Instytucie Rolniczym, Kominternie lub Wszechzwiązkowym Komitecie Radiowym. Ogromne wsparcie, jakie otrzymał Imre Nagy od sowieckiego kierownictwa po II wojnie światowej, było w pewnym stopniu wynikiem jego dotychczasowej lojalnej służby jako obcokrajowca i denuncjatora NKWD^[14].

5 | Powrót na Węgry

Imre Nagy został powołany przez swoich mocodawców w Moskwie do wypełnienia kolejnej misji politycznej. Sowietci zdecydowali się utworzyć na zajętych już węgierskich terenach „demokratyczny i antyfaszystowski rząd węgierski”. Aby sprostać temu zadaniu, komuniści w ramach represji, poprzez propagandę piętnującą całe grupy społeczne, wzięli na cel siły zdolne do przeciwstawienia się ich dyktaturze: partie polityczne, kościoły, przedsiębiorców dysponujących własnością prywatną, zamożnych chłopów, wykwalifikowanych rzemieślników, burżuazyjnych demokratów, socjaldemokratów, a nawet pewną część własnego środowiska. Jednym z symbolicznych aktów tamtego czasu stało się podpisanie 10 października 1944 r., przez przedstawiciela lewicowego skrzydła Partii Socjal-Demokratycznej (węg. „Történelmi” Szociáldemokrata Párt – PSD), porozumienia o współpracy z Komunistyczną Partią Węgier (węg. *Magyar Kommunista Munkáspárt* – MKM). Niewątpliwie decyzja o fuzji obu partii

¹⁴ Charles Gati, *Nieudane iluzje: Moskwa, Waszyngton, Budapeszt i powstanie węgierskie z 1956 roku* (Stanford University Press, 2006), 42.

była daleko idącym nadużyciem, bowiem Árpád Szakasits nie miał legitymacji do reprezentowania całej PSD. Nie zmienia to jednak faktu, że dalsze wypadki (mimo protestów innych członków PSD) potoczyły się tak szybko, że powstała nowa rzeczywistość, w której tworzono załączki nowej komunistycznej władzy. Imre Nagy wraz z Ernő Gerő, Józsefem Révaiem i Zoltánem Vasem 27 października 1944 r. powrócił do Szegedu i dołączył do działającego w Debreczynie pod sowieckimi „opiekuńczymi skrzydłami” komitetu przygotowującego Tymczasowe Zgromadzenie Narodowe. Od 1 do 5 grudnia 1944 r. Nagy, Rákosi i Gerő przebywali na Kremlu, prowadząc rozmowy z Georgim Dimitriewem (przywódcą Międzynarodówki Komunistycznej), Wiaczesławem Mołotowem^[15] i Józefem Stalinem, ustalając kierunki polityki i skład personalny tymczasowego rządu węgierskiego mającego powstać w Debreczynie. Zasadniczym celem Tymczasowego Zgromadzenia Narodowego i Tymczasowego Rządu Narodowego było dążenie do zdystansowania się od starego systemu.

W grudniu 1944 r. Imre Nagy został członkiem parlamentu, a następnie ministrem rolnictwa w rządzie tymczasowym Miklósa Béli, składającym się głównie z ministrów przeciwnych Mikłósowi Horthyemu de Nagybányi. W przeprowadzonych w listopadzie 1945 r. wyborach komuniści uzyskali jedynie 17% głosów (Blok Lewicowy jako całość zdobył 41% głosów), wygrała Niezależna Partia Drobnych Właścicieli, Rolników i Partia Ludowa (węg. *Független Kisgazda, Földmunkás és Polgári Párt* – FKGP), uzyskując 57% głosów. Przedstawiciele ZSRR wymusili utworzenie koalicji rządowej, w której komuniści objęli kluczową tekę ministra spraw wewnętrznych. Prezydentem został Zoltán Tildy, a premierem Ferenc Nagy^[16]. Ministrem spraw wewnętrznych został radykalny komunista László Rajk, który wkrótce miał doprowadzić do masowych aresztowań prawicowych działaczy węgierskich przez tajną policję polityczną „pięść partii” (węg. *Államvédelmi Osztály* – ÁVO, przekształconą we wrześniu 1948 r. w urząd bezpieczeństwa państwa – węg. *Államvédelmi Hatóság* – ÁVH). Działalność „awoszów” wzorowana była na metodach sowieckiej NKWD, z wykorzystaniem rozbudowanej sieci tajnych współpracowników oraz doświadczeń praktycznych (represji i tortur) wyniesionych z „zaszczytnych” szkoleń sowieckich. Na przestrzeni dwóch lat tajne służby aresztowały ponad

¹⁵ Wiaczesław Michajłowicz Mołotow (rus. *Вячеслав Михайлович Молотов*), właściwe nazwisko Wiaczesław Michajłowicz Skriabin (rus. *Вячеслав Михайлович Скрябин*). Jako członek bolszewickiej frakcji SDPRR w 1914 r. przyjął pseudonim „Mołotow” (rus. *молот*), aby miał on przemysłowe i proletariackie brzmienie.

¹⁶ Nie był spokrewniony z bohaterem artykułu Imrem Nagyem.

100 tys. obywateli węgierskich, stosując tzw. metodę salami (węg. *szalámitaktika*) polegającą na prowadzeniu szeregu prowokacji i brutalnych aresztowań, tj. stopniowym, krok po kroku, eliminowaniu przeciwników politycznych. Kolejni konkurencyjni działacze byli „odkrawani po plasterku” od władzy, dzięki czemu komuniści skutecznie przejmowali kolejne przyczółki władzy. Wykorzystując ustawy zasadnicze z 1946 r., udało im się przeprowadzić zamach stanu przeciwko premierowi Ferencowi Nagyowi, rozwiązać Partię Drobnych Rolników, a następnie pozostałe partie koalicyjne i opozycyjne. Gdy nie mogli już utrzymać choćby pozorów legalności swoich działań, np. w celu deportacji Béli Kovácsa, zwrócili się o pomoc do Sowietów. Już w roku 1947 komuniści kontrolowali praktycznie wszystkie kluczowe stanowiska polityczne w państwie. Od 1947 r. procesy polityczne stały się powszechne, społeczeństwo było zastraszane, a w latach 1948–1949 wolności demokratyczne na Węgrzech całkowicie znikły. Narzucone zmiany w prawie wyborczym i sfałszowane kolejne wybory, manipulacje i oszustwa pozwoliły Węgierskiej Partii Pracujących (Ludowej) (węg. *Magyar Dolgozók Pártja* – MDP) zdobyć 45% głosów. Dzięki delegalizacji i pozbawieniu mandatów przedstawicieli Węgierskiej Partii Niepodległości (węg. *Magyar Függetlenségi Párt* – MFP), oskarżonych o zdradę stanu i działania antydemokratyczne, komuniści doprowadzili do faktycznej zmiany ustroju państwa. W efekcie tych działań w 1948 r. Blok Lewicowy zdobył pełnię władzy, zmienił nazwę kraju na Węgierska Republika Ludowa i wprowadził nową konstytucję wzorowaną na sowieckiej. Wolność słowa i zgromadzeń, wolność prasy i system wielopartyjny przestały istnieć. Zasada trójpodziału władzy została zastąpiona zasadą jedności władzy. Rodzący się nowy system instytucjonalny traktował obywateli jak poddanych, nie zapewniał im żadnych gwarancji prawnych ochrony i dążył do wprowadzenia systemu pod każdym względem obcego węgierskiej kulturze politycznej i tradycjom, podobnego do tego wprowadzonego w Związku Radzieckim. Imre Nagy zasiadał w rządzie Zoltána Tildy z ramienia Węgierskiej Partii Komunistycznej (węg. *Magyar Kommunista Párt*). Jako minister rolnictwa opracował i 17 marca 1945 r. przedstawił Radzie Ministrów projekt ministerialny nr 600/1945 ustawy o reformie rolnej^[17] – w sprawie podziału ziemi^[18]. Na bazie tego projektu przyjęto dekret, który wywłaszczał

¹⁷ Na początku lat 20. XX wieku reforma rolna Istvána Nagyatádiego Szabó (ustawa XXXVI z 1920 r.) zakończyła się niepowodzeniem.

¹⁸ Według Imrego Nagya celem tego było „urzeczywistnienie wielowiekowego marzenia węgierskiego ludu rolniczego i przyznanie mu ich starożytnego

bez odszkodowania (całkowita konfiskata), za współpracę wojenną lub nadwyżkę powierzchni, majątki przekraczające 57 hektarów (około 100 jarzm katastralnych), a także duże majątki o powierzchni od 100 do 574 hektarów (w zależności od klasy gleby). W rządzie Béli Miklósa de Dálnoka Imre Nagy był odpowiedzialny za przeprowadzenie podziału^[19] oraz rozdziału ziemi wśród bezrolnych robotników, biednych chłopów i weteranów wojennych, co przyniosło korzyści 515 tys. rodzin wiejskich. Radykalną reformą rolną objęto ponad 44% gruntów ornych i około 3,4 mln hektarów. Dzięki temu Imre Nagy stał się popularnym politykiem wśród chłopstwa. Reforma rolna doprowadziła do niemal całkowitej likwidacji posiadłości arystokratycznych, majątków kościołów i niemieckich mniejszości etnicznych^[20]. W kolejnym rządzie koalicyjnym, kierowanym przez Zoltána Tildyego, w latach 1945–1946 pełnił funkcję ministra spraw wewnętrznych. W tym okresie odegrał aktywną i znaczącą rolę w wysiedlaniu Niemców węgierskich (akcja rozpoczęta 22 grudnia 1944 r.)^[21]. Następnie został sekretarzem Komitetu Centralnego Węgierskiej Partii Komunistycznej, członkiem Komitetu Centralnego i członkiem Komitetu Politycznego Partii, a w latach 1947–1949 był przewodniczącym Zgromadzenia Narodowego Węgier – pełnił funkcję mającą charakter raczej reprezentacyjny^[22]. Nagy krytycznie odnosił się do szybkiej kolektywizacji i prześladowań tzw. kułaków. W tym czasie ukazał się jego zbiór prac moskiewskich pod tytułem „Problemy agrarne”. Pomimo złożenia samokrytyki został usunięty z kierowniczych organów partii w 1949 r. Powrócił do Komitetu Politycznego w latach 1951–1955. Został członkiem korespondentem Węgierskiej Akademii Nauk i członkiem zwyczajnym w latach 1953–1955.

prawa, ziemi. Zniesienie feudalnego systemu stanowego zapewnia demokratyczną transformację kraju, jego przyszły rozwój i dobrobyt, a przekazanie majątków ziemiańskich chłopom otwiera drogę do politycznego, społecznego, ekonomicznego i intelektualnego podniesienia dla węgierskiego chłopstwa, które było uciskane przez wieki”. Rada Ministrów jednogłośnie przyjęła tę propozycję.

¹⁹ Podział ziemi oficjalnie rozpoczął się 29 marca 1945 r. w Pusztaszer, w majątku Pallavicini.

²⁰ Zasadniczo władzom komunistycznym chodziło o mieszkańców regionu Sopron oraz m.in. członków VDU (niem. *Volksbund der Deutschen in Ungarn*) – Ludowego Związku Niemców na Węgrzech.

²¹ Imre Nagy, jako minister spraw wewnętrznych, odegrał kluczową rolę w przymusowej deportacji setek tysięcy etnicznych Niemców z Węgier. Co najmniej 185 tys. niemieckojęzycznych Węgrów zostało pozbawionych obywatelstwa i majątku oraz przesiedlonych do głodujących, zrujnowanych Niemiec po 1946 r.

²² Rainer, *Imre Nagy: biografia*, 45.

Od 15 września 1948 r. do lata 1950 r. wykładał jako profesor (nauczyciel akademicki) na Akademii Ekonomicznej, kierował Katedrą Polityki Rolnej i równolegle wykładał politykę rolną na Węgierskim Uniwersytecie Rolniczym. Dnia 1 czerwca 1950 r. został mianowany na stanowisko kierownika Wydziału Administracyjnego Komitetu Centralnego Węgierskiej Partii Komunistycznej. W grudniu 1950 r. został mianowany ministrem żywności, a od 5 stycznia do 14 listopada 1952 r. ministrem poboru – odpowiedzialnym za skup i centralizację płodów rolnych ze wsi^[23]. W 1951 r. podpisał, wraz z resztą Biura Politycznego, notę nakazującą aresztowanie Jánoša Kádára^[24], co – po pokazowym procesie – w konsekwencji doprowadziło do skazania Kádára na dożywocie. Partyjny historyk János Berecz podaje w książce „Kontrrewolucja piórem i bronią 1956”^[25], że między 1948 a 1953 r. na Węgrzech zapadło ponad 700 tys. wyroków o charakterze politycznym. Prócz werdyktów w typowych procesach pokazowych, przeprowadzanych przy współudziale sowieckich dygnitarzy i nierzadko kończących się dla oskarżonych karą śmierci, były także liczne orzeczenia w sprawach błahych, np. nielegalnego uboju na wsiach, „produkcji” wybrakowanych towarów czy szyderczych dowcipów z systemu komunistycznego i jego przywódców. Dyktatura komunistyczna atakowała podstawowe wolności jednostki i wspólnoty, m.in. trzy tradycyjnie ważne filary systemu wartości węgierskiego społeczeństwa: własność prywatną, wolność wyznania oraz tradycje narodowe i uczucia patriotyczne. Niecofająca się przed niczym komunistyczna dyktatura ubierała węgierskich honwedów w sowieckie bluzy wojskowe – *gimnastiorki*, rolników zmuszała do wstępowania do kołchozów, a wielowiekowe historyczne godło państwowe, tzw. herb Kossutha, zostało zamienione na symbol azjatyckiego feudalizmu, ozdobione kłosem pszenicy i czerwoną gwiazdą. Wyjątkowym szyderstwem było uczynienie z 15 marca – świętego dnia węgierskiej młodzieży, prowadzonej w 1848 r. przez Sándora Petőfiego do zwycięstwa w bezkrwawej rewolucji – jakiegoś podrzędnego święta i zwykłego dnia pracy. Równocześnie dzień 7 listopada (rocznica bolszewickiego przewrotu w 1917 r. w Rosji) stał się w urzędowym kalendarzu wielkim świętem państwowym i dniem wolnym od pracy.

²³ Za przyspieszenie przymusowej kolektywizacji zyskał przydomek „minister – sprzątaczk strychów” (węg. *lelkész – padlástatkarító*).

²⁴ Valerii Musatov, „Tragediia Nadia,” *Noviia Noveishaia Istoria*, nr 1 (1994): 169.

²⁵ Berecz János, *Kontrrewolucja piórem i bronią 1956*, tłum. Marek Kłoczko (Warszawa: Książka i Wiedza, 1982).

Niezaprzeczalnym faktem jest, że Imre Nagy brał aktywny udział w budowaniu komunistycznej dyktatury na Węgrzech. Jednakże spośród członków węgierskiego aparatu partyjnego wyróżniała go pewna zasadnicza cecha, która zdecydowała o jego późniejszych losach jako męczennika, który stał się ucieleśnieniem możliwej i pożądanej alternatywy politycznej wewnątrz partii komunistycznej. Jej istotę wyrażają zagadkowe, acz precyzyjne, słowa prawnika i myśliciela Istvána Bibó: „Jakimś sposobem we wszystkich komunistach, którzy przybyli z Moskwy – z wyjątkiem Imrego Nagya – było coś niehumanicznego”. Opinię tę podzielał eseista Zoltán Szabó, najwybitniejszy przedstawiciel opozycji intelektualnej sprzed 1944 r. i redaktor „Magyar Közlöny” (Biuletynu Węgierskiego), pisma Tymczasowego Rządu Narodowego utworzonego 22 grudnia 1944 r. Zoltán Szabó, który po odejściu z Ambasady Węgier w Paryżu w 1949 r. wybrał (podobnie jak Czesław Miłosz) emigrację, w ten oto sposób interpretował stwierdzenie swego przyjaciela Bibó: „Bez wątplenia, w gronie węgierskich «moskalofilów» Nagy był jedynym, który stał przed szansą, by węgierscy rolnicy i robotnicy mieli poczucie, że jest on «jednym z nich», a jego myśleniem kieruje troska o ojczyznę”^[26].

6 | Nowy etap komunizmu na Węgrzech

Śmierć Józefa Stalina w marcu 1953 r. zapoczątkowała okres destalinizacji i pociągnęła za sobą daleko idące skutki w całym obozie sowieckim w postaci radykalnych zmian personalnych na najwyższych szczeblach władzy. Na wniosek Ławrientija Berii, wówczas chwilowo najsilniejszego pretendenta do objęcia schedy po generalissimie, z urzędu premiera Węgierskiej Republiki Ludowej usunięto Mátyás Rákosi^[27], zastępując go, na wniosek premiera ZSRR Gieorgija Malenkowa, aparaczykiem Imrem Nagym, o którym w Moskwie wiadano, że był przeciwnikiem szybkiej, agresywnej kolektywizacji. Władze komunistyczne poinformowały,

²⁶ István Kovács, „Mała rewolucja październikowa '56 na Węgrzech a Polacy,” *Biuletyn IPN*, nr 10 (191) (2021): 55.

²⁷ Mátyás Rákosi urodził się w 1892 r. w żydowskiej rodzinie w Ada jako Mátyás Rosenfeld.

że w przeszłości zdarzały się różne „błędy i wypaczenia”^[28], częściowo zwalniano więźniów politycznych, zapowiedziano, że będą zapewnione lepsze zaopatrzenie i mieszkania. Z inicjatywy sowieckiego kierownictwa 27 i 28 czerwca 1953 r. odbyło się na Węgrzech plenum Komitetu Centralnego, na którym odebrano sekretarzowi generalnemu partii Mátyásowi Rákosiemu funkcję premiera^[29]. Szefem rządu został Imre Nagy, wyciągnięty z rezerw kadrowych, stary komunista, zaufany człowiek Moskwy, lekko safandułowaty specjalista od rolnictwa. Idąc za nowymi prądami, Imre Nagy ogłosił, że po błędach zbyt forsownej industrializacji będzie się starał o „stały wzrost standardu życia ludzi pracy”. W gruncie rzeczy jego rzekomy liberalizm polegał na staraniach o poprawę zaopatrzenia ludności w podstawowe artykuły żywniowe.

7 | Pierwszy rząd Imrego Nagya

Od 4 lipca 1953 r. do 18 kwietnia 1955 r. Imre Nagy pełnił funkcję przewodniczącego Rady Ministrów Węgierskiej Republiki Ludowej – *de facto* był premierem. Podczas całego okresu swojej władzy promował własny koncept „Nowego Kursu” mający stanowić formę rewizjonistycznego marksizmu, krytykując stalinowski autorytaryzm jako odstępstwo od zasad leninowskich i kładąc nacisk na „demokrację socjalistyczną” poprzez rozszerzony udział robotników za pośrednictwem rad i organów wybieralnych. Uważał, że wcześniejsze naciskanie na przymusową kolektywizację i niezrównoważoną ciężką industrializację zniszczyło rolnictwo, zawyżyło koszty utrzymania i wyobcowało ludność. Potępił „system terroru”, który tłumiał prawdziwy socjalizm. Proponował decentralizację planowania gospodarczego, zmniejszenie centralnych inwestycji w ciężki przemysł oraz

²⁸ W latach 1950–1953 w kraju liczącym 9,5 mln ludzi represjonowano 1,3 mln osób, z których połowa znalazła się za kratami. W tym samym czasie wykonano 2350 wyroków śmierci, a tysiące ludzi zostało zakatowanych podczas przesłuchań lub zmarło w więzieniach.

²⁹ Według badacza Victora Sebestyena Rákosi miał w Moskwie usłyszeć od Ławrientija Berii: „słuchajcie, towarzyszu Rákosi, wiemy, że Węgry miały habsburskich cesarzy, tatarskich chanów, polskich książąt, tureckich sułtanów i austriackich królów. Ale z tego, co nam wiadomo, nigdy nie miały żydowskiego króla, a wy próbujecie nim zostać. Możecie być pewni, że nigdy na to nie pozwolimy”.

przekierowanie zasobów na dobra konsumpcyjne i mieszkalnictwo w celu podniesienia poziomu życia. W rolnictwie opowiadał się za zniesieniem dyskryminującej klasyfikacji kułaków i umożliwieniem dobrowolnego wycofania się ze spółdzielni. Poglądy te rozwinął w pracy „O komunizmie. W obronie nowego kursu” opublikowanej pośmiertnie w 1957 r.

Okoliczności i sposób przejęcia władzy spowodowały, że z czasem popadł w niełaskę i wszedł w otwarty konflikt ze stalinowskim reżimem Mátyása Rákosiego i radzieckim Biurem Politycznym. W efekcie, pomimo znacznej popularności, został obalony przez zwolenników stalinowskiej linii partii.



Apic/Getty ImagesPremier Imre Nagy

Zmiana, jaka nastąpiła z woli Związku Sowieckiego po nominacji Imrego Nagya na urząd premiera 4 lipca 1953 r., miała na nowo ukształtować węgierski model komunizmu. Co prawda, reforma przeprowadzona przez Nagya nie dotyczyła zasadniczych elementów władzy zorganizowanej w stylu bolszewickim, takich jak system jednopartyjny czy gospodarka planowa, ale stanowiła promyk nadziei dla społeczeństwa węgierskiego. Dnia 26 lipca 1953 r. wszedł w życie dekret o ograniczonej amnestii, przewidujący złagodzenie cenzury prasy i zniesienie obozów internowania, dzięki czemu zwolniono 12 748 osób, zniesienie deportacji, ograniczenie terroru państwowego, obietnicę poszanowania „socjalistycznej praworządności”, przyhamowanie przymusowego uprzemysłowienia i deklarację podniesienia poziomu życia, co wzbudziło nadzieje w społeczeństwie i pozwoliło

Węgrom na swobodniejsze zaczerpnięcie powietrza. Skoro uwolniono internowanych, to można było później otworzyć bramy więzień, w których przetrzymywano skazańców politycznych; umożliwiono występowanie chłopów z kołchozów, a sposób ich zarządzania zdecydowano złągodzono. Na Wielkiej Nizinie Węgierskiej zaprzestano przymusowej uprawy bawełny i mniszka gumodajnego (służącego do produkcji kauczuku), a w miejscu dotychczas usuwanych winnic nie sadzono już drzewek pomarańczowych i cytrusowych. Zaniechano agresywnego uprzemysłowienia, które miało utworzyć z Węgier „kraj węgla i stali”, mogący gospodarczo rywalizować z Republiką Federalną Niemiec. Zamiast tego za podstawowy cel programu politycznego postawiono skuteczny i trwały wzrost wyjątkowo niskiego poziomu życia powojennego społeczeństwa. Rozluźnienie reżimu politycznego pozwoliło na pojawienie się pewnych aspektów publicznej krytyki władzy. Krytyka ta często przybierała formę tzw. Kół Petőfięgo – tj. klubów dyskusyjnych, założonych przez młodzieżówkę studencką (węg. *Dolgozó Ifjúság Szövetsége* – DISZ) w celu prowadzenia dyskusji o polityce komunistycznej. Rozwój świadomości politycznej młodzieży stał się wkrótce zarzewiem i jednym z głównych źródeł sprzeciwu społecznego wobec reżimu komunistycznego. Choć sam Imre Nagy nigdy nie uczestniczył w spotkaniach Kół Petőfięgo^[30], o wydarzeniach mających tam miejsce był na bieżąco informowany przez swoich bliskich współpracowników: Miklósa Vásárhelyia i Gézę Losonczya. Obaj wskazywali na stale rosnące poparcie społeczne, jakie mu udzielano na tych spotkaniach, i powszechne pragnienie przywrócenia mu przywództwa we władzach.

8 | Upadek Malenkowa i potępienie stalinizmu (kultu jednostki)

Sytuacja uległa radykalnej zmianie, gdy w lutym 1955 r. w Moskwie z funkcji premiera ZSRR został zwolniony Gieorgij Malenkow. W Budapeszcie, po prawie dwumiesięcznym „leczeniu” w Moskwie, wpływy odzyskał Mátyás Rákosi, który od razu oskarżył Nagya – protegowanego Malenkowa – o odstępstwo od ortodoksyjnego marksizmu-leninizmu i zagrożenie

³⁰ Simon Hall, 1956: *Świat w buncie* (Nowy Jork: Pegasus Books, 2015), 185.

prawicowym ekstremizmem, a nadto, iż dopuścił do „zagrożenia rewizjonizmem nacjonalistycznym”. W 11 dni po upadku Georgija Malenkowa Imre Nagy został zmuszony do odejścia z funkcji premiera i z rządu, został zastąpiony przez Andrása Hegedüsa, a dodatkowo – co już było osobistą zemstą Rákosiiego – usunięto go z partii. Imre Nagy wycofał się z życia publicznego, został pozbawiony funkcji w Komitecie Centralnym Węgier, Biurze Politycznym i wszystkich innych funkcji partyjnych. Pomimo tego nadal był popularny wśród intelektualistów jako symbol reform przeciwko radykalnym elementom w reżimie komunistycznym wspieranym przez Sowietów. Zamiast poddać się samokrytyce partyjnej, zaczął pisać artykuły dyskusyjne, mające na celu obronę jego dotychczasowej polityki. W ten sposób zaczął tworzyć się przyszły trzon opozycji partyjnej.

Po „Tajnym przemówieniu Nikity Chruszczowa” (rus. *секретный доклад Хрущёва*) z 25 lutego 1956 r. (rus. *О культе личности и его последствиях*), potępiającym zbrodnie Stalina, w bloku wschodnim zaczął narastać sprzeciw wobec rządzących przywódców partii z czasów stalinizmu. Na Węgrzech Mátyás Rákosi – który sam siebie określał mianem „największego ucznia Stalina” – spotykał się z coraz ostrzejszą krytyką za swoją politykę zarówno ze strony partii, jak i społeczeństwa, które coraz głośniej domagały się jego rezygnacji. Od późnej wiosny 1956 r. czuło się w Budapeszcie narastający ferment. Władze wiedziały, że muszą wykonać jakieś gesty wobec społeczeństwa. W pierwszej kolejności ponownie zezwolono na powstawanie tzw. Klubów Petőfiiego, gdzie w ograniczonym zakresie można było poruszać interesujące ludzi tematy. W lipcu, po interwencji z Moskwy, kazano całkowicie odejść ze stanowiska Rákosiemu, który symbolizował węgierski stalinizm. Jego następcą został Ernő Gerő^[31] – jeszcze większy stalinowski dogmatyk, który cały okres międzywojenny spędził w Moskwie, pełniąc funkcję kontrolera różnych partii komunistycznych. Idąc sowieckim śladem (potępienie Stalina), ogłoszono uroczyste rehabilitację i ponowny pogrzeb powieszonego kilka lat wcześniej „dobrego komunisty” Lászlą Rajka. Równocześnie zadekretowano, że za wszelkie uprzednie „błędy” odpowiada „zły” Mátyás Rákosi. Dnia 6 października 1956 r. dokonano powtórnego pochówku ministra spraw wewnętrznych Lászlą Rajka, gen. Györgya Pálffyiego oraz polityków Tibora Szőnyia i Andrása

³¹ Ernő Gerő, właściwie Ernő Singer, polityk komunistyczny, bliski współpracownik Mátyása Rákosiiego, w latach 1948–1956 stał na czele ÁVH (Urzędu Bezpieczeństwa Państwa – tajnej policji politycznej).

Szalaia, zgładzonych w 1949 r. przez rząd Mátyása Rákosiego^[32]. Ambiwalentną osobowość Lászla Rajka dobrze oddaje zasłyszany podczas pogrzebu komentarz: „Biedny Laci, gdyby to widział, jak nic kazałby do nas strzelać!”. Imre Nagy był prominentnym gościem na ponownym pogrzebie byłego szefa tajnej policji Lászla Rajka. Wydarzenie, które zgromadziło 200 tys. osób, stało się niemyym protestem przeciwko czerwonej dyktaturze. Pożegnalną mowę wygłosili Ferenc Münnich i Antal Apró^[33] (wbrew przyrzeczeniu, że nigdy więcej nie dojdzie do takiej hańby jak w 1949 r., to właśnie oni staną się później katami Imrego Nagya). Na pogrzebie brakowało jedynie Jánosa Kádára, który dzięki dojściu do władzy Imrego Nagya mógł w 1954 r. opuścić więzienie. Ludzie poczuli się pewniej. Zaczęły się petycje i apele. Ogromne nadzieje wiązano z zawarciem 15 maja 1955 r. austriackiego układu pokojowego, a później z proklamacją przez ten kraj wieczystej neutralności, skutkującej wycofaniem jesienią wojsk sowieckich ze strefy kontrolowanej przez ZSRR. Po zakończeniu II wojny światowej w Austrii i na Węgrzech stacjonowała Centralna Grupa Wojsk Armii Sowieckiej. Status wojsk sowieckich na Węgrzech został uregulowany w ramach pokoju paryskiego w lutym 1947 r. po zawarciu traktatu pokojowego między ZSRR a Węgrami. Wojska te miały zabezpieczać zaplecze do komunikacji z okupowaną Austrią oraz stać na straży sowieckich interesów na Węgrzech. Funkcję tę pełniły aż cztery dywizje, czyli kontyngent znacznie większy niż 60–70 tys. żołnierzy dotychczas stacjonujących w Austrii. Z wielkim rozczarowaniem przyjęto okoliczność, że nie tylko nie dotrzymano stosownego punktu traktatu pokojowego, lecz także prawie całe wojsko wycofane z Austrii wcielono do utworzonego we wrześniu 1955 r. Korpusu Specjalnego Armii Sowieckiej ze sztabem generalnym w Székesfehérvárze^[34], w którego składzie znalazły się: 2. i 17. Gwardyjska Dywizja Zmechanizowana, 195. Dywizja Lotnictwa Myśliwskiego i 177. Dywizja Lotnictwa Bombowego oraz szereg jednostek tyłowych. Dowódcą tego Korpusu był gen. lejtn. Piotr Łaszczenko (rus. *Пётр Николáевич Лáщенко*), zaś szefem sztabu był gen. mjr Gieorgij Szczełbanin (rus. *Георгий Щербанин*). Naturalnie utrzymywano w tajemnicy fakt, iż na wniosek Jurija Andropowa, pełniącego od 1954 r. funkcję ambasadora ZSRR w Budapeszcie, dowództwo Korpusu

³² Lászlo Rajk brał aktywny udział w budowie opresyjnego reżimu komunistycznego na Węgrzech, a nienawidzący go Mátyás Rákosi pragnął za wszelką cenę pozbyć się rywala.

³³ Antal Apró, właściwie Antal Klein.

³⁴ Jewgienij Małaszenko, “Osobyj korpus w ognie Budapeszta [1],” *Wojenno-Istoriczeskij Żurnał*, nr 10 (1993): 22–23.

Specjalnego otrzymało rozkaz przygotowania planu, na wypadek gdyby zaistniała konieczność obrony porządku socjalistycznego na Węgrzech. Operacji nadano kryptonim „Fala” (rus. Волна), a sygnałem do jej wszczęcia miało być hasło „Kompas” (rus. Компас)^[35]. W dowództwie Korpusu opracowano plan działań zakładający, że w przypadku wybuchu walk do Budapesztu skierowana zostanie 2. Gwardyjska Dywizja Zmechanizowana, stacjonująca w miejscowości Kecskemét, dowodzona przez gen. mjr Siergieja Lebiediewa. Powierzono jej zadanie obsadzenia najważniejszych punktów w stolicy Węgier. Z kolei 17. Gwardyjska Dywizja Zmechanizowana miała w tym czasie osłaniać granicę z Austrią. Pozostałe jednostki Korpusu skierowano do „zaprowadzania porządku” w miejscu stacjonowania. W sytuacji gdyby wojska sowieckie pozostające na Węgrzech nie mogły sobie poradzić ze stłumieniem powstania, przyszłyby im z pomocą dodatkowe jednostki z terenu Karpackiego Okręgu Wojskowego – 3. Korpus Strzelecki 38. Armii – składający się z dywizji strzeleckiej i dywizji zmechanizowanej. Jego zadaniem byłoby obsadzenie Debreczyna oraz Szolnoka. Z Rumunii zaś na teren Węgier miała wejść dywizja zmechanizowana w celu zajęcia Segedyna i Kecskemétu. Plan zakładał, że do interwencji skierowanych zostanie łącznie 31 350 żołnierzy, 1130 czołgów i dział samobieżnych, 614 dział i moździerzy oraz 159 samolotów myśliwskich i 122 samoloty bombowe

I tak ten rok – obiecujący dla świata – węgierskiemu społeczeństwu, któremu zaświtała nadzieja na lepszą przyszłość, przyniósł umocnienie władzy Rákosiego i wiosenny upadek Nagya, którego wydalono z partii. Pewny swej pozycji Rákosi, ciesząc się bezwzględnym zaufaniem przywódców ZSRR, po powrocie z Moskwy do Budapesztu obwieścił członkom Biura Politycznego, że na Kremlu nie dokonały się żadne istotne zmiany. Społeczeństwa przejętego niepokojem o przyszłość nie dało się już wówczas zastraszyć. Przywódcami intelektualnej i ideowej rewolucji zostali pisarze, dziennikarze i studenci, ale już przed latem 1956 r. dochodziło do takich akcji antysystemowych, których organizatorami byli młodzi robotnicy z prowincji. Dyskusje polityczne prowadzone w utworzonym w marcu 1955 r. Klubie Petőfiego oddziaływały coraz szerzej – kreślone tam plany reform docierały do najdalszych zakątków kraju i dodawały Węgrom

³⁵ Alexandr Kyrow i Béla Zselicky, Ungarnkrise 1956, „Lagebeurteilung und Vorgehen der sowjetischen Führung und Armee,” w *Das internationale Krisenjahr 1956. Polen, Ungarn, Suez*, red. Winfried Heineman i Norbert Wiggershaus (München, 1999), 100.

odwagi. A ponieważ nazajutrz 28 czerwca 1956 r. w Poznaniu doszło do protestów robotniczych, węgierska partia komunistyczna powiązała ze sobą oba te wydarzenia. Również przebywający od 13 lipca 1956 r. w Budapeszcie sowiecki polityk Anastas Mikojan (orm. *Անաստաս Միկոյան*, rus. *Анастас Иванович Микоян*) nazwał Klub Petőfi'ego „recydywą Poznania”, tzn. jego ideologiczne aspiracje zrównał z dążeniami Poznaniaków. Choć Mikojan nie przywiózł z Moskwy, sułtańskim obyczajem, jedwabnego sznura, to przyczynił się do zdymisjonowania 18 lipca 1956 r. i „poddania leczeniu” w ZSRR Rákosiego, który przestał cieszyć się poparciem towarzyszy. Stanowisko po nim objął równie znienawidzony przez Węgrów Ernő Gerő.

9 | Co legło u podstaw rewolucji węgierskiej 1956 r.?

Wydaje się, że niezadowolenie, które legło u podstaw wydarzeń rewolucyjnych 1956 r., miało swoje korzenie w sposobie, w jaki pod koniec lat 40. XX wieku władza komunistyczna została narzucona Węgrom. Podbój militarny terenów węgierskich przez Związek Radziecki, narzucenie systemu władzy komunistycznej, delegalizacja opozycyjnych partii politycznych, aresztowania i egzekucje działaczy opozycyjnych lub siłowe zachęcanie liderów politycznych do przyłączenia się do ruchu frontu ludowego, pod przywództwem komunistów, budziły powszechny odruch niezadowolenia. Wprowadzenie ścisłej cenzury mediów i poważne ograniczenie wolności słowa wraz z ostentacyjną dominacją władzy komunistycznej, siłowe przesiedlenia na wieś znacznej części inteligencji budapeszteńskiej, rugowanie z pracy i masowe aresztowania liderów społecznych i profesjonalistów w całym kraju podsycaly bunt społeczny. Przysłowiową kroplą przelewającą czarę goryczy były pokazowe procesy organizowane przez stalinowskie kierownictwo pod wodzą Mátyása Rákosiego wobec własnych komunistycznych działaczy partyjnych.

W ciągu kilku powojennych lat na Węgrzech narzucono sowiecki model instytucji gospodarczych i politycznych. Wszystkie istotne obszary życia gospodarczego zostały objęte własnością publiczną i bezpośrednim nadzorem politycznym i zarządem państwa. Komuniści ustanowili własny monopol w życiu politycznym; wszystkie konkurencyjne partie zostały zdelegalizowane, podobnie jak niezależne organizacje społeczeństwa

obywatelskiego, które zostały albo zdelegalizowane, albo włączone do struktur biurokratycznych państwa lub rządzącej partii komunistycznej. Nie patrząc na realia historyczne i ekonomiczne, rozpoczęto wdrażanie radzieckiego modelu zarządzania gospodarką, priorytetowo traktując potrzeby przemysłu ciężkiego, zaniedbując jednocześnie przemysł lekki oraz dostawy dóbr konsumpcyjnych i usług dla ludności. Opresja dotyczyła robotników przemysłowych poddawanych ciągłej silnej presji, aby sprostać nierealistycznym celom produkcyjnym. Drobnicy rolnicy rodzinni, którzy po zakończeniu II wojny światowej dopiero co skorzystali z reformy rolnej, zostali zmuszeni do porzucenia niezależnego rolnictwa i przymusowego przyłączenia się do kolchozów na wzór radziecki. Rezultatem tych działań były poważne zaburzenia gospodarki i znaczne obniżenie i tak niskiego poziomu życia. Płace realne spadły o 18% między 1949 a 1952 r., a bierny opór rolników przeciwko przymusowej kolektywizacji doprowadził do narastających niedoborów żywności. Konieczność wprowadzenia w 1951 r. reglamentacji części artykułów spożywczych wywołała szereg strajków protestacyjnych w fabrykach. Z szeregu napięć społecznych oraz krytyki władz i ustroju politycznego zrodziły się postulaty programowe, sformułowane przez organizacje młodzieżowe. Dnia 16 października 1956 r. grupa studentów uniwersytetu w Segedynie wystąpiła z komunistycznego Młodzieżowego Związku Demokratycznego i założyła Węgierski Związek Organizacji Uniwersyteckich i Akademickich (MEFESZ). Powstanie tej organizacji przełamało monopol struktury politycznej. Cztery dni później jego działacze przyjęli regulamin związkowy oraz sformułowali i rozesłali swoje postulaty. Prócz wolności prasy domagali się również „postawienia przed sąd wszystkich, którzy są odpowiedzialni za grzechy minionego okresu, oraz zagwarantowania możliwie pełnej jawności ich procesów”. Odezwę MEFESZ-u entuzjastycznie przyjęły zrzeszenia studenckie z Budapesztu, Miskolca i Sopronu. Wtedy też na Politechnice Budapeszteńskiej zapadła decyzja, by nazajutrz zorganizować demonstrację solidarności ze zmianami mającymi miejsce w Poznaniu w Polsce. Trasa jej przemarszu od pomnika Sándora Petőffiego w Peszcie wiodła do Budy, pod pomnik „Ojczulka” Józefa Bema, polskiego bohatera węgierskich walk o wolność lat 1848–1849.

10 | Postulaty studenckie

Pierwszym wyraźnym sygnałem sprzeciwu wobec twardej linii władzy komunistycznej było pojawienie się jesienią 1955 r. otwartej krytyki władzy przez grupę pisarzy i artystów. Do opinii publicznej dotarły informacje o podpisaniu tzw. „Memorandum Pisarzy”, potępiającego wprowadzenie oficjalnego ograniczenia w wystawianiu sztuk teatralnych i koncertach dla niektórych czołowych pisarzy i kompozytorów okresu przedkomunistycznego.

Rok później, 22 października 1956 r., studenci Politechniki w Budapeszcie opracowali listę „szesnastu postulatów polityki krajowej”. Po antyradzieckim marszu protestacyjnym przez stolicę Węgier, Budapeszt, studenci próbowali wejść do głównej stacji nadawczej miasta, aby wygłosić swoje postulaty na antenie. Zostali zatrzymani, a gdy ludzie zgromadzili się przed stacją, aby domagać się ich uwolnienia, państwowa policja bezpieczeństwa otworzyła ogień do nieuzbrojonego tłumu, co zapoczątkowało rewolucję węgierską 1956 r.

Lista szesnastu postulatów polityki narodowej brzmiała następująco:

1. Żądamy natychmiastowej ewakuacji wszystkich wojsk radzieckich, zgodnie z postanowieniami Traktatu Pokojowego.
2. Domagamy się tajnego wyboru wszystkich członków partii od góry do dołu oraz nowych władz niższego, średniego i wyższego szczebla Węgierskiej Partii Robotniczej. Władze te zwołają zjazd partii jak najszybciej w celu wyboru Komitetu Centralnego.
3. Należy powołać nowy rząd pod kierownictwem Imrego Nagya, wszyscy zbrodniczy przywódcy ery Stalina-Rákosiego muszą zostać natychmiast odwołani.
4. Domagamy się publicznego śledztwa w sprawie przestępczej działalności Mihály Farkasa (prawdziwe nazwisko ur. Hermann Löwy) i Mátyása Rákosiego (prawdziwe nazwisko ur. Mátyás Rosenfeld), który jest osobą najbardziej odpowiedzialną za zbrodnie niedawnej przeszłości, a także za upadek naszego kraju. Musi on zostać odesłany na Węgry, gdzie stanie przed trybunałem ludowym.
5. Domagamy się przeprowadzenia w całym kraju powszechnych, tajnych wyborów do Zgromadzenia Narodowego, w których wezmą udział wszystkie partie polityczne. Domagamy się uznania prawa pracowników do strajku.

6. Żądamy rewizji i ponownego uregulowania stosunków węgiersko-radzieckich i węgiersko-jugosłowiańskich w dziedzinie polityki, gospodarki i kultury, na podstawie całkowitej równości politycznej i gospodarczej oraz nieingerencji jednej strony w sprawy wewnętrzne drugiej.
7. Domagamy się całkowitej reorganizacji życia gospodarczego Węgier pod kierownictwem specjalistów. Cały system gospodarczy, oparty na systemie planowania, musi zostać ponownie przeanalizowany w świetle warunków panujących na Węgrzech i w żywotnym interesie narodu węgierskiego.
8. Nasze umowy o handlu zagranicznym i dokładna kwota reparacji, których nigdy nie uda się spłacić, muszą zostać ujawnione. Domagamy się szczegółowych informacji o złożach uranu w naszym kraju, ich eksploatacji oraz koncesjach na ten obszar udzielonych Rosjanom. Żądamy, aby Węgry miały prawo do swobodnej sprzedaży uranu po cenach rynkowych w celu uzyskania twardej waluty.
9. Domagamy się gruntownej rewizji norm obowiązujących w przemyśle oraz natychmiastowego i radykalnego dostosowania wynagrodzeń do słusznych potrzeb pracowników i intelektualistów. Domagamy się minimalnego wynagrodzenia za pracę zapewniającego utrzymanie.
10. Domagamy się nowej organizacji systemu dystrybucji i racjonalnego wykorzystania produktów rolnych. Domagamy się równego traktowania poszczególnych gospodarstw rolnych.
11. Domagamy się rewizji przez niezależne trybunały wszystkich procesów politycznych i gospodarczych, a także uwolnienia i rehabilitacji niewinnych. Domagamy się natychmiastowej repatriacji jeńców wojennych i cywilów deportowanych do Związku Radzieckiego, w tym więźniów skazanych poza granicami Węgier.
12. Żądamy całkowitego uznania wolności opinii i wypowiedzi, wolności prasy i radia, a także utworzenia dziennika dla Organizacji MEFESZ (Węgierskiej Federacji Stowarzyszeń Uniwersyteckich i Studentów Szkół Wyższych).
13. Żądamy, aby pomnik Stalina, symbol stalinowskiej tyranii i ucisku politycznego, został jak najszybciej usunięty i zastąpiony pomnikiem upamiętniającym poległych bojowników o wolność w rewolucji węgierskiej i wojny o niepodległość 1848–1849 (węg. 1848–49-es forradalom és szabadságharc).
14. Domagamy się zastąpienia emblematów obcych narodowi węgierskiemu starym węgierskim herbem Kossutha. Domagamy się

nowych mundurów dla armii, zgodnych z naszymi tradycjami narodowymi. Domagamy się, aby 15 marca został ogłoszony świętem narodowym, a 6 października dniem żałoby narodowej, w którym szkoły będą zamknięte.

15. Studenci Politechniki Budapeszteńskiej jednogłośnie deklarują swoją solidarność z robotnikami i studentami Warszawy i Polski w ich dążeniu do niepodległości narodowej.
16. Studenci Politechniki Budapeszteńskiej zorganizują, jak najszybciej, lokalne oddziały MEFESZ i postanowili zwołać w Budapeszcie, w sobotę 27 października, Parlament Młodzieży, w którym będą reprezentowani przez swoich delegatów wszyscy młodzi ludzie w kraju.

Dnia 23 października 1956 r. doszło w Budapeszcie do wielkiej ulicznej demonstracji, którą traktuje się jako początek rewolucji węgierskiej. Zaczęło się prawdziwe „wrzenie mas” (węg. *forradalom*). Ludzie zgromadzili się – na znak poparcia przemian politycznych w Polsce – pod pomnikiem gen. Józefa Bema, dowódcy narodowego powstania węgierskiego w 1848 r. Demonstranci rozbili czerwoną gwiazdę na budynku parlamentu i obalili pomnik Stalina. Jednym z haseł demonstracji było – być może podrzucane przez partyjnych liberałów – żądanie powrotu na stanowisko premiera Imrego Nagya. Nie wiedzieć czemu, jako odsunięty od władzy i wyrzucony z partii budził ludową sympatię. Chyba wydawał się on ludziom mniej budzącym sprzeciw komunistą. Tymczasem Nagy był przeciwnikiem studenckich protestów. Z oburzeniem przyjął część postulatów demonstrantów, w tym żądanie opuszczenia Węgier przez Armię Radziecką, nie był też entuzjastą pomysłu całkowicie wolnych wyborów, uważając te postulaty za zbyt radykalne. Choć opowiadał się za zmianami systemu, wolał, aby zostały one wprowadzone w ramach jego „Nowego Kursu” z lat 1953–1955, a nie rewolucyjnego przewrotu. Obawiał się również, że demonstracja była prowokacją ze strony Gerő i Hegedüsa, mającą na celu przedstawienie go jako podżegacza do buntu i stłumienie opozycji. Przebieg demonstracji sprawił, że o 19.00 ambasador Andropow poprosił dowódcę Korpusu Specjalnego gen. Piotra Łaszczenkę o interwencję. W nocy Imre Nagy został premierem Węgier, a jego poprzednik András Hegedüs i przywódca Węgierskiej Partii Robotniczej Ernő Gerő skierowali do ambasady sowieckiej telegram, w którym prosili w imieniu Rady Ministrów o wysłanie na pomoc Armii Sowieckiej w celu „zaprowadzenia porządku”. Było to efektem wcześniej poczynionych ustaleń. Nie jest tajemnicą, że dla większości węgierskich elit komunistycznych interwencja sowiecka była

rozwiązaniem akceptowalnym i w pełni popieranym, od którego zależało dalsze utrzymanie systemu komunistycznego w kraju. O godz. 21.00 szef Sztabu Generalnego marsz. Wasilij Sokołowski (rus. *Василий Данилович Соколовский*) wydał rozkaz o wkroczeniu sowieckich oddziałów do Budapesztu. Godzinę później jednostki 2. Gwardyjskiej Dywizji Zmechanizowanej rozpoczęły przegrupowanie do rejonu Budapesztu i nad ranem następnego dnia rozpoczęły obsadzanie najważniejszych punktów w mieście. Rozmieszczono je m.in. w rejonie budynku Komitetu Centralnego Węgierskiej Partii Pracujących, parlamentu, ambasady ZSRR, przy mostach na Dunaju i wokół budynku radia węgierskiego. Do wieczora w Budapeszcie skoncentrowano 6 tys. żołnierzy sowieckich, 290 czołgów, 120 transporterów opancerzonych i 156 dział^[36]. Na terenie ZSRR również rozpoczęto przygotowania do interwencji. Dnia 23 października około północy, jednocześnie z oddziałami Korpusu Specjalnego na Węgrzech, w stan alarmu postawiono 128. Gwardyjską Dywizję Strzelecką i 39. Gwardyjską Dywizję Zmechanizowaną 38. Armii stacjonujące na terenie Karpackiego Okręgu Wojskowego oraz 33. Gwardyjską Dywizję Zmechanizowaną ze składu Samodzielnej Armii Zmechanizowanej stacjonującej na terytorium Rumunii^[37]. W pierwszej fazie interwencji przeciwko powstańcom skierowano w sumie: 31,5 tys. żołnierzy, 1130 czołgów, 616 dział oraz 380 transporterów opancerzonych.

11 | Kalendarium rewolucji

Pierwsze strzały rozległy się 23 października o 18.00 w Debreczynie, przed siedzibą komitackiego wydziału MSW. Śmierć ponieśli trzy osoby, wiele zostało rannych. Jeszcze tego samego dnia o 20.15 walki rozgorzały w Budapeszcie, gdzie do siedziby Węgierskiego Radia wdarli się manifestanci żądający odczytania na antenie studenckich postulatów. Ludzie dostali broń od jednostki węgierskiego wojska, które przybyło spod Budapesztu rozprężyć tłum. Ernő Gerő nazwał w radiu członków delegacji „wrogami narodu” i „faszystami”. Demonstrantów rozwścieczył fakt, że w karetkach

³⁶ Jewgienij Małaszenko, *Osobyj korpus w ognie Budapieszta*, 30.

³⁷ Alexandr Kyrow, Béla Zselicky, *Ungarnkrise 1956*, 103; Sowietiskij Sojuz i wien-gierskij krizis 1956 goda. Dokumenty (Moskwa, 1998), 367.

sanitarnych wezwanych pod budynek radia do pierwszych rannych odkryto funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa uzbrojonych w pistolety maszynowe. Spontanicznie zaczęto niszczyć symbole komunistyczne i rozbijać policjantów i żołnierzy. Większość z nich sama dobrowolnie wydawała broń i przyłączała się do demonstrantów. W całym mieście zawisły setki tzw. węgierskich flag, czyli sztandarów, z których wycinano gwiazdę z sierpem i młotem. Równie nieoczekiwanie, wręcz w ciągu paru chwil, spontanicznie zaczęły powstawać zbrojne ośrodki walki o niepodległość. Wybierano przywódców kolejnych strategicznych punktów. Byli to m.in. László Iván-Kovács, legendarny głównodowodzący załuka Corvina – największej grupy zbrojnej w Budapeszcie; Gergely Pongráz; János Szabó – „Wujek Szabó” z pl. Széna; István Angyal na ul. Túzoltó. Brak było jednak jednego konkretnego przywódcy, który, mając wyraźny program polityczny, poprowadziłby powstańców do boju. Ten brak pozwala zrozumieć specyficzną rolę, jaką przyszło odegrać Imremu Nagyowi. Do grup manifestującej młodzieży dołączyły gromady mieszkańców Budapesztu. Robotnicy przedpołudniowej zmiany nie poszli do domów, lecz po 14.00 dołączyli do studentów. To samo uczynili ich zmiennicy, którzy zamiast udać się do pracy, wyszli na ulice. Wieczorem pl. Kossutha przed gmachem parlamentu oblegał już kilkuset tysięcy tłum oczekujący wystąpienia Nagya, który o zajściach w stolicy został poinformowany w ostatniej chwili – dzień wcześniej był gościem na winobraniu nad Balatonem. Kiedy premier zwrócił się do zgromadzonych zwyczajowym „Towarzysze... (węg. *Eltársak!*)”, został wygwizdany, a tłum zaczął skandować: „Tu nie ma towarzyszy”. Nerwową atmosferę panującą na placu zdołał załagodzić dopiero, gdy powiedział: „Moi rodacy” i gdy kilkakrotnie powtórzył: „Cały Budapeszt jest tutaj”. W tym samym czasie radio nadawało prowokacyjne przemówienie Gerő, który demonstrantów nazwał „faszystowską hołotą i kontrrewolucjonistami”. Dolało to tylko oliwy do ognia. Pokojowa manifestacja studentów wieczorem przemieniła się w ogólnokrajowy protest przeciwko komunistycznej władzy, od której nie oczekiwano już reformy socjalizmu, lecz żądano wolności prasy i wyznania, a nade wszystko wolnych wyborów i wycofania z Węgier wojsk sowieckich. Nawet jeśli w niektórych zarządzeniach moskiewskiego kierownictwa partii dało się wyczuć pewne umiarkowanie, to Andropow – reprezentujący twarde podejście do spraw – wiedział, co należy uczynić. Generał Paweł Batow, dowódca oddziałów stacjonujących w Karpackim Okręgu Wojskowym, już 23 października o 19.45 – więc zanim przed siedzibą Węgierskiego Radia w Budapeszcie rozległy się pierwsze strzały – zaalarmował 128. Gwardyjską Dywizję Strzelecką i 39. Gwardyjską

Dywizję Zmechanizowaną, które otrzymały rozkaz przekroczenia granicy sowiecko-węgierskiej i zgrupowania się w okręgach Hatvan-Jászberény oraz Szolnok-Abony. O 20.00 moskiewskie Ministerstwo Obrony postawiło w stan gotowości dwie dywizje Korpusu Specjalnego, wydając im komendę ruszenia na Budapeszt i zajęcia najważniejszych punktów w mieście. Równocześnie Gerő w rozmowie telefonicznej poprosił Chruszczowa o udzielenie zbrojnej pomocy. Po naradzie kierownictwo KC KPZS zdecydowało o zaangażowaniu sił wojskowych i postanowiło, że „do politycznego działania należy włączyć także Imrego Nagya” – lecz nie w charakterze premiera. Prócz tego, decyzją Chruszczowa, z Biura Politycznego KC KPZS na Węgry posłano Anastasa Mikojana, a także Michaiła Susłowa oraz pierwszego zastępcę szefa sztabu sił zbrojnych ZSRR gen. armii Michaiła Malinina oraz zwierzchnika KGB ZSRR Iwana Sierowa. Po tym, jak tuż przed północą zapadły powyższe decyzje, od strony Kecskemétu, Ceglédu, Székesfehérváru i Sárbogárdu w kierunku Budapesztu ruszyły oddziały sowieckie, a po kilku godzinach formacje 2. Gwardyjskiej Dywizji Zmechanizowanej, dowodzone przez gen. Siergieja Lebiediewa, wkroczyły do stolicy. Wjazd czołgów miał na celu wywołanie popłochu wśród demonstrantów i zmuszenie ich do odwrotu. Podobną akcję – z oczekiwanym rezultatem – przeprowadzono w 1953 r. w Berlinie Wschodnim. Tymczasem 24 października czołgi Lebiediewa, które o świcie pojawiły się na pl. Barárosa w Budapeszcie, przez zorganizowanych w ciągu kilku godzin węgierskich powstańców zostały przywitane salwą ognia i koktajlami Mołotowa. Partyjne kierownictwo straciło głowę. W tym samym czasie, gdy Gerő prosił o pomoc wojsko sowieckie, jego towarzysze z Biura Politycznego uznali go za balast i usunęli ze stanowiska. Z podmiejskich garnizonów oddziały Armii Radzieckiej dotarły do Budapesztu w ciągu kilku godzin. Wejście Rosjan wzbudziło wielką falę uczuć patriotycznych. Błyskawicznie powstawały lokalne oddziały obrońców poszczególnych ulic, produkowano butelki z benzyną, które rzucane z wysokich pięter okazały się skuteczną bronią przeciwko czołgom. Interwenci zaczęli ponosić straty. Funkcjonariusze policji politycznej ÁVH strzelali z ukrycia w plecy obrońcom barykad. Z gwałtownym oporem spotkała się też 33. Gwardyjska Dywizja Zmechanizowana, licząca 7,5 tys. żołnierzy oraz dysponująca 182 czołgami T-34. Zaalarmowana jeszcze przed północą, 23 października wyruszyła ona z okręgu Temeszwar (rum. Timișoara) w Rumunii, a dwa dni później uformowała się w szyku bojowym przy południowych rogatkach Budapesztu (w kolejnych dniach dywizja ta poniosła największe straty). W tym czasie maksymalna liczba powstańców nie przekraczała 2 tys. ludzi. Niektóre grupy powstańcze

zmieniały się co dzień, by za broń mogło chwycić jeszcze więcej osób... Spora część Węgierskiej Armii Ludowej zachowała neutralność, choć wielu honwedów przeszło na stronę powstańców, gdy tymczasem kilka formacji walczyło u boku Sowietów. Znienawidzeni przez społeczeństwo awosze, czyli uzbrojeni funkcjonariusze Urzędu Bezpieczeństwa Państwa (ÁVH), który 28 października został rozwiązany, niczym wierni janczarzy trwali po stronie Armii Sowieckiej, choć i wśród nich zdarzali się tacy, którzy dołączali do powstańców. Największa baza powstańcza znajdowała się przy kinie Corvin w VIII dzielnicy. Na niewielkim placu okalającym okrągły budynek kina, który stoi tam do dziś, zbiega się kilka krótkich i wąskich uliczek. Jedna z nich wychodzi na al. Üllői, druga na bulwar Józsefa. Ustawione w tamtejszych zaułkach i bramach działa zdołały ustrzelić 17 czołgów sowieckich. Najbardziej zacięte walki toczyły się – co znamienne – w dzielnicach robotniczych. Mieszkańcy stolicy, w nawet najbardziej dramatycznych momentach nietracący dobrego nastroju, podnosili się na duchu pytaniem, kto pretenduje do miana największej potęgi świata. Odpowiedź brzmiała: „Stany Zjednoczone, Związek Sowiecki, Chiny, Wielka Brytania... oraz VIII i IX dzielnica Budapesztu”. Atmosfera rodzącego się wyzwolenia już w godzinach popołudniowych 23 października przyniosła pewną żartobliwą scenę. Otóż, kiedy przystąpiono do obalenia potężnego pomnika Stalina, w czym pomagały ciężarówki ciągnące druciane sznury zarzucone na kolosa, zgromadzony wokół lud skandował: „Józek, trzymaj się!”. Józek nie wytrzymał, a na cokole pozostały tylko spizowane buty z cholewami.

Współpracownicy Imrego Nagya przekonali go do udania się do budynku parlamentu i wygłoszenia przemówienia do demonstrantów, aby uspokoić zamieszki. Chociaż nie zachował się jego dokładny zapis, nie odniosło ono zamierzonego skutku. Imre Nagy w zasadzie nakazał protestującym wrócić do domu i pozwolić partii zająć się sprawą, obiecał, że ci, którzy złożą broń, zostaną zwolnieni ze stanu wojennego. Demonstracje wkrótce przerodziły się w pełnoskalowy bunt, gdy tajna policja (ÁVH) otworzyła ogień do protestujących obywateli. Węgierscy żołnierze wysłani do stłumienia demonstrantów stanęli po ich stronie, a Gerő wkrótce wezwał sowiecką interwencję. Nad ranem 24 października nowe Biuro Polityczne powołało nowego szefa partii Jánosa Kádára i nowego premiera Imrego Nagya. Kádár był byłym ministrem spraw wewnętrznych, zasłużonym dla nowej władzy powojennymi represjami. To przy jego aktywnym udziale – i obecności aż do egzekucji – przeprowadzono jeden z najbardziej znanych deliktów stalinizmu – proces Lászla Rajka. Wczesnym rankiem 24 października Nagy został ponownie mianowany przewodniczącym Rady

Ministrów Węgierskiej Republiki Ludowej, aby spróbować w ten sposób uspokoić ludność. Początkowo jednak był osamotniony w rządzie i bezsilny wobec sowieckiej inwazji na stolicę tego dnia. Decyzja o wezwaniu wojsk radzieckich została już podjęta przez Gerő i ustępującego premiera Andrása Hegedüsa poprzedniej nocy, ale wielu podejrzewało, że to Imre Nagy podpisał ten rozkaz^[38]. Temu przekonaniu nie sprzyjał fakt, że tego samego dnia Nagy ogłosił stan wojenny i zaoferował „amnestię” wszystkim rebeliantom, którzy złożyli broń, co osłabiło zaufanie do niego. Następnego dnia (25 października) ogłosił, że rozpocznie negocjacje w sprawie wycofania wojsk radzieckich po przywróceniu porządku. Dnia 26 października zaczął spotkania z delegacjami Związku Pisarzy i grup studenckich, a także z Radą Robotniczą Borsod w Miskolcu.

Dnia 25 października doszło do kolejnej potężnej demonstracji przed parlamentem, tym razem pod hasłem odwołania ze stanowiska szefa partii Gerő (co już się stało, ale społeczeństwo jeszcze o tym nie wiedziało). Agenci służby bezpieczeństwa rozlokowani na dachach domów zaczęli strzelać na oślep do tłumu na placu. Zginęło 100–200 osób, kilkaset było rannych. To przełało falę goryczy. Rozpoczęły się polowania na ulicach na ludzi z ÁVH. Przechodniów rewidowano, a jeśli znaleziono przy nich legitymację policji politycznej, wieszano ich na latarniach. Podczas ataku na KC na miejscu zabito kilkudziesięciu partyjnych funkcjonariuszy. Najbardziej nienawidzeni twórcy stalinowskich Węgier – Rakosi i Gerő – zdołali w zamęcie umknąć z Budapesztu, dotarli do rosyjskich oddziałów i zostali ewakuowani do Moskwy.

W ciągu 24 godzin Węgry się zmieniły. Rozpadła się rządząca partia, prasa i radio zaczęły mówić innym językiem. Wszędzie powstawały komitety rewolucyjne i straże obywatelskie, które przejmowały lokalnie władzę. Tysiące ludzi pobrało broń. Dnia 27 października 1956 r. Imre Nagy zszokował Węgry i świat – stworzył nowy rząd z udziałem byłych prawicowych działaczy. Ogłosił, że to, co się dzieje, to słuszny narodowy i demokratyczny ruch, a komitety rewolucyjne są legalną władzą. Zapowiedział amnestię dla więźniów politycznych, delegalizację ÁVH^[39] i likwidację przymusowo wprowadzonych spółdzielni rolnych. Jego rząd zażądał wycofania sowieckich oddziałów z Budapesztu, a potem z kraju. Podjęto decyzję o utworzeniu nowych sił zbrojnych – Gwardii Narodowej. Powstawały nowe partie

³⁸ Rainer M. János, *Imre Nagy. Biografia polityczna 1953–1958*, t. II (Budapeszt: 1956 Instytut, 1999), 248–249.

³⁹ Magdolna Baráth, „A politikai rendőrség újjászervezése 1956 után,” *Történelmi Szemle*, nr 4 (2008): 535–563.

polityczne i odradzały się przedwojenne. Dnia 30 października Rosjanie wycofali swoje jednostki z Budapesztu. Wydawało się, że rewolucyjne Węgry zaczynają się powoli stabilizować.

Dnia 27 października Imre Nagy ogłosił gruntowną reformę swojego rządu, włączając do niego kilku polityków niekomunistycznych, w tym byłego prezydenta Zoltána Tildyego na stanowisko ministra stanu. Imre Nagy został powołany do tymczasowego komitetu kierowniczego nowo utworzonej Węgierskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej (węg. *Magyar Szocialista Munkáspárt*), która 31 października zastąpiła rozbitą Węgierską Partię Robotniczą (węg. *Magyar Dolgozók Pártja*). Pierwotnie zakładano, że miała to być partia „narodowo-komunistyczna”, która miała zachować zdobycze rewolucji. Podczas negocjacji z przedstawicielami Związku Radzieckiego, Anastasem Iwanowiczem Mikojanem i Michaiłem Andriejewiczem Susłowem, Imre Nagy i węgierska delegacja rządowa naciskali na natychmiastowe zawieszenie broni i umożliwienie wprowadzenia rozwiązań politycznych^[40]. W trakcie prowadzonych rozmów pomagał im miejscowy ambasador Jurij Andropow, późniejszy szef KGB i sekretarz generalny partii komunistycznej. Strona rządowa miała twardy orzech do zgryzienia, gdyż Mikojan miał opinię spokojnego pragmatyka, Susłow zaś dogmatycznego ideologa.

Rankiem 28 października, dzięki protestom i stanowczym zabiegom Imrego Nagya, udało się skutecznie zapobiec zmasowanemu atakowi wojsk radzieckich i proreżimowych jednostek węgierskich na dwa główne bastiony rebeliantów znajdujące się w kinie Corvin (węg. *Corvin köz csata*) i koszarach Kiliána. Wynegocjowane z Sowietami zawieszenie broni weszło w życie o godz. 12.15, dzięki czemu walki zbrojne zaczęły wygasać w mieście i kraju. Tego samego dnia po południu Imre Nagy wygłosił przemówienie radiowe, w którym ocenił wydarzenia w Budapeszcie i innych miejscach kraju jako „narodowo-demokratyczny ruch”, deklarując pełne poparcie dla rewolucji i zgadzając się spełnić niektóre żądania społeczeństwa^[41]. Przede wszystkim ogłosił rozwiązanie ÁVH^[42] i zamiar negocjacji całkowitego

⁴⁰ Raport Malenkowa, Susłowa i Aristowa z 22 listopada 1956 r. Por. „Dokument 102,” w *The 1956 Hungarian Revolution. A History in Documents*, red. Csaba Békés i in. (Budapest–New York, 2002), 448–456.

⁴¹ *Kronika 1956*, red. Louis Isaac (Wydawnictwo Kossuth – Tekintet Alapítvány, Bp., 2006), 10–10.

⁴² Attila Szakolczai, „A fegyveres erőszakszervek restaurálása 1956–1957 fordulóján,” *Évkönyv* 7 (1999); (Magyarország a jelenkorban), red. Éva Ständeisky i János M. Rainer (Budapest, 1999), 18–60.

wycofania wojsk radzieckich z Budapesztu. Nagy poparł utworzenie Gwardii Narodowej, która miała być siłą złożoną z żołnierzy i uzbrojonych cywilów, mających na celu utrzymanie porządku pośród chaosu trwającej rewolucji oraz wsparcie regularnej armii^[43].

Rozwiązanie przez Imre Nagyego ÁVH bynajmniej nie zakończyło istnienia tej formacji. Zaraz po 4 listopada 1956 r. władze partyjne, przy dużym wsparciu ze strony Sowietów, w tajemnicy rozpoczęły reorganizację policji politycznej, tworząc „siły porządkowe” (węg. *karhatalom*) partii komunistycznej. W tym czasie w stolicy powstał Rewolucyjny Komitet Obrony, a gen. Pál Maléter został mianowany ministrem obrony. Komendantem Budapesztu został gen. Béla Király, który przystąpił do organizowania wokół miasta linii obrony wraz z punktami wzmocnionymi armatami przeciwlotniczymi, barykadami itp.

Dnia 29 października walki w Budapeszcie uciły^[44], a wojska radzieckie zaczęły się częściowo wycofywać. Imre Nagy przeniósł swoje biuro z siedziby partii do budynku parlamentu. Równocześnie zaczął się spotykać i prowadzić negocjacje z kilkoma przedstawicielami grup zbrojnych, a także z przedstawicielami rad robotniczych, które powstały w ciągu poprzedniego tygodnia. Węgierski rząd, który z każdym dniem zmieniał swój skład, był zmuszony przyjmować kolejne żądania różnych grup powstańczych, odnoszących sukcesy w walkach trwających do 29 października. To właśnie w tym momencie i w ten sposób Imre Nagy z polityka komunistycznego stał się „politykiem narodowym”. Nie da się nie zauważyć, że to istniejąca sytuacja wymusiła w niezwykle krótkim czasie ogromną przemianę Imrego Nagya, czego wyraz dał w przemówieniu wygłoszonym 31 października na pl. Kossutha: „Rewolucyjna walka, której byliście bohaterami, zakończyła się sukcesem. Owocem tego zwycięstwa jest nasz rząd narodowy, który stoi u podstaw niezależności i wolności naszej ojczyzny”.

Dnia 30 października nastąpiły kolejne przemiany. Zlikwidowano system jednopartyjny, a wojsko sowieckie rozpoczęło sukcesywne wycofywanie się z Budapesztu. Do 30 października reformistyczna frakcja Imrego Nagya przejęła pełną kontrolę nad rządem węgierskim, który ogłosił zamiar przywrócenia systemu wielopartyjnego. Bynajmniej nie chodziło

⁴³ Jewgienij Małaszenko, „Osobyj korpus w ognie Budapieszta [3],” *Wojenno-Istoriczeskij Żurnał*, nr 12 (1993): 33.

⁴⁴ Na podstawie decyzji czołowych funkcjonariuszy partii komunistycznej w całych Węgrzech między 23 a 29 października 1956 r. wydano ponad 60 rozkazów strzelania do ludności cywilnej.

mu o całkowity powrót do wielopartyjnej demokracji liberalnej^[45], myślał raczej o dopuszczeniu ograniczonej demokracji w ramach socjalistycznych, opartej na funkcjonowaniu partii koalicyjnych sprzed 1948 r. Ernő Gerő i inni stalinowscy radykałowie wyjechali do Związku Radzieckiego. Do zapewnienia i utrzymania porządku powołano Gwardię Narodową, w skład której wchodził żołnierze, milicjanci i powstańcy. Z czasem do 2 listopada do Straży Narodowej przyłączyły się niemal wszystkie grupy powstańcze, co podniosło stan liczebny formacji do poziomu blisko 18 tys. ludzi. Dzięki uspokojeniu sytuacji możliwe stało się ogłoszenie, że z dniem 5 listopada kraj może przystąpić do pokojowej pracy. Choć faktycznie ostatnie jednostki Armii Sowieckiej opuściły Budapeszt 31 października, to jeszcze tego samego dnia zaczęły napływać niepokojące doniesienia, że od strony ZSRR i Rumunii daje się zauważyć wzmożony napływ nowych oddziałów sowieckich, a radzieccy spadochroniarze przejmują kolejne węgierskie lotniska.

Plany przemian nie zostały zrealizowane, albowiem w tym samym czasie na posiedzeniu Biura Politycznego ZSRR przywódcy Kremla uznali, że rewolucja węgierska zaszła za daleko i należy ją stłumić siłą. Wbrew deklaracji z 30 października, wyrażającej gotowość do całkowitego wycofania wojsk sowieckich z kraju, już w nocy z 31 października na 1 listopada wojska radzieckie zaczęły ponownie wkraczać na Węgry. ZSRR pod rządami Nikity Chruszczowa był gotów znieść dużo dla pokazania, jak dalece władze odeszły od stalinizmu, ale geopolityczne podstawy imperium sowieckiego i jego stref wpływów uznawał za nienaruszalne. Imre Nagy zaprotestował przeciwko tej akcji do ambasadora radzieckiego Yurija Władimirowicza Andropowa. Ten jednak, wbrew oczywistym faktom, odpowiedział, że nowe wojska przybyły jedynie po to, by pokryć koszty całkowitego wycofania i chronić obywateli radzieckich mieszkających na Węgrzech. To kłamstwo skłoniło prawdopodobnie Nagya do podjęcia najbardziej kontrowersyjnej z jego decyzji. Węgrzy szybko zorientowali się, że do ich kraju zaczynają wjeżdżać duże ilości wojska radzieckiego. Imre Nagy próbował bezskutecznie prosić o pomoc ONZ. W obliczu zagrożenia kolejną sowiecką agresją nie mógł uczynić nic innego i 1 listopada ogłosił wycofanie się Węgier z Układu Warszawskiego i zaapelował za pośrednictwem ONZ do wielkich mocarstw, takich jak Stany Zjednoczone i Wielka Brytania, o uznanie statusu Węgier

⁴⁵ Sándor Révész, „Komuniści w rewolucji,” w *Tysiąc dziewięćdziesiąt siedemdziesiąt w nowej literaturze historycznej. Historia symboli i idei rewolucji*, red. Gábor Gyáni i Rainer M. János (Budapeszt: 1956 Instytut, 2007), 13–13.

jako państwa neutralnego^[46]. Późnym wieczorem sekretarz generalny János Kádár udał się do ambasady radzieckiej, a następnego dnia zabrano go do Moskwy. Dzisiaj już wiadomo, że 30 października 1956 r. w trakcie negocjacji amerykańsko-sowieckich ustalono, że w zamian za neutralność ZSRR w konflikcie wokół Kanału Sueskiego USA i ich sojusznicy zobowiązali się do powstrzymania się od działań innych niż humanitarne w przypadku sowieckiej interwencji na Węgrzech. Andropow wiedział, że 31 października w Moskwie zapadła decyzja o przygotowaniach do zasadniczej operacji wojskowej, która miała zbrojnie stłumić rewolucyjne przemiany i uniemożliwić wyłamanie się Węgier spod sowieckiej kontroli. Można jedynie spekulować, że w tak radykalnej zmianie stanowiska Kremla istotną rolę odegrały z pewnością doniesienia o pierwszych sukcesach sił izraelsko-brytyjsko-francuskich w konflikcie wokół Kanału Sueskiego. Pomimo oczywistych faktów Imre Nagy nadal próbował wmówić sobie, że ruchy wojsk sowieckich na Węgrzech, zmierzające do podbicia całego kraju, zostaną odebrane przez Wielką Brytanię i Francję jako wrogi sygnał służący sowieckim interesom w Egipcie. Przekonanie to zostało bezzasadnie wzmocnione przez negocjacje, do których przystąpiono z gen. Michaiłem Malininem. Z czasem okazało się, że miały one na celu wyłącznie zyskanie dodatkowego czasu, służącego pełnemu przygotowaniu oddziałów sowieckich, które potrzebowały 16 godzin, aby otoczyć Budapeszt i przystąpić do ataku. Aby dodatkowo uspić czujność niepokornych decydentów węgierskich, ich delegacja z Pálem Maléterem na czele została wezwana przez gen. Michaiła Malinina do sowieckiej kwatery wojskowej w Tököl, gdzie rozmowy miały być kontynuowane. Zwieńczeniem podstępu było aresztowanie około północy węgierskich negocjatorów – ministra obrony Węgier Pála Malétera, szefa węgierskiego Sztabu Generalnego gen. Istvána Kovácsa oraz kilku innych wyższych oficerów. Aresztowania dokonał Sierow – ten sam zbrodniarz, który był współodpowiedzialny za mord polskich oficerów w Katyniu, a w marcu 1945 r., jako generał NKWD, doprowadził do porwania przywódców Polskiego Państwa Podziemnego, skazanych następnie w procesie szesnastu. Zgodnie z sugestią Tity kierownictwo KPZS planowało, że miejsce Nagya zajmie Kádár. W tym celu, w porozumieniu z władzami Kremla, w Szolnoku powołano marionetkowy Węgierski Rewolucyjny Rząd Robotniczo-Chłopski, a następnie sowieckie wojsko wezwano do pomocy w stłumieniu „kontrrewolucyjnego powstania”. Plan wydawał się dopinać

⁴⁶ György Litvan, *Rewolucja węgierska 1956 roku* (Nowy Jork: Longman House, 1996), 55–59.

i wszyscy byli przekonani, że Kádár ogłosi tę informację o świcie 4 listopada na antenie rozgłośni radiowej w Szolnoku. Problem polegał jednak na tym, że Kádár wciąż przebywał w Moskwie i nie było wiadomo, kiedy, a nawet czy stamtąd wróci.

Dnia 2 listopada niemałym zaskoczeniem dla Nagya była informacja o zniknięciu z Budapesztu dwóch jego ministrów. Zniknęli János Kádár, który wcześniej ostentacyjnie solidaryzował się z rewolucją, oraz minister spraw wewnętrznych Ferenc Münnich, który przed 1956 r. pełnił funkcję ambasadora w Moskwie. Zagadka szybko się wyjaśniła, albowiem okazało się, że to Andropow ściągnął ich do Moskwy. Wydaje się, że Ferenc Münnicha, który był pułkownikiem NKWD i jako dowódca 11. Brygady Międzynarodowej brał udział w hiszpańskiej wojnie domowej, nie trzeba było do tego specjalnie namawiać. Pomimo tego faktu 3 listopada wokół Imrego Nagya uformował się rząd koalicyjny, w którym miejsce zajęli m.in. minister bez teki István Bibó oraz awansowany do stopnia generała majora minister obrony Pál Maléter, który wcześniej jako pierwszy wyższy rangą oficer armii węgierskiej dołączył do oddziałów powstańczych.

Warto odnotować, że w dniach 1–3 listopada Nikita Chruszczow odbywał podróż po różnych krajach Układu Warszawskiego, aby osobiście poinformować ich władze o swoich planach ataku na Węgry. Dnia 2 listopada Chruszczow polecił w tajemnicy do Jugosławii, a powracając z Belgradu, postanowił powierzyć dalsze komunistyczne rządy w spacyfikowanych Węgrzech Kádárowi^[47]. O tej wizycie i jej skutkach historycy dowiedzieli się dopiero na początku lat 90. XX wieku. Wiadomo, że Chruszczow i Tito rozmawiali na temat inwazji od godz. 19.00 do 5.00 następnego dnia. Chruszczow poinformował o interwencji, jaka nastąpi za 30 godzin, i podobno radził się Tity, kogo postawić na czele obrońców socjalizmu na Węgrzech: Jánosa Kádára czy Ferenc Münnicha, byłego ambasadora Węgier w Moskwie. Wiele wskazuje na to, że Chruszczow wolał Münnicha, ale Tito przekonał go, że Kádár będzie lepszy. To właśnie za radą jugosłowiańskiego przywódcy Josipa Broza Tito 2 listopada Chruszczow wybrał i namaścił ówczesnego sekretarza generalnego partii Jánosa Kádára^[48] na nowego przywódcę kraju i był gotów pozwolić Imremu Nagyowi pozostać

⁴⁷ Magdolna Baráth, *A Kreml árnyékában. Tanulmányok Magyarország és a Szovjetunió kapcsolatainak történetéhez, 1944–1990* (Budapest: Gondolat Kiadó, 2014), 185–192.

⁴⁸ Johanna Granville, *The First Domino. International Decision Making During the Hungarian Crisis of 1956* (College Station: Texas A&M University Press, 2004), 125–157.

w rządzie, jeśli ten będzie współpracował z nowymi władzami wskazanymi przez sowietów.

Dnia **3 listopada** Imre Nagy, nie mając wiedzy na temat decyzji Chruszczowa, utworzył kolejny, trzeci rząd w składzie: premier i minister spraw zagranicznych Imre Nagy (MSZMP), ministrowie stanu: Zoltán Tildy, Béla Kovács, István B. Szabó^[49] (FKgP), Anna Kéthly, Gyula Keleman, József Fischer (SZDP), István Bibó, Ferenc Farkas (Partia Petőfi), Géza Losonczy, János Kádár (MSZMP), minister obrony, generał dywizji Pál Maléter, reszta ministerstw pozostała nieobsadzona. Nowo powołany rząd sprawował władzę krócej niż jeden dzień. W parlamencie rozpoczęły się negocjacje w sprawie wycofania wojsk radzieckich. Wieczorem Imre Nagy poprosił rumuńskiego wiceministra spraw zagranicznych o mediację z Moskwą. Imre Nagy i członkowie MSZMP IB bezskutecznie negocjowali z delegacją rumuńską pod przewodnictwem Aurela Mălnăseanu i Waltera Romana w sprawie ewentualnej mediacji. Po godz. 21.00 delegacja węgierska mająca negocjować wycofanie wojsk radzieckich, w skład której wchodził m.in. László Piros i Sándor Rajnal, wyruszyła pod eskortą do radzieckiej kwatery głównej w Tököl. Negocjacje były prowadzone z delegacją radziecką pod przewodnictwem gen. armii Michaiła Malinina. Przybycie gen. armii Iwana Sierowa, szefa KGB, zmieniło sytuację, węgierska delegacja została aresztowana. Między 1.00 a 2.00 Zoltán Szántó, na wezwanie jugosłowiańskiego ambasadora Dalibora Soldaticia, udał się do jugosłowiańskiej ambasady, gdzie został poinformowany, że druga interwencja sowiecka nastąpi w krótkim czasie i dlatego rząd jugosłowiański podjął decyzję o udzieleniu azylu Imremu Nagyowi i jego towarzyszom. O godz. 4.30 Ferenc Donáth poinformował telefonicznie premiera o sowieckiej interwencji. Generał dywizji Béla Király zameldował telefonicznie premierowi Nagyowi o ataku i prosił o instrukcje. Imre Nagy nie wydał rozkazu stawiania oporu. Grupa wyższych oficerów^[50], pod wpływem gen. mjr Gyuli Uszly, za zgodą i formalnym podpisem Ferencza Münnicha, wysłała do wojsk wiadomość: „rozkazuję, aby jednostki Węgierskiej Armii Ludowej nie strzelały do jednostek radzieckich. Parlamentarzyści mają być wysłani przed dotarciem wojsk”^[51].

⁴⁹ Niezależna Partia Drobnych Rolników, Robotników Rolnych i Obywatelskich (węg. *Független Kisgazda-, Földmunkás-és Polgári Párt*) lub skrócona forma Niezależna Partia Drobnych Rolników (węg. *Független Kisgazdapárt* – FKgP).

⁵⁰ Gen. por. Károly Janza, gen. mjr Gyula Váradi i gen. mjr Imre Kovács.

⁵¹ Árpád Szabó, *A Magyar Forradalmi Honvéd Karhatalom* (Bp: Zrinyi. é. n.), 24.

Dnia **4 listopada** o godz. 4.15 rozpoczęła się druga radziecka inwazja, będąca efektem realizacji operacji „Wicher” (ros. *Вихрь*), polegającej na zmasowanym ataku militarnym na Budapeszt i twierdze rebeliantów w całym kraju^[52]. W operacji udział brały: 38. Armia Strzelecka i 8. Armia Zmechanizowana, razem 17 dywizji sowieckich, liczących łącznie 58 tys. żołnierzy i prawie 200 nowoczesnych czołgów T-54, z ponad 1000 czołgów, ściągniętych głównie z Ukrainy. Sowiecki atak na Budapeszt rozpoczął się 4 listopada 1956 r. przed świtem. Wieczorem 3 listopada czołgi otoczyły szczelnym pierścieniem Budapeszt i o 3.45 wjechały w granice miasta. Około 6.00 dotarły do gmachu parlamentu nad Dunajem. O 8.07 przestało nadawać Węgierskie Radio. Obrońcy miasta zdołali się zorganizować jedynie w VIII i IX dzielnicach oraz na przemysłowej wyspie Csepel, gdzie do walki stanęli robotnicy z licznych tam fabryk. Zaskoczeni węgierscy żołnierze nie stawiali w koszarach żadnego oporu, zresztą otrzymali takie polecenie od przełożonych. Operacja, która z założenia miała być prosta i bezproblemowa, przybrała zbrodniczy charakter, gdyż zdarzało się, że sowieccy dowódcy wydawali rozkaz stracenia zatrzymanych honwedów. Blisko przez tydzień trwały – z malejącą intensywnością – zbrojne starcia różnych grup powstańczych, w różnych punktach Budapesztu. O determinacji i bohaterstwie węgierskich powstańców, członków Straży Narodowej i honwedów świadczy oficjalny wykaz strat Armii Sowieckiej, mówiący o: 669 zabitych, 1986 rannych, 51 zaginionych^[53]. Po stronie węgierskiej udokumentowano, iż śmierć poniosło 3,6 tys. cywilów i powstańców, a rannych było przeszło 16 tys. ludzi. Aby lepiej zrozumieć intensywność i rozmiar trwającej 12 dni „małej wojny narodowej 1956 r.”, należy zestawić dane o stratach sowieckich z danymi dotyczącymi ciągnącej się 9 lat wojny w Afganistanie, w której zginęło w przybliżeniu 8–9 tys. żołnierzy ZSRR.

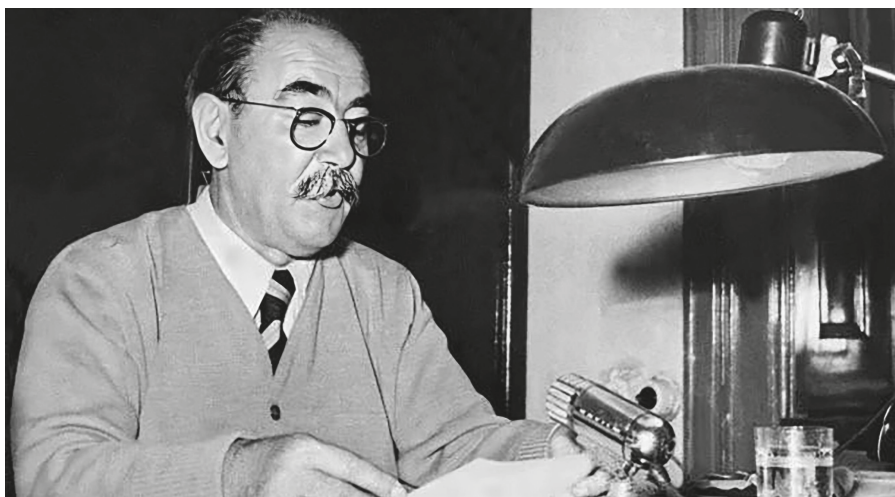
Niezwłocznie po otrzymaniu informacji, o godz. 5.20 premier Imre Nagy wystąpił w radiu z 35-sekundowym komunikatem radiowym. Dramatyczny apel był transmitowany także na antenie Radia Wolna Europa^[54]. Tym przemówieniem przeszedł do historii. Jego słowa w samych Węgrzech wzbudziły od razu gorące spory, które trwają do dziś:

⁵² Réka Kiss i Sándor M. Kiss, *A csalogány elszállt. Tóth Ilona tragikuma* (Budapest, 2007), 83–148.

⁵³ *Grif siekrietnosti sniat. Potieri woorużonnych sił SSSR w wojnach, bojowych dziejstwach i wojennych konfliktach* (Moskwa, 1993), 397.

⁵⁴ Ferenc Donáth, “Imre Nagy, Wiadomości radiowe z dnia 4 listopada 1956 r. i konwencje genewskie,” *Nasza Przyszłość*, nr 1 (2007): 150–168.

Mówi Imre Nagy, premier Węgierskiej Republiki Ludowej. Dzisiaj we wczesnych godzinach porannych oddziały sowieckie rozpoczęły atak na naszą stolicę, z oczywistą intencją obalenia legalnego demokratycznego rządu węgierskiego. Nasze jednostki wojskowe walczą. Rząd jest na posterunku. Informuję o tym społeczeństwo kraju i światową opinię publiczną.



Węgry 1956. Wystąpienie premiera Imrego Nagya w stacji radiowej w Budapeszcie. Foto: PAP

W kolejnych apelach potępił interwencje jako niesprowołowaną zdradę negocjacji w sprawie wycofania wojsk, jako agresję przeciwko suwerennemu prawu Węgier do samostanowienia.

Praktycznie od początku stały się ze sobą dwa przeciwstawne obozy. Jedni zarzucali mu niezdecydowanie i brak woli walki, pytali: „Dlaczego nie wezwał wyraźnie do stawiania oporu?”. Komuniści z kolei byli oburzeni: „Jak można tak pomawiać ZSRR?”. A zdanie: „Nasze jednostki walczą” oznaczało dla nich w oczywisty sposób wydanie rozkazu walki z Armią Czerwoną. „I to ma być stary zasłużony towarzysz? Po prostu zdrajca i renegat!”

Chaos informacyjny zaczął się pogłębiać, gdy o godz. 5.05 radio Użhorod nadało komunikat:

Nasi rodacy, nasi bracia robotnicy i chłopi! My, niżej podpisani, ministrowie Antal Apró, János Kádár, István Kossa i Ferenc Münnich, byli członkowie rządu Imre Nagya, ogłaszamy, że 1 listopada 1956 roku, po zerwaniu wszelkich więzi z tym rządem, zrzekamy się go i inicjujemy utworzenie Węgierskiego Rewolucyjnego Rządu Robotników i Chłopów [...] nie mogliśmy dłużej

biernie przyglądać się, jak członkowie rządu, który stał się niezdolny do działania, podczas gdy pod płaszczykiem demokracji kontrrewolucyjni terroryści i bandyci brutalnie mordowali naszych najlepszych braci robotników i chłopów, utrzymywali w strachu naszych pokojowo nastawionych obywateli, pogrążyli nasz kraj w anarchii i przez długi czas trzymali cały nasz naród pod jarzmem kontrrewolucji.

Patrząc z zewnątrz, wydaje się, że to, co wtedy powiedział Imre Nagy, oddawało stan jego ducha. On, człowiek sowiecki, który całe dotychczasowe życie poświęcił komunizmowi, musiał stanąć na czele swojego narodu w momencie, gdy ten próbował bronić się przed sowieckim najazdem. Była to dla niego najzwyczajniej w świecie katastrofa światopoglądowa. Nie można nie zauważyć, że pomimo proponowanych zmian politycznych Imre Nagy wciąż pozostawał komunistą i niezłomnie opowiadał się za marksizmem. Teraz jednak rewolucja wymuszała na nim radykalną zmianę jego koncepcji marksizmu, która powinna opierać się na „nauce, która nie może pozostać statyczna”, i dlatego występował przeciwko „sztywnemu dogmatyzmowi” „stalinowskiego monopolu”. Aby zminimalizować szkody, jako premier nakazał armii węgierskiej nie stawiać oporu najeźdźcom^[55]. Wkrótce potem uciekł do ambasady jugosłowiańskiej, gdzie on i wielu jego zwolenników otrzymało schronienie. W budynku parlamentu pozostał jedynie profesor prawa i minister stanu István Bibó, który zwrócił się z apelem do narodu węgierskiego, „aby nie uważał armii okupacyjnej ani marionetkowego rządu, który mogłaby utworzyć, za prawowitą władzę i użył przeciwko niej wszelkiej broni biernego oporu”. Wydawać by się mogło, że sytuacja została opanowana i uspokojona. Jednak już dwa dni później w Budapeszcie, Tatabányi, Salgótarján^[56] i Egerze ponownie rozległy się strzały... Już w połowie grudnia rozpoczęły się pierwsze egzekucje, poprzedzone pokazowymi procesami w trybie doraźnym^[57], a później

⁵⁵ Simon Hall, 1956: *Świat w buncie* (Nowy Jork: Pegasus Books, 2015), 346–347.

⁵⁶ Frigyes Kahler i Sándor M. Kiss, *Mától kezdve lövünk – 10 év után a sortüzekről* (Budapest: Kairosz Kiadó, 2003), 185–205.

⁵⁷ Doraźny wymiar sprawiedliwości (węg. *statárium*): „Sądy doraźne umożliwiały natychmiastowe pociągnięcie do odpowiedzialności za wcześniej określone czyny. Wyroki skazujące były bardzo surowe, często skazywano na karę śmierci, i były wykonywane bardzo szybko. Głównym celem doraźnego wymiaru sprawiedliwości było zastraszenie. Był on stosowany tylko w szczególnych okolicznościach, w sytuacji nadzwyczajnej, w razie dużego zagrożenia wewnętrznego lub zewnętrznego dla bezpieczeństwa państwa lub społeczeństwa. Por. także przyspieszone

wyrokami komunistycznych sądów. W ciągu pięciu dni walk Budapeszt został całkowicie spacyfikowany przez wojska radzieckie. Przeszukiwano setki mieszkań, wyciągając z nich często przypadkowe osoby, uznając, iż są to próbujący się ukrywać „kontrrewolucjoniści”. Miasto obficie spłynęło krwią. Tylko w tym okresie zginęło ok. 2,5 tys. ludzi, z tego około dwóch trzecich stanowiły osoby nieuzbrojone i niestawiające oporu. Nagminnie zdarzały się przypadki osób zastrzelonych podczas aresztowań i rewizji lokali^[58]. Decyzje o losach ludzkich należały do sowieckich oficerów i towarzyszących im węgierskich zdrajców z grup tzw. „bawełnianych kurtek”^[59] (węg. *karhatalom*). Czerwony terror szalał na dobre. Budapeszt i całe Węgry opanował obezwładniający strach^[60]. Bez wiedzy o podłożu tego strachu trudno zrozumieć późniejsze losy kraju^[61]. Każdy, kto był w stanie uciec za granicę, uciekał lub przynajmniej próbował. Mimo szczelnej blokady na drogach, zorganizowanej przez władze, ponad 200 tys. osób przedostało się do Austrii. Stanowiło to ok. 2% ludności kraju. Skala i ogrom upływu krwi wśród inteligencji budapeszteńskiej dawały się odczuć jeszcze po 15 latach^[62]. W pierwszym etapie retorsji stracono łącznie 252 ludzi. Ponad 26 tys. osób trafiło do więzień, a 13 tys. internowano bez jakiegokolwiek orzeczenia sądu. Obraz grozy tamtych czasów dopełnia przypadek Pétera Mansfelda^[63], który został skazany na karę śmierci przed ukończeniem

postępowanie karne, sądy ludowe”, http://www.rev.hu/history_of_56/ora5/index.htm [dostęp: 8.02.2026].

⁵⁸ Frigyes Kahler i Sándor M. Kiss, *Kinek a forradalma?* (Budapest, 1997), 167–182; Frigyes Kahler i Sándor M. Kiss, *Mától kezdve lövünk – 10 év után a sortüzekről* (Budapest: Kairosz Kiadó, 2003), 15–141.

⁵⁹ Członków *karhatalom* nazywano „bawełnianymi kurtkami” (węg. *pufajkások*) w nawiązaniu do ich wyściełanych watą bawełnianą kurtek, które inspirowane były zimowymi mundurami Armii Czerwonej, zwanymi w języku rosyjskim *fufajka* (także *tietogrejka* lub *watnik*).

⁶⁰ Sándor Horváth, „Az erőszak államosítása és a kollektivistizálás – kutatási problémák és keretek,” w *Állami erőszak és kollektivistizálás a kommunista diktatúrában*, red. Sándor Horváth, József Ö. Kovács (Budapest: MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont Történettudományi Intézet, 2015), 13–18.

⁶¹ Attila Szakolczai, *A fegyveres erőszakszervek restaurálása 1956–1957 fordulóján*, 31–32; Magdolna Baráth, „A politikai rendőrség újjászervezése 1956 után,” 543.

⁶² Por. Ö. József Kovács, *A paraszti társadalom felszámolása a kommunista diktatúrában. A vidéki Magyarország politikai társadalomtörténete, 1945–1965* (Budapest, 2012), 53–63.

⁶³ Kiedy miał 15 lat, wziął udział w powstaniu 1956 r. Pełnił funkcję łącznika między oddziałami powstańczymi Jánosa Szabó na pl. Széna w Budzie a pl. Szmidta. Po stłumieniu powstania stworzył grupę, która miała gromadzić i ukrywać broń.

18. roku życia. Z wykonaniem orzeczonej kary czekano, aż uzyska pełnoletniość. Chłopak został powieszony 21 marca 1959 r. w 40. rocznicę proklamowania Węgierskiej Republiki Rad. W kolejnych miesiącach, po krwawym stłumieniu rewolucji, ojczyznę opuściło przeszło 200 tys. Węgrów, głównie przedstawiciele inteligencji. Dopiero po przemianach ustrojowych i politycznych z 1989 r. udało się szczegółowo zidentyfikować 350 osób, które zginęły w egzekucjach.

12 | Azyl dyplomatyczny – czy to się mogło udać?

W związku z niekorzystnym rozwojem sytuacji w środku nocy z 3 na 4 listopada Imre Nagy dostał od jugosłowiańskiego ambasadora azylu dyplomatycznego propozycję ukrycia się w ambasadzie w Budapeszcie. Po wygłoszeniu przemówienia do narodu Imre Nagy w towarzystwie współpracowników – ministra obrony Pála Malétera, ministra spraw zagranicznych Gézy Szilágya, Ferenc Donátha i Zoltána Szántó – opuścił budynek parlamentu i udał się do ambasady Jugosławii. Kolejni, Géza Losonczy i György Lukács oraz György Fazekas, Sándor Haraszti, Ferenc Jánosi, Lászlóné Rajk, József Szilágyi, Gábor Tánczos, Szilárd Ujhelyi, Zoltán Vas, Péterné Erdős i ich rodziny, w sumie 43 osoby, także udali się do ambasady Jugosławii i otrzymali tam azyl. Miklós Vásárhelyi, pułkownik Ferenc Nádor – dowódca sił powietrznych i dziennikarz Péter Erdős znaleźli schronienie w mieszkaniu attaché wojskowego pułkownika Jovo Vukmirovicia. W ambasadzie czekała już na Imrego Nagya wiadomość z Belgradu, wzywająca do wycofania się z ostatnich decyzji i wsparcia rządu opozycyjnego utworzonego przez Jánosa Kádára, tłumiącego przy użyciu wojsk sowieckich kontrrewolucję. Apel ten został odrzucony w całości i Imre Nagy zwrócił się oficjalnie o azyl w Jugosławii. Dnia 8 listopada 1956 r. Aleksander Ranković^[64] – jugosłowiański minister spraw wewnętrznych – ponownie poprosił Nagya o rezygnację ze stanowiska premiera, jednak odmówił on spełnienia tej prośby.

Sam pomysł wyboru ambasady Jugosławii jako azylu dla węgierskich polityków, ściganych przez władze sowieckie, wydaje się nieco zaskakujący.

⁶⁴ Z pochodzenia Serb – Александар Ранковић – pseudonim Marko, przezwisko Лека.

Można oczywiście domniemywać, że wynikał on z wcześniejszej postawy Jugosławii pod rządami Josipa Broza Tito wobec ZSRR. Argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem może być fakt, iż historycznie rzecz ujmując, przedstawicielstwa obcych państw, objęte zasadą eksterytorialności i nienaruszalności, stały się jednym z elementów ochronnych. Zasada ta utrwaliła się z czasem tak głęboko, że przestrzegały jej nawet państwa niedemokratyczne i reżimy. Nie można jednak zapominać, że azyl dyplomatyczny, w przeciwieństwie do azylu terytorialnego, jest kontrowersyjną instytucją, nieuznaną w ramach powszechnego prawa międzynarodowego. Większość państw przyjmuje, że stosowania instytucji azylu w pomieszczeniach misji nie da się pogodzić z prawidłowym wykonywaniem zadań misji dyplomatycznej, choć z drugiej strony nie może być to podstawą do naruszenia nietykalności pomieszczeń misji przez funkcjonariuszy państwa przyjmującego.

Prawo azylu (gr. *ἄσυλον* – *ásulon*) ze swojego założenia jest koncepcją prawną, zgodnie z którą osoby prześladowane przez władze mogą być chronione przez inną suwerenną władzę. Azyl dyplomatyczny wywodzony jest z prawa zwyczajowego jako dowód istnienia powszechnej (długotrwałej) praktyki przyjętej jako prawo (łac. *diuturnus usus*) oraz przekonania o zgodności tego zwyczaju z obowiązującym prawem (łac. *opinio iuris sive necessitatis*). Korzenie prawa azylu sięgają starożytnych Egipcjan i Greków, od których zostało przyjęte do tradycji zachodniej. Współcześnie prawo azylu opiera się na art. 14 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r., w myśl którego: 1. Każdy człowiek ma prawo ubiegać się o azyl i korzystać z niego w razie prześladowania w innym kraju; 2. Nie można powoływać się na to prawo w przypadku ścigania wszczętego rzeczywiście z powodu popełnienia przestępstwa o charakterze niepolitycznym lub czynu sprzecznego z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych. Dodatkowo prawo do azylu jest poparte również Konwencją dotyczącą statusu uchodźcy z 1951 r., gdzie definiuje się uchodźcę jako osobę „która nie może lub nie chce powrócić do kraju pochodzenia z powodu uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub poglądów politycznych”.

Niezaprzeczalnym faktem jest, że praktyka udzielania azylu na terenie ambasady najmocniej wykształciła się i była praktykowana przez państwa Ameryki Łacińskiej. Zgodnie z Konwencją z Caracas^[65] z dnia 28 marca 1954 r.

⁶⁵ Konwencja o azylu dyplomatycznym, podpisana podczas X Konferencji Panamerykańskiej w Caracas 28 marca 1954 r. (Convention on Diplomatic Asylum),

instytucja ta powinna znajdować zastosowanie tylko wobec osób ściganych z powodów politycznych lub sprawców przestępstw politycznych, w sytuacjach niecierpiących zwłoki (art. 1 i 3 Konwencji). Konwencja ta nawiązywała niewątpliwie do precedensu ustanowionego w sprawie Victora Raúla Hayi de la Torre^[66] – peruwiańskiego polityka, któremu Kolumbia udzieliła azylu w 1949 r. w ambasadzie w Limie^[67]. Zagadnienie, czy zwyczaj międzynarodowy może stać się źródłem instytucji azylu dyplomatycznego, było przedmiotem badania przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w sporze kolumbijsko-peruwiańskim. Regionalna instytucja azylu dyplomatycznego wynika z szeregu umów między państwami Ameryki Łacińskiej^[68]. Z zestawienia aktów prawnych odnoszących się do instytucji azylu dyplomatycznego wynika, że jest to instytucja charakterystyczna jedynie dla Ameryki Łacińskiej. Na ile sprawa Hayi de la Torre mogła być zachęcającą i optymistyczną wskazówką dla grupy polityków skupionych wokół Imrego Nagya? *Post factum* widać, że w odniesieniu do osób biorących udział w rewolucji węgierskiej 1956 r. wszystko zależało od właściwego wyboru placówki dyplomatycznej przez osoby poszukujące ochrony w ramach azylu dyplomatycznego. Wybór ambasady USA jako miejsca ochrony przed władzami komunistycznymi, dokonany przez węgierskiego kardynała Józsefa Mindszentyego, który po upadku antykomunistycznego powstania schronił się na jej terenie 4 listopada 1956 r., wskazuje na istnienie możliwości realnego zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa. Dla odmiany przykład Imrego Nagya ma charakter negatywny. Co prawda, nie doszło do naruszenia

tekst w j. angielskim: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume1438/volume-1438-I-24377-English.pdf> [dostęp: 8.02.2026].

⁶⁶ International Court of Justice (ICJ) – Asylum Case (Colombia/Peru) 1950–1951 – wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 czerwca 1951 r. pokazał, jak złożone są relacje między azylem politycznym a suwerennością państw, jak ważną rolę odgrywają tradycje prawne w różnych regionach świata oraz wyznaczył granice azylu dyplomatycznego i potwierdził, że udzielenie schronienia nie zawsze oznacza zgodę na swobodny wyjazd osoby ubiegającej się o azyl.

⁶⁷ Laura Hughes-Gerber, „Konwencja o azylu dyplomatycznym (Caracas) z 1954 r.,” w *Azyl dyplomatyczny: badanie podstaw prawnych praktyki w ramach prawa międzynarodowego ogólnego*, Springer Nature, 118.

⁶⁸ Traktat Międzynarodowego Prawa Karnego – Montevideo Treaty on International Penal Law z 1889 r.; Konwencja Hawańska o azylu dyplomatycznym – Havana Convention on Asylum z 1928 r.; Konwencja o azylu politycznym – Montevideo Convention on Political Asylum z 1933 r.; Traktat o azylu politycznym i uchodźstwie – Montevideo Treaty on Political Asylum and Refuge z 1939 r.; Konwencja w sprawie azylu dyplomatycznego – Caracas Convention on Diplomatic Asylum z 1954 r.

statusu placówki dyplomatycznej, ale zachęcanie czy wręcz przymuszanie do opuszczenia placówki celem uzyskania azylu terytorialnego nie świadczy dobrze o intencjach zaangażowanych stron. Niektórzy historycy snują wręcz domysły, że zaproszenie Imrego Nagya do ambasady jugosłowiańskiej było zaplanowaną pułapką, by pozbyć się go ze sceny publicznej. Rola, jaką w kryzysie węgierskim odegrała Jugosławia, zwłaszcza zaś Josip Broz Tito, pozostaje niewyjaśniona do dzisiaj. Oczywiście wypada przypomnieć, że relacje Jugosławii i ZSRR zmieniały się radykalnie z czasem. W latach 1945–1948 Jugosławia postrzegana była jako najlepszy i wzorowy sojusznik ZSRR. W kolejnych latach (1948–1955) stała się największym wrogiem i „lokalnym imperializmem”. Dwa lata po śmierci Stalina, za sprawą Nikity Chruszczowa, przyszła kolejna wielka zmiana wzajemnych relacji. Dla pozyskania sympatii opinii publicznej w krajach bloku socjalistycznego Chruszczow rozwiązał Biuro Informacyjne Partii Komunistycznych i zadeklarował, że każdy kraj socjalistyczny ma prawo do własnej interpretacji idei i wersji komunizmu. Co prawda, nie spotkało się to z dobrym przyjęciem na Kremlu, ale tym sposobem Nikita Chruszczow demonstrował światu możliwość odrodzenia się komunizmu wedle nowych standardów, przez odbudowę stosunków m.in. z Jugosławią. W 1955 r. jako pierwszy zdecydował się wyciągnąć dłoń na zgodę i pojechał do Belgradu na spotkanie z Tito. W kolejnym roku obaj przywódcy spędzili razem blisko 40 dni na rozmowach o komunizmie.

Po kilkunastu dniach pobytu w ambasadzie władze jugosłowiańskie poinformowały Imrego Nagya, że wynegocjowały dla niego z Rosjanami prawo swobodnego przejazdu do Jugosławii. Dodatkowo 21 listopada János Kádár złożył wicepremierowi Jugosławii Edvardowi Kardeljowi pisemną gwarancję, że Imre Nagy i jego współpracownicy nie zostaną pociągnięci do odpowiedzialności. W piśmie tym stwierdza się, że:

Aby zamknąć sprawę, rząd węgierski [...] niniejszym powtarza na piśmie swoje ustne oświadczenie złożone kilkakrotnie, że nie zamierza podejmować działań odwetowych wobec Imre Nagya i członków jego grupy za ich przeszłe działania. Uznajemy, że w ten sposób azyl przyznany grupie zostanie cofnięty, a oni sami opuszczą ambasadę Jugosławii i swobodnie powrócą do swoich domów.

Także Ferenc Münnich wysłał podobny list do wicepremiera Jugosławii, w którym stwierdzał: „[...] Imre Nagy i jego grupa, zrzekając się prawa do azylu w ambasadzie Jugosławii, nie będą pociągnięci do odpowiedzialności za swoje przeszłe działania, ale jednocześnie zapewnimy im

bezpieczeństwo”. Wieczorem tego samego dnia János Kádár i Dobrivoje Vidić uzgodnili, że organizacją wyjazdu z ambasady zajmą się Münnich i Soldić. W budynku ambasady wiceminister spraw zagranicznych Dobrivoje Vidić osobiście poinformował Nagya i jego towarzyszy o zawarciu umowy, stwierdzając, że: „Jesteśmy przekonani, że możecie bezpiecznie wrócić do normalnego życia”. Uzasadniał to tym, że János Kádár bierze na siebie osobistą odpowiedzialność i żąda dokumentu stwierdzającego, że członkowie grupy dobrowolnie opuszczają ambasadę, zapewnił także, że Sowieci wiedzą o zawartym porozumieniu. O godz. 18.30 Imre Nagy i jego towarzysze wsiedli do wojskowego autobusu podstawionego przez Rosjan, który pojechał prosto do radzieckiego dowództwa przy ul. Ajtósi Dürer, gdzie po siłowym usunięciu jugosłowiańskich dyplomatów towarzyszących przejazdowi skierowano pojazd do siedziby KGB do Mátyásföld. Pomimo pisemnego listu gwarancyjnego zapewniającego amnestię i swobodny przejazd do Jugosławii, wydane osobiście przez Jánosa Kádára, Imre Nagy został aresztowany przez wojska sowieckie. Aresztowania dokonała sowiecka policja wojskowa na podstawie bezpośrednich rozkazów Kremla. Akcją kierował osobiście szef KGB gen. Iwan Sierow. Rosjanie nie byli do końca zdecydowani, co mają z tą grupą zrobić. Dalibor Soldatić – jugosłowiański ambasador – zaprotestował przeciwko porwaniu grupy Nagya i zapowiedział, że rząd Jugosławii poda wydarzenia do wiadomości publicznej. Około godz. 16.00 23 listopada 1956 r. Imre Nagy i jego towarzysze zostali przewiezieni na lotnisko Ferihegy (Tököly) i wysłani do Bukaresztu, a stamtąd do Snagov w Rumunii. Późnym wieczorem sekretarz rumuńskiego Komitetu Centralnego Walter Roman przekazał Imremu Nagyowi wiadomość od Jánosa Kádára i Gheorghe Gheorghiu-Deja^[69], sugerującą, aby Imre Nagy wycofał się z życia publicznego na kilka miesięcy i dobrowolnie opuścił kraj. Zgodnie z propozycją Jánosa Kádára 9 kwietnia 1957 r. Komitet Centralny Węgierskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej (MSZMP) podjął uchwałę o aresztowaniu Imrego Nagya i jego współpracowników oraz wszczęciu przeciwko nim postępowania karnego. Dnia 14 kwietnia Nagy został aresztowany i przewieziony do Budapesztu.

Dnia 10 sierpnia 1957 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przygotowało akt oskarżenia, a 26 sierpnia Béla Biszku (minister spraw wewnętrznych) uzgodnił akt oskarżenia i wyroki z Andropowem (szefem departamentu Komitetu Centralnego Komunistycznej Partii Węgier).

⁶⁹ Sekretarz generalny Rumuńskiej Partii Komunistycznej.

Oskarżonym zarzucono, że poprzez ogłoszenie statusu republiki parlamentarnej, utworzenie koalicji wielopartyjnej i jednostronne wycofanie się z Układu Warszawskiego dopuścili się zdrady stanu, popełnionej we współpracy z siłami imperialistycznymi w celu podżegania do zbrojnej kontrrewolucji i demontażu ustroju socjalistycznego na Węgrzech. Tajny proces przed Radą Sądu Ludowego Sądu Najwyższego rozpoczął się 5 lutego 1958 r. Na czele sądu stał dr Zoltán Radó. Oskarżycielem był pierwszy zastępca prokuratora generalnego dr József Szalai. Komuniści zorientowali się, że dr Radó nie przeprowadzi procesu w sposób przez nich oczekiwany. Zmienili skład orzekający, usuwając Radó, i w jego miejsce wskazali Ferenc Vidę^[70]. Według historyka R.M. Jánosa:

Styl prowadzenia procesu przez Radó i Vidę różnił się znacząco w kilku punktach. Koncepcja Radó opierała się na zasadzie poprawności możliwej w danych okolicznościach, pozwalał każdemu mówić. Radó starał się przestrzegać tzw. legalności nie tylko słowami, ale i gestami, przestrzegał formalności i można przypuszczać, że nie miał w głowie gotowej koncepcji, co tu zrobić, kim byli ci ludzie.

W sprawie przeważała opinia, że: „Zoltán Radó nie mógł prowadzić procesu. Podczas procesu Radó nie było nic więcej poza przesłuchaniem oskarżonego. Oskarżony prowadził proces, a Radó gonił za nim, nie mogąc poskładać sprawy do kupy”.

Na zamkniętym postępowaniu przed Radą Sądu Ludowego Sądu Najwyższego Węgierskiej Republiki Ludowej pod przewodnictwem Ferency Vidy^[71] rozpoczętym 9 czerwca 1958 r. i zakończonym w ciągu tygodnia 15 czerwca 1956 r. w ostatnim słowie Imre Nagy apelował:

Wysoki Sądzie, Sądzie Ludowy! Wysoki Sądzie, Prezydencie! W akcie oskarżenia prokurator zaproponował najsurowszy wyrok, karę śmierci. Uzasadnił

⁷⁰ Ferec Vida urodził się 4 maja 1911 r. w mieście Csangrád, jego ojciec był przewodniczącym gminy żydowskiej w tym mieście, a matka przewodniczącą żydowskiego stowarzyszenia charytatywnego dla kobiet. Był jednym z organizatorów ruchu syjonistycznego na Węgrzech. W 1934 r. wyjechał do Palestyny, skąd wrócił w 1935 r. Za działalność w tłumieniu rewolucji 1956 r. przyznano mu Węgierski Medal Wolności (węg. *Magyar Szabadság Érdemérem*).

⁷¹ Orzekał także w sprawach m.in.: Tibora Déryego, Pétera Erdösa, Sándora Harasztiego, László Kardasa, Pála Löcsei, Ferenc Mérei, Zoltána Zsámbokiego, Corvina Közi, László Ivána Kovácsa, Károly Szante i ich współpracowników.

to między innymi tym, że naród nie może zaakceptować wyroku, który byłby miłosierny. Oddaję swój los w ręce narodu. Nie chcę niczego przytaczać w swojej obronie, nie proszę o litość.

Zadziwiające jest, że tak naprawdę Imre Nagy nigdy nie porzucił swojej sowieckiej tożsamości. W obliczu grożącej mu śmierci nadal uważał się za komunistycznego reformatora zdradzonego przez swoich towarzyszy komunistów. W swojej obronie przed zarzutami zdrady odwoływał się do międzynarodowego ruchu komunistycznego, a nie do węgierskiej suwerenności narodowej. *De facto* nadal próbował ratować „honor i wizerunek komunizmu nad Dunajem a jego śmierć ma być dowodem, że nie wszyscy komuniści są wrogami narodu”.

Sentencja wyroku brzmiała:

W imieniu Republiki Ludowej! Pierwszy oskarżony Imre Nagy, który urodził się w 1896 roku w Kaposvár, ojciec József Nagy, matka Rozália Szabó, żonaty z Marią Égető, ma jedno dorosłe dziecko, profesor uniwersytetu, miesięczne dochody 3600 forintów emerytury, nieposiadający majątku, niekarany obywatel węgierski, zamieszkały w Budapeszcie, przy ulicy Orsó 43, jest winien przestępstwa kierowania spiskiem mającym na celu obalenie ludowo-demokratycznego ustroju państwa, jak również, jest winny zdrady ojczyzny. Dlatego Kolegium Sądu Ludowego skazuje go na karę śmierci i konfiskatę majątku.

Obrońca Imrego Nagya złożył wniosek o ułaskawienie z urzędu, więc zgodnie z formularzem komisja zebrała się tego samego dnia, wydała werdykt i działała jako rada ds. ułaskawień. Jej przewodniczący Ferenc Vida oczywiście odrzucił wnioski o ułaskawienie bez podania uzasadnienia, więc werdykt stał się prawomocny w chwili jego ogłoszenia. Imre Nagy został stracony 16 czerwca o 5.09, Miklós Gimes o 5.14, Pál Maléter o 5.24, a Péter Gábor o 7.27. Wyroki wykonał János Bogár, którego pomocnikami byli Mátyás Csúcs i István Fülöp. Straconych pochowano na dziedzińcu Fő utca – Małego Więzienia – przy ul. Kozmy, twarzą w dół, owiniętych w papę. Ich groby zostały zabetonowane, a następnie przykryte zużytymi meblami biurowymi^[72]. Według Fiodora Burlackiego to na Kremlu bezpo-

⁷² *Kontrrewolucyjny spisek Imre Nagya i jego współpracowników*. Biała księga, opublikowana przez Biuro Informacyjne Rady Ministrów Węgierskiej Republiki Ludowej (bez daty).

średnio Nikita Chruszczow podjął decyzję, aby stracić Imrego Nagya „jako nauczkę dla wszystkich innych przywódców krajów socjalistycznych”. Według zaś pamiętnika szefa KGB Iwana Sierowa

Nowe węgierskie kierownictwo podjęło decyzję o dalszym losie Imre Nagya. Choć w międzyczasie konsultowało się z Moskwą. Egzekucja Imre Nagya jest pełnym obciążeniem dla sumienia nowego węgierskiego kierownictwa. Uważam, że Kádár próbował w ten sposób zatrzeć ślady swojej współpracy z Imre Nagym. Wspólnie chcieli obalić władzę Gerő, który był człowiekiem Rákosiiego^[73].

Nie należy zapominać, że Vida, przewodniczący Radzie Sądu Ludowego Sądu Najwyższego, wydał następujące wyroki skazujące:

- Imre Nagy – na karę śmierci i całkowitą konfiskatę jego majątku;
- Pál Maléter, minister obrony narodowej – na karę śmierci;
- Miklós Gimes, dziennikarz – na karę śmierci;
- Sándor Kopácsi, zastępca dowódcy Gwardii Narodowej – na dożywocie;
- Ferenc Donáth, były członek Tymczasowego Komitetu Wykonawczego MSZMP – na 12 lat więzienia;
- Zoltán Tildy, były prezydent i minister stanu w rządzie Imrego Nagya – na 6 lat więzienia;
- Ferenc Jánosi – na 8 lat więzienia;
- Miklós Vásárhelyi, szef prasy rządu – na 5 lat więzienia.

W dniu 9 czerwca 1989 r. Naczelny Prokurator Węgierskiej Republiki Ludowej wniósł zarzut o zbadanie zgodności z prawem na korzyść osób skazanych w procesie Imrego Nagya i zażądał unieważnienia wyroków oraz uniewinnienia osób niewinnie skazanych. W dniu 6 lipca 1989 r. Prezydium Sądu Najwyższego unieważniło wyroki Imrego Nagya, Ferenc Donátha, Miklósa Gimesa, Zoltána Tildyego, Pála Malétera, Sándora Kopácsiego, Ferenc Jánosiego, Miklósa Vásárhelyi i Józsefa Szilágyi i uniewinniło ich od wszystkich zarzutów popełnienia przestępstwa.

⁷³ Miklós Kun, „Tajemniczy XX wiek, przygotowania do drugiej interwencji sowieckiej rozpoczynają się,” serial dokumentalny, MTV, 17 grudnia 2016.

13 | Podsumowanie

Aby zrozumieć znaczenie Imrego Nagya dla rewolucji węgierskiej 1956 r., należy umieścić go w konkretnym kontekście. Aby ocenić, dlaczego podjął takie, a nie inne decyzje – należy spojrzeć na całość jego życia i działalności. Nie był przecież jakimś przypadkowym radykałem z ulicy. Przez cały czas z przekonania był marksistą, który po prostu roił sobie, że może reformować coś, co było niereformowalne. Przez bieg zdarzeń został postawiony w sytuacji, gdy musiał zrównoważyć żądania protestujących, którzy właśnie obalili jego poprzednika, z żądaniami ZSRR. Decyzje o domaganiu się wycofania z Węgier wojsk sowieckich i wyjściu z Układu Warszawskiego wydają się oczywiste, gdyż były to główne postulaty węgierskich protestujących. Drugim kluczowym elementem kontekstu było to, że Stalina już nie było. Chruszczow wygłosił wcześniej tajne przemówienie, w którym go potępił. Nie jest jasne, jak bardzo ZSRR był skłonny się zliberalizować i czy naprawdę ryzykowałby zrujnowaniem swojego wizerunku reformatorskiego na Zachodzie, wjeżdżając czołgami do Budapesztu. Kiedy wydawało się, że ZSRR gotowy był się wycofywać, Imre Nagy myślał, że odniósł ograniczone zwycięstwo. W innych regionach Europy Wschodniej, takich jak Polska, działy się podobne rzeczy, ale powodem, dla którego czołgi nigdy nie wjechały do Polski, było to, że Władysław Gomułka znacznie lepiej przekonał Sowietów, że jest bezpieczny dla systemu władzy komunistycznej. Sowietci obawiali się, że Imre Nagy może rzeczywiście skierować Węgry na ścieżkę prawdziwej demokracji. Tymczasem on najprawdopodobniej wprowadziłby jedynie ograniczone reformy – gdyż nie był radykałem, za jakiego go uważali.

Imre Nagy sprzyjał sowieckim interesom przez dziesięciolecia. Spędził życie, służąc brutalnemu, opresyjnemu systemowi, na każdym kroku egzekwując wolę Moskwy. Pracując jako informator NKWD, doniósł na ponad 200 swoich kolegów tajnej policji. Jako minister spraw wewnętrznych brał udział w czystkach etnicznych niemieckojęzycznych Węgrów i przyczynił się do demontażu instytucji demokratycznych oraz tradycyjnych struktur rodzinnych istniejących na Węgrzech od wieków. Przeprowadził kolektywizację, która zdewastowała węgierskie rolnictwo i zniszczyła wielowiekowe społeczności wiejskie.

Przewodzenie rewolucji, której ani nie zapoczątkował, ani której tak naprawdę nie wspierał, nie zmienia tego obrazu. Śmiało można rzec, że jego działania w 1956 r. wynikały zarówno z politycznego oportunizmu, jak i z samozachowawczości. Imre Nagy był przykładem utopijnego dążenia

do modelu „humanitarnego socjalizmu”, sztucznego tworu, ideologii, która nigdy nie istniała i nie miała prawa się ziścić.

Jego egzekucja uczyniła z niego wygodny symbol dla postkomunistycznych lewicowo-liberalnych polityków, którzy wykorzystywali jego wizerunek, by uniknąć konfrontacji z własnym współudziałem w zbrodniach całych dekad ucisku.

Rację miał Tibor Meray, pisząc w książce o premierze Węgier, że: „Imre Nagy chciał być dobrym komunistą i dobrym patriotą, chciał być dobrym Węgrem i szczerym przyjacielem Związku Radzieckiego, a to było niemożliwe”.

W pewnym sensie Imre Nagy jest przykładem zadziwiającej przemiany – od ortodoksyjnego komunistycznego aparaczyka, stalinisty, denuncjatora i bolszewickiego agenta, mającego wysoce niechlubną przeszłość w narzucaniu jarzma komunistycznego na społeczeństwo węgierskie – do nieco przypadkowego tragicznego i bohaterskiego przywódcy powstańców 1956 r., wyniesionego na piedestał przez ruchy społecznego oporu przed terrorem komunizmu.

István Csurka^[74], nacjonalistyczny intelektualista, a następnie przywódca polityczny Węgierskiej Partii Sprawiedliwości i Życia (MIÉP), opisał Imrego Nagya jako „człowieka sowieckiego w węgierskim stroju”, jego rola odegrana w 1956 r. nie mogła odkupić dekad służby u ciemieńczy.

Wydaje się, że Victor Sebestyén najcelniej podsumował losy Imrego Nagya, stwierdzając, że „Imre Nagy umarł lepiej, niż żył”.

Bibliografia

Baráth, Magdolna. *A Kreml árnyékában. Tanulmányok Magyarorszáig és a Szovjetunió kapcsolatainak történetéhez, 1944–1990*. Budapest: Gondolat Kiadó, 2014.

Baráth, Magdolna. „A politikai rendőrség újjászervezése 1956 után.” *Történelmi Szemle*, nr 4 (2008).

Berecz, János. *Kontrrewolucja piórem i bronią 1956*. Tłumaczenie Marek Kłoczko. Warszawa: Książka i Wiedza, 1982.

Csurka, István. „Zdrada narodu.” *Forum Węgierskie* (1993).

⁷⁴ István Csurka, „Zdrada narodu,” *Forum Węgierskie* (1993).

- Donáth, Ferenc. "Imre Nagy, Wiadomości radiowe z dnia 4 listopada 1956 r. i konwencji genewskie." *Nasza Przyszłość*, nr 1 (2007).
- Gati, Charles. *Failed Illusions: Moscow, Washington, Budapest, and the 1956 Hungarian Revolt*. Washington: Woodrow Wilson Center Press i Stanford University Press w serii: Cold War International History Project Series, 2006.
- Gati, Charles. *Nieudane iluzje: Moskwa, Waszyngton, Budapeszt i powstanie węgierskie z 1956 roku*. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2006.
- Granville, Johanna. "Imre Nagy, aka 'Volodya' – A Dent in the Martyr's Halo?" *Cold War International History Project Bulletin*, nr 5–1 (1995).
- Granville, Johanna. *The First Domino. International Decision Making During the Hungarian Crisis of 1956*. College Station: Texas A&M University Press, 2004.
- Grif siekrietnosti sniat. Potieri woorozonnych sił SSSR w wojnach, bojowych diejstwijach i wojennych konfliktach. Moskwa, 1993.
- Hall, Simon. *1956: Świat w buncie*. New York: Pegasus Books, 2015.
- Horváth, Sándor. "Az erőszak államosítása és a kollektivizálás – kutatási problémák és keretek." W *Állami erőszak és kollektivizálás a kommunista diktatúrában*, red. Sándor Horváth i Ö. József Kovács. Budapest: MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont Történettudományi Intézet, 2015. 395 oldal.
- Hughes-Gerber, Laura. „Konwencja o azylu dyplomatycznym (Caracas) z 1954 r.” W *Azyl dyplomatyczny: badanie podstaw prawnych praktyki w ramach prawa międzynarodowego ogólnego*, 118. Springer Nature.
- Isaac, Louis, red. *Kronika 1956*. Wydawnictwo Kossuth – Tekintet Alapítvány, Bp., 2006.
- Kahler, Frigyes i Sándor M. Kiss. *Kinek a forradalma?* Budapest, Püski Kiadó Kft., 1997.
- Kahler, Frigyes i Sándor M. Kiss. *Mától kezdve lövünk – 10 év után a sortüzekről*. Budapest: Kairosz Kiadó, 2003.
- Kiss, Réka i Sándor M. Kiss. *A csalogány elszállt. Tóth Ilona tragikuma*. Budapest: Kairosz Kiadó, 2007.
- Kontrrewolucyjny spisak Imre Nagya i jego wspólników*. Biała księga, opublikowana przez Biuro Informacyjne Rady Ministrów Węgierskiej Republiki Ludowej (bez daty).
- Kovács, István. "Mała rewolucja październikowa '56 na Węgrzech a Polacy." *Biuletyn IPN*, nr 10 (191) (2021).
- Kovács, Ö. József. *A paraszti társadalom felszámolása a kommunista diktatúrában. A vidéki Magyarország politikai társadalomtörténete, 1945–1965*. Budapest: Korall Társadalomtörténeti Egyesület (Stowarzyszenie Historii Społecznej Korall), 2012.

- Kyrow, Alexandr i Zselicky Béla. Ungarnkrise 1956. "Lagebeurteilung und Vorgehen der sowjetischen Führung und Armee." W *Das internationale Krisenjahr 1956. Polen, Ungarn, Suez*, red. Winfried Heineman i Norbert Wiggershaus. München, 1999.
- Litvan, György. "Rewolucja węgierska 1956 roku." W *Rewolucja węgierska 1956 roku: reformy, bunt i represje 1953–1963*, red. János M. Baka i Lyman H. Legters, XV. Londyn–Nowy Jork: Longman House. 1996.
- (Magyarország a jelenkorban), red. Éva Ständeisky i János M. Rainer. Budapest, Évkönyv. Rocznik 1999, tom VII Węgry, 1999.
- Małaszenko, Jewgienij. "Osobyj korpus w ognie Budapeszta [3]." *Wojenno-Istori-czeskij Żurnał*, nr 12 (1993).
- Małaszenko, Jewgienij. "Osobyj korpus w ognie Budapeszta [1]." *Wojenno-Istori-czeskij Żurnał*, nr 10 (1993).
- Musatov, Valerii. "SSSR i Węgierskie Sobytiia 1956 g.: Novye Akhivnye Materialy." *Novaia Noveishaia Istorii*, nr 1 (1993).
- Musatov, Valerii. "Tragediia Nadia." *Novaiia Noveishaia Istorii*, nr 1 (1994): 169.
- Rainer, M. János. *Imre Nagy: biografia*. Tłumaczenie Lyman H Legters. Londyn: IB Tauris, 2009 [2002].
- Rainer, M. János. *Imre Nagy. Biografia polityczna 1953–1958*, t. II. Budapeszt: 1956 Instytut, 1999.
- Rainer, M. János. *Nagy Imre*. Budapeszt: Wydawnictwo Vince, 2002.
- "Raport Malenkowa, Susłowa i Aristowa z 22 listopada 1956 r." W *The 1956 Hungarian Revolution. A History in Documents*, red. Csaba Békés i in. Budapest–New York, 2002.
- Raport szefa KGB Kryuchkova z dnia 16 czerwca 1989r. TsKhSD, F.89, Per. 45, Dok 82.
- Révész, Sándor. "Komuniści w rewolucji." W *Tysiąc dziewięćdziesiąt siedemdziesiąt w nowej literaturze historycznej, Historia symboli i idei rewolucji*, red. Gábor Gyáni i Rainer M. János. Budapeszt: 1956 Instytut, 2007.
- Szabó, Árpád. *A Magyar Forradalmi Honvéd Karhatalom*. Bp: Zrinyi. é. n.
- Szakolczai, Attila. "A fegyveres erőszakszervek restaurálása 1956–1957 fordulóján." *Évkönyv* 7 (1999).
- Zamchevskii, Ivan. "About Imre Nagy and his Politics with the Yugoslav Leaders." 4 December 1956, AVP RF, f. 077, o. 37, p. 191, d. 39, l. 82.



Rewolucja węgierska 1956 r. a Ustawa Zasadnicza Węgier z 2011 r. – program wolności i sprawiedliwości

The Hungarian Revolution of 1956 and the Fundamental Law
of Hungary of 2011 – A Program of Freedom and Justice

Abstract

The Hungarian Revolution of 1956 was an attempt to set Hungary on a path of democratic transformation aimed at building freedom and improving the country's economic situation. The national uprising, brutally suppressed, remained deeply embedded in the collective memory of Hungarians for many years. The Fundamental Law of Hungary of 25 April 2011, in its currently binding version, seeks to preserve national memory and to implement the demands that were articulated at that time. This article constitutes an attempt to identify references to the ideas that were formulated in 1956.

SŁOWA KLUCZOWE: rewolucja,
rozliczenie zbrodni, wolność,
demokratyczne wybory

KEYWORDS: revolution,
accountability for crimes, freedom,
democratic elections

ANNA SURÓWKA-PASEK – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Ekonomiczny
w Krakowie, ORCID – 0000-0002-7396-0884, e-mail: surowkaa@uek.krakow.pl

1 | Wprowadzenie

Rewolucja węgierska 1956 r. – wielki zryw narodowy zmierzający do zrzu-
cenia jarzma radzieckiego, próba wprowadzenia Węgier, a przynajmniej
zbliżenia ich, na drogę demokratycznej formy rządów – przemilczana przez

wiele lat, wywarła ogromny wpływ na konstytucjonalizm węgierski po 1990 r.^[1] Swoją historię i prawdę o rewolucji Węgrzy odkrywali za granicą, w zagranicznych księgarniach, bowiem wiedza o wydarzeniach 1956 r. była na Węgrzech tematem tabu^[2].

Konstytucja Republiki Węgierskiej z 18 sierpnia 1949 r., która obowiązywała z licznymi zmianami aż do 1 stycznia 2012 r., nie nawiązywała bezpośrednio w swojej treści do wydarzeń, które miały miejsce na przełomie października i listopada 1956 r. – zawierała jedynie zdawkowe stwierdzenie, iż „W celu dopomożenia w dziele pokojowej przebudowy w państwo prawne, realizujące system wielopartyjny, demokrację parlamentarną i społeczną gospodarkę rynkową, Zgromadzenie Krajowe nadaje Konstytucji Węgier – do czasu uchwalenia nowej Konstytucji naszego Kraju – brzmienie następujące”. Stan ten zmieniony został dopiero na gruncie aktualnie obowiązującej Ustawy Zasadniczej Węgier z 25 kwietnia 2011 r., która weszła w życie 1 stycznia 2012 r. W Preambule znalazło się nie tylko odwołanie do rewolucji z 1956 r., ale także wskazanie, iż stanowiła ona początek walki o przywrócenie utraconej w 1944 r. suwerenności – „Zgadza się z deputowanymi pierwszego wolnego Zgromadzenia Krajowego, którzy w swej pierwszej rezolucji oświadczyli, że nasza obecna wolność poczęła się z rewolucji 1956 roku”^[3].

W aktualnie obowiązującej Ustawie Zasadniczej znaleźć można dwójakiego rodzaju nawiązania do postulatów podnoszonych w czasie rewolucji – jedne odnoszą się do rozliczenia zbrodni okresu komunistycznego, drugie – urzeczywistniają postulaty, a przynajmniej część z nich, przedstawione przez demonstrujących 23 października 1956 r. studentów w postaci „Szesnastu Punktów”.

¹ Por. Igor Janke, *Napastnik. Opowieść o Viktorze Orbánie* (Warszawa: Demart, 2012), 79; Wojciech Roszkowski, *Historia i teraźniejszość 1945–1979* (Kraków: Biały Kruk, 2022), 209; wybory do parlamentu, które odbyły się w 1990 r., uznawane są za cezurę czasową dla odrodzenia demokracji na Węgrzech – por. Witold Brodziński, „Wstęp,” w *Konstytucja Republiki Węgierskiej*, tłum. Halina Donath (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2002), 10.

² Gyorgy Litván, *Rewolucja węgierska 1956 roku. Reformy, bunt i represje 1953–1963* (Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN, 1996), 208 i n.

³ Witold Brodziński, „Ustawa zasadnicza Węgier z 25 kwietnia 2011 roku. Odrodzenie narodu i państwa?,” w *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. Stanisław Bożyk (Białystok: Wydawnictwo Temida 2, 2013), 464.

2 | Realizacja postulatów dotyczących rozliczenia zbrodni komunistycznych

Kwestia ponoszenia odpowiedzialności prawnej osób, które sprawowały władzę na Węgrzech pomiędzy 19 marca 1944 r. a 2 maja 1990 r., nie była osobno regulowana w Konstytucji węgierskiej z 1949 r.^[4] Namiastki regulacji, które zmierzałyby do umożliwienia pociągnięcia tych osób do odpowiedzialności na gruncie konstytucyjnym, doszukiwać się można w treści § 70/K Konstytucji, który stanowił, iż „Roszczenia wynikłe z naruszenia praw podstawowych oraz zarzuty przeciw rozstrzygnięciom państwowym, związane z wypełnianiem obowiązków, można dochodzić na drodze sądowej”^[5]. Brak jednak było rozwiązań, które regulowałyby kwestię przedawnienia karalności czynów popełnionych w okresie, w którym uznawano Węgry za kraj zniewolony, a także wskazania kręgu osób, które ową odpowiedzialność miałyby ponosić. Nie chodzi jedynie o ponoszenie odpowiedzialności za krwawe stłumienie rewolucji 1956 r., ale także za inne zbrodnie popełnione przez urzędników państwowych i funkcjonariuszy służb państwowych w okresie radzieckiego zniewolenia.

Zupełnie odmienne stanowisko w kwestii rozliczenia zbrodni komunistycznych znaleźć można na gruncie Ustawy Zasadniczej z 25 kwietnia 2011 r. Regulacje w niej zawarte dają z jednej strony podstawę do ukarania osób winnych „utrwalaniu” systemu komunistycznego na Węgrzech, z drugiej – rehabilitacji osób, które w okresie komunistycznym były represjonowane. Konieczność rozliczenia zbrodni komunistycznych oraz rehabilitacji osób, które były skazywane, stanowiły postulaty okresu rewolucji. W punkcie 4

⁴ Konstytucja Republiki Węgierskiej z dnia 18 sierpnia 1949 r. nie regulowała w ogóle kwestii związanych z odpowiedzialnością organów państwa aż do 1989 r. Liczne zmiany dokonane już w 1989 r. w Konstytucji Republiki Węgierskiej z 1949 r. zmierzały przede wszystkim do demokratyzacji ustroju; por. Anna Surówka, „Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Węgierskiej,” w *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, red. Sabina Grabowska i Radosław Grabowski (Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2010), 358; Grzegorz Kuca, „Republika Węgierska,” w *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, red. Paweł Sarnecki (Warszawa: Wolters Kluwer, 2007), 385; Krzysztof Budziło, „Zasady zmiany Konstytucji Republiki Węgierskiej,” w *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, red. Radosław Grabowski i Sabina Grabowska (Warszawa: Wolters Kluwer, 2008), 374.

⁵ Konstytucja Republiki Węgierskiej uchwalona dnia 18 sierpnia 1949 r. ze zm., <https://libr.sejm.gov.pl/tekoi/txt/konst/wegry.html> [dostęp: 6.01.2026].

w ramach rewolucyjnych „Szesnastu Punktów” żądano „publicznego zbadania zbrodniczej działalności Mihályego Farkasa i jego współników”^[6]. Mátyás Rákosi uznany został za osobę, która „ponosi największą odpowiedzialność za wszelkie zbrodnie niedawnej przeszłości [okresu stalinowskiego – przyp. A.S.P.], jak również za zrujnowanie kraju”. Domagano się jego sprowadzenia na Węgry i osądzenia^[7]. Natomiast w punkcie 11 „Szesnastu Punktów” domagano się „rewizji przez niezależne trybunały wszystkich procesów politycznych i gospodarczych, jak również zwolnienia i rehabilitacji niewinnych oraz natychmiastowej repatriacji jeńców wojennych i cywilów deportowanych do Związku Radzieckiego, w tym więźniów skazanych poza granicami Węgier”^[8]. Oczekiwania te doczekały się niejako realizacji na poziomie konstytucyjnym. W Preambule do Ustawy Zasadniczej z 2011 r., często nazywanej „Narodowym wyznaniem wiary”^[9], wyrażenie odrzucona została możliwość przedawnienia jakichkolwiek zbrodni popełnionych przeciwko Narodowi Węgierskiemu i jego obywatelom „pod dyktando narodosocjalistyczną oraz komunistyczną”^[10]. Jednocześnie wskazano na brak uznania komunistycznej konstytucji z 1949 r., „ponieważ stanowiła ona podstawę rządów tyranii”. W dalszych częściach Ustawy Zasadniczej znaleźć można regulację, która w sposób jednoznaczny dokonuje oceny i niejako rozliczenia z poprzednio obowiązującym systemem politycznym. Zgodnie z art. 1 Ustawy Zasadniczej

Ustrój państwa oparty na rządach prawa, ustanowiony zgodnie z wolą narodu poprzez pierwsze wolne wybory przeprowadzone w 1990 r., oraz wcześniejsza dyktatura komunistyczna są ze sobą niezgodne. Węgierska Socjalistyczna Partia Robotnicza oraz jej następcy prawni, a także inne organizacje polityczne utworzone w celu służenia im w duchu ideologii komunistycznej, były organizacjami przestępczymi, a ich przywódcy ponoszą odpowiedzialność – bez przedawnienia – za:

⁶ Victor Sebestyen, *Dwanaście dni. Rewolucja węgierska 1956* (Warszawa: Magnum, 2006), 315.

⁷ Sebestyen, *Dwanaście dni. Rewolucja węgierska 1956*, 315.

⁸ Sebestyen, *Dwanaście dni. Rewolucja węgierska 1956*, 316.

⁹ Stefánia Bódi, „Wstęp do Konstytucji Węgier ze szczególnym uwzględnieniem ‘Narodowego wyznania wiary’”, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 5 (2018): 225–234.

¹⁰ Ustawa Zasadnicza Węgier uchwalona dnia 25 kwietnia 2011 r., w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2025 r., <https://njt.hu/jogszabaly/en/2011-4301-02-00> [dostęp: 6.01.2026].

- a) utrzymywanie i kierowanie reżimem opresyjnym, naruszającym prawo i zdradzającym naród;
- b) udaremnienie, przy pomocy sowieckich sił zbrojnych, demokratycznej próby opartej na systemie wielopartyjnym w latach po II wojnie światowej;
- c) ustanowienie porządku prawnego opartego na wyłącznym sprawowaniu władzy i bezprawiu;
- d) likwidację gospodarki opartej na wolności własności oraz zadłużenie kraju;
- e) podporządkowanie gospodarki Węgier, obrony narodowej, dyplomacji i zasobów ludzkich interesom zagranicznym;
- f) systematyczne niszczenie tradycyjnych wartości europejskiej cywilizacji;
- g) pozbawianie obywateli oraz określonych grup obywateli podstawowych praw człowieka albo ich poważne ograniczanie, w szczególności poprzez zabójstwa, wydawanie obywateli obcemu państwu, bezprawne pozbawianie wolności, deportacje do obozów pracy przymusowej, tortury i inne nieludzkie traktowanie; arbitralne pozbawianie obywateli majątku oraz ograniczanie prawa własności; całkowite pozbawianie wolności osobistej; podporządkowywanie wyrażania poglądów politycznych i woli przymusowi państwowemu; dyskryminowanie ze względu na pochodzenie, światopogląd lub przekonania polityczne; utrudnianie awansu i sukcesu opartego na wiedzy, pracowitości i talencie; tworzenie i utrzymywanie tajnej policji w celu bezprawnej inwigilacji i wpływania na życie prywatne obywateli;
- h) krwawe stłumienie, we współpracy z sowieckimi siłami okupacyjnymi, Rewolucji i Wojny o Niepodległość rozpoczętych 23 października 1956 r., następującego po nich terroru i odwetu oraz wymuszonej emigracji dwustu tysięcy obywateli węgierskich z ich ojczyzny;
- i) wszelkie pospolite przestępstwa popełnione z pobudek politycznych i pozostawione bez ścigania przez wymiar sprawiedliwości z powodów politycznych^[11].

Szczególne znaczenie, w kontekście rewolucji węgierskiej z 1956 r., ma regulacja zawarta w lit. h. Liczba ofiar represji po zakończeniu rewolucji

¹¹ Ustawa Zasadnicza Węgier uchwalona dnia 25 kwietnia 2011 r., w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2025 r., <https://njt.hu/jogszabaly/en/2011-4301-02-00> [dostęp: 6.01.2026].

w latach 1956–1959 sięgnęła kilkuset tysięcy, przy czym około 35 tys. zostało skazanych w różnych procesach^[12]. Część osób została skazana na śmierć, część na wieloletnie więzienie, a część po prostu musiała opuścić Węgry. Co ciekawe, początkowo procesy odbywały się przy udziale publiczności i były szczegółowo relacjonowane w prasie, jednak próba przedstawienia oskarżonych jako zwyczajnych przestępców wywołała falę protestów. Dlatego też wiele procesów toczyło się za zamkniętymi drzwiami, a opinia publiczna nie miała nawet możliwości skonfrontowania się ze stawianymi przez władze zarzutami^[13]. Należy również zaznaczyć, że na Węgrzech szerzyła się dezinformacja dotycząca tego, czym tak naprawdę był zryw narodowy 1956 r. Rozpowszechniane były broszury o „zbrodniach kontrrewolucji”^[14]. Starano się na wiele lat wymazać pamięć o ofiarach reżimu komunistycznego oraz o krwawym stłumieniu rewolucji przez wojska radzieckie.

Na uwagę zasługuje także regulacja zamieszczona pod koniec art. U ust. 1 Ustawy Zasadniczej, która rozciąga odpowiedzialność na „organizacje polityczne, które w okresie transformacji demokratycznej uzyskały uznanie prawne jako następcy prawni Węgierskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej”, uznając je za beneficjentów bezprawnie zgromadzonego przez ich poprzedników majątku^[15]. Rozwiązanie to jest szansą na zapewnienie poczucia sprawiedliwości ofiarom reżimu oraz osobom pamiętającym zbrodniczy ustrój komunistyczny. Koresponduje to z rozwiązaniem przewidzianym w art. U ust. 5 Ustawy Zasadniczej, który przewiduje, że

emerytury lub inne świadczenia przyznane przez państwo na podstawie ustaw przywódcom dyktatury komunistycznej, określonym w ustawie, mogą zostać obniżone w zakresie określonym w ustawie; uzyskane w ten sposób środki muszą zostać przeznaczone na łagodzenie krzywd wyrządzonych

¹² Por. Litván, *Rewolucja węgierska 1956 roku. Reformy, bunt i represje 1953–1963*, 185; Witold Pronobis, *Polska i świat w XX wieku* (Warszawa: Editions Spotkania, 1996), 366; Anna Radziwiłł i Wojciech Roszkowski, *Historia 1945–1990* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1995), 19.

¹³ Litván, *Rewolucja węgierska 1956 roku. Reformy, bunt i represje 1953–1963*, 183.

¹⁴ Litván, *Rewolucja węgierska 1956 roku. Reformy, bunt i represje 1953–1963*, 190.

¹⁵ Ustawa Zasadnicza Węgier uchwalona dnia 25 kwietnia 2011 r., w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2025 r., <https://njt.hu/jogszabaly/en/2011-4301-02-00> [dostęp: 6.01.2026].

przez dyktaturę komunistyczną oraz na podtrzymywanie pamięci ofiar, zgodnie z ustawą^[16].

Wyrównanie rachunków krzywd jest jednym z warunków zapewnienia społecznego poczucia sprawiedliwości, co w państwie opartym na rządach prawa ma ogromne znaczenie. Jednocześnie w art. U ust. 6 Ustawy Zasadniczej wprowadzono brak przedawnienia przestępstw, których sprawcy nie byli ścigani z przyczyn politycznych. Sami sprawcy przestępstw, jak też osoby sprawujące władzę w okresie dyktatury komunistycznej, muszą liczyć się z upublicznieniem informacji „dotyczących ich ról i czynów związanych z funkcjonowaniem dyktatury” (art. U ust. 4 Ustawy Zasadniczej)^[17].

3 | Realizacja postulatów demokratycznych

Wśród postulatów sformułowanych w październiku 1956 r. ważne znaczenie na tle obecnych rozwiązań konstytucyjnych Węgier zajmują dwa, zamieszczone w punkcie 5 rewolucyjnych „Szesnastu Punktów”. Domagano się w nich „przeprowadzenia w całym kraju powszechnych i tajnych wyborów, które wyłonią nowe Zgromadzenie Narodowe z udziałem wszystkich robotników”^[18]. Ukonstytuowanie się 2 maja 1990 r. „pierwszego swobodnie wybranego organu przedstawicielstwa ludowego” uznane zostało na gruncie Ustawy Zasadniczej z 2011 r. za przywrócenie prawa do samostanowienia Węgier i początek nowej demokracji^[19]. Suwerenem na Węgrzech jest Naród, który jest źródłem władzy publicznej (art. B ust. 3 Ustawy

¹⁶ Ustawa Zasadnicza Węgier uchwalona dnia 25 kwietnia 2011 r., w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2025 r., <https://njt.hu/jogszabaly/en/2011-4301-02-00> [dostęp: 6.01.2026].

¹⁷ Ustawa Zasadnicza Węgier uchwalona dnia 25 kwietnia 2011 r., w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2025 r., <https://njt.hu/jogszabaly/en/2011-4301-02-00> [dostęp: 6.01.2026].

¹⁸ Sebestyén, *Dwanaście dni. Rewolucja węgierska 1956*, 315.

¹⁹ Preambuła do Ustawy Zasadniczej uchwalonej dnia 25 kwietnia 2011 r., <https://njt.hu/jogszabaly/en/2011-4301-02-00> [dostęp: 6.01.2026]; por. Grzegorz Kuca, „Pozycja ustrojowa i funkcje Zgromadzenia Krajowego – parlamentu Republiki Węgierskiej (1990–2008),” w *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci profesora Jerzego Stembrowicza*, red. Stanisław Bożyk (Białystok: Temida 2, 2009), 274 i n.

Zasadniczej)^[20]. Naród sprawuje władzę przez swoich wybranych przedstawicieli lub – w wyjątkowych przypadkach – bezpośrednio (art. B ust. 4 Ustawy Zasadniczej)^[21]. Kwestie dotyczące sposobu wyboru posłów do węgierskiego Zgromadzenia Narodowego uregulowane zostały w art. 2 Ustawy Zasadniczej. Posłowie wybierani są w wyborach powszechnych, równych, w głosowaniu bezpośrednim i tajnym. Sposób przeprowadzenia wyborów ma umożliwić wyborcom swobodne wyrażenie ich woli. Szczegóły dotyczące samego procesu wyborczego uregulowane zostały w odrębnej ustawie. Należy jednak nadmienić, iż Ustawa XXXVI z 2013 r. o procedurze wyborczej, która rozwija konstytucyjną regulację wyborczą, wymaga, by przy stosowaniu prawa wyborczego przestrzegane były zasady: ochrony rzetelności (uczciwości) wyborów, dobrowolnego udziału w procesie wyborczym, równości szans kandydatów oraz organizacji zgłaszających kandydatów, udzielania wsparcia wyborcom z niepełnosprawnościami w korzystaniu z prawa wyborczego, wykonywania praw w dobrej wierze oraz zgodnie z ich celem, a także jawności postępowania wyborczego^[22]. Równości rywalizacji partii politycznych w procesie wyborczym służyć ma możliwość bezpłatnego upowszechniania reklam politycznych w okresie kampanii wyborczej – „W interesie zapewnienia właściwego informowania, niezbędnego w okresie kampanii wyborczej do kształtowania demokratycznej opinii publicznej, reklamy polityczne mogą być publikowane wyłącznie w mediach bezpłatnie, na warunkach gwarantujących równe szanse” (art. IX ust. 3 Ustawy Zasadniczej)^[23].

²⁰ Ustawa Zasadnicza Węgier uchwalona dnia 25 kwietnia 2011 r., w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2025 r., <https://njt.hu/jogszabaly/en/2011-4301-02-00> [dostęp: 6.01.2026]; należy również zaznaczyć, iż Ustawa Zasadnicza Węgier z 2011 r. jednoznacznie przesądziła obowiązywanie zasady podziału władz jako elementu demokratycznego systemu państwowego – por. Ivan Halász i Radosław Grabowski, „Zasady podziału władzy na Węgrzech,” w *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, red. Sabina Grabowska i Radosław Grabowski (Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2016), 329–330.

²¹ Ustawa Zasadnicza Węgier uchwalona dnia 25 kwietnia 2011 r., w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2025 r., <https://njt.hu/jogszabaly/en/2011-4301-02-00> [dostęp: 6.01.2026]; Brodziński, *Ustawa zasadnicza Węgier z 25 kwietnia 2011 roku. Odrodzenie narodu i państwa?*, 467.

²² Ustawa XXXVI z 2013 r. o procedurze wyborczej, w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 lutego 2025 r., <https://njt.hu/jogszabaly/en/2013-36-00-00> [dostęp: 6.01.2026].

²³ Ustawa Zasadnicza Węgier uchwalona dnia 25 kwietnia 2011 r., w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2025 r., <https://njt.hu/jogszabaly/en/2011-4301-02-00> [dostęp: 6.01.2026].

Ustawa Zasadnicza w zakresie warunków nabycia praw wyborczych dokonuje pewnego różnicowania. Jest to konsekwencją członkostwa Węgier w strukturach Unii Europejskiej. Czynne i bierne prawo wyborcze do Zgromadzenia Narodowego posiadają wyłącznie pełnoletni obywatele Węgier (art. XXIII ust. 1 Ustawy Zasadniczej)^[24]. Osoby uprawnione do brania udziału w wyborach do Zgromadzenia Narodowego mają także prawo uczestniczenia w wyborach samorządowych, wyborach na stanowisko burmistrza oraz wyborach do Parlamentu Europejskiego, a także mają prawo do udziału w referendum ogólnokrajowym i lokalnym (art. XXIII ust. 7 Ustawy Zasadniczej). Przepisy konstytucyjne gwarantują także prawa wyborcze do organów samorządu, na stanowisko burmistrza oraz do Parlamentu Europejskiego obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej, pod warunkiem że zamieszkują na terytorium Węgier, są pełnoletni i nie zostali w państwie, którego obywatelstwo posiadają, pozbawieni praw wyborczych (art. XIII ust. 2 i 6 Ustawy Zasadniczej). Ustawa Zasadnicza przyznaje także prawo udziału w wyborach do organów samorządu terytorialnego oraz na stanowisko burmistrza osobom posiadającym na Węgrzech status uchodźcy lub posiadającym prawo stałego pobytu (art. XXIII ust. 3 Ustawy Zasadniczej).

Swoboda tworzenia i działania partii politycznych zagwarantowana została w art. VIII ust. 3 Ustawy Zasadniczej. Zgodnie ze wskazaną regulacją partie polityczne są tworzone na podstawie prawa zrzeszania się^[25]. Państwo gwarantuje im również swobodę działania. Celem działania partii politycznych jest przyczynianie się do kształtowania i wyrażania woli wyborców. Jednocześnie partie nie mogą sprawować władzy bezpośrednio. Koresponduje to z regulacją zawartą w art. C ust. 2 zd. 1 Ustawy Zasadniczej, zgodnie z którą „Nikt nie może działać w celu zdobycia lub sprawowania władzy siłą ani w celu jej wyłącznego posiadania”^[26]. Jest to również wyraźne przeciwstawienie się rozwiązaniom obowiązującym w okresie

²⁴ Ustawa Zasadnicza Węgier uchwalona dnia 25 kwietnia 2011 r., w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2025 r., <https://njt.hu/jogszabaly/en/2011-4301-02-00> [dostęp: 6.01.2026].

²⁵ Regulacje dotyczące wolności zrzeszania się zawierała także Konstytucja Republiki Węgierskiej z 1949 r., po zmianach dokonanych w 1989 r. – por. Witold Brodziński, *System Konstytucyjny Węgier* (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2003), 25.

²⁶ Ustawa Zasadnicza Węgier uchwalona dnia 25 kwietnia 2011 r., w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2025 r., <https://njt.hu/jogszabaly/en/2011-4301-02-00> [dostęp: 6.01.2026].

dyktatury komunistycznej, w którym „przewodnią” rolę wypełniać mogła jedna partia – Węgierska Socjalistyczna Partia Robotnicza.

Punkt 5 rewolucyjnych „Szesnastu Punktów” zawierał również żądanie uznania „prawa robotników do strajku”^[27]. Ustawa Zasadnicza z 2011 r. zawiera gwarancje dotyczące pracowników. W art. XVII ust. 2 przyznaje pracownikom oraz ich organizacjom prawo do prowadzenia negocjacji z pracodawcami, prawo do zawierania układów zbiorowych oraz prawo do podejmowania zbiorowych działań w celu obrony interesów pracowników, w tym prawo do strajku. Należy zauważyć, że regulacje konstytucyjne zobowiązują pracowników i pracodawców do współpracy „w celu zapewnienia miejsc pracy, trwałości gospodarki narodowej oraz realizacji innych celów wspólnotowych” (art. XVII ust. 1 Ustawy Zasadniczej)^[28].

Kilka wezwań zawartych w zbiorze „Szesnastu Punktów” dotyczyło uwolnienia gospodarki Węgier spod „protektoratu” Związku Radzieckiego i działaczy partyjnych oraz reorganizacji „węgierskiego życia gospodarczego pod nadzorem specjalistów” (punkty 6–10 „Szesnastu Punktów”)^[29]. Aktualnie Ustawa Zasadnicza stwarza podwaliny pod budowę gospodarki Węgier w oparciu o wolność działalności gospodarczej, uczciwą konkurencję, przeciwdziałanie wszelkim nadużyciom, ochronę praw konsumentów oraz pracę, tworzącą wartość (art. M Ustawy Zasadniczej). Każdy ma prawo do swobodnego wyboru pracy i zawodu oraz do podejmowania działalności gospodarczej (art. XII ust. 1 Ustawy Zasadniczej). Elementem gospodarki rynkowej jest własność prywatna, dlatego też każdy ma prawo do własności i dziedziczenia (art. XIII ust. 1 Ustawy Zasadniczej), natomiast „Własność pociąga za sobą odpowiedzialność społeczną” (art. XIII ust. 1 *in fine* Ustawy Zasadniczej). Poczucie odpowiedzialności za los wspólnoty oraz kształtowanie dobrobytu Węgier są niejako myślą przewodnią regulacji konstytucyjnej. Koresponduje to z wyrażonym wprost w art. XXX ust. 1 Ustawy Zasadniczej wskazaniem, zgodnie z którym „Każdy przyczynia się do pokrywania wspólnych potrzeb stosownie do swoich możliwości oraz swojego udziału w gospodarce”, oraz art. O Ustawy Zasadniczej, zgodnie z którym „Każdy ponosi odpowiedzialność za samego siebie oraz jest

²⁷ Sebestyen, *Dwanaście dni. Rewolucja węgierska 1956*, 315.

²⁸ Ustawa Zasadnicza Węgier uchwalona dnia 25 kwietnia 2011 r., w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2025 r., <https://njt.hu/jogszabaly/en/2011-4301-02-00> [dostęp: 6.01.2026].

²⁹ Sebestyen, *Dwanaście dni. Rewolucja węgierska 1956*, 315.

zobowiązany, stosownie do swoich zdolności i możliwości, przyczyniać się do wykonywania zadań państwa i wspólnoty”^[30].

Postulaty rewolucji 1956 r. dotyczyły również sfery wolności osobistych. W punkcie 12 rewolucyjnych „Szesnastu Punktów” domagano się „wolności sumienia i słowa, wolności prasy i radia”, jak też utworzenia nowej gazety codziennej Związku Węgierskich Organizacji Studenckich (MEFESZ)^[31]. Współcześnie, po ponad 25 latach od odzyskania przez Węgry niepodległości, postulat utworzenia gazety codziennej wydaje się dość archaiczny, ale biorąc pod uwagę realia czasów dyktatury komunistycznej, ograniczonego dostępu do rzetelnych informacji i cenzury, był on bardzo postępowy. Z perspektywy współczesnej ogromnie ważne i wciąż aktualne są postulaty zagwarantowania wolności sumienia i wolności słowa, a także wolności prasy i radia. Ustawa Zasadnicza z 2011 r. w art. IX ust. 1 gwarantuje każdemu wolność słowa^[32]. Jednocześnie w ust. 2 tego samego artykułu wprowadzono gwarancje dla wolności prasy oraz swobodnego rozpowszechniania informacji – „Węgry uznają i chronią wolność oraz pluralizm prasy oraz zapewniają warunki dla swobodnego rozpowszechniania informacji niezbędnych do kształtowania demokratycznej opinii publicznej”. Granicą wolności słowa jest konieczność poszanowania godności innych osób, a także godności Narodu Węgierskiego i wspólnot narodowych, etnicznych, rasowych lub religijnych (art. IX ust. 4–5 Ustawy Zasadniczej). Ustawa Zasadnicza gwarantuje obywatelom również możliwość bardziej sformalizowanego wypowiedzania się w kwestiach publicznych poprzez przyznanie prawa składania – indywidualnie lub wspólnie z innymi – pisemnych wniosków, skarg lub propozycji do każdego organu sprawującego władzę publiczną (art. XXV Ustawy Zasadniczej)^[33].

³⁰ Ustawa Zasadnicza Węgier uchwalona dnia 25 kwietnia 2011 r., w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2025 r., <https://njt.hu/jogszabaly/en/2011-4301-02-00> [dostęp: 6.01.2026].

³¹ Rozbudowane gwarancje wolności sumienia i wyznania oraz wolności słowa znalazły się także w znowelizowanej w 1989 r. Konstytucji Republiki Węgierskiej z 1949 r. – Brodziński, *System Konstytucyjny Węgier*, 25.

³² Ustawa Zasadnicza Węgier uchwalona dnia 25 kwietnia 2011 r., w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2025 r., <https://njt.hu/jogszabaly/en/2011-4301-02-00> [dostęp: 6.01.2026].

³³ Ustawa Zasadnicza Węgier uchwalona dnia 25 kwietnia 2011 r., w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2025 r., <https://njt.hu/jogszabaly/en/2011-4301-02-00> [dostęp: 6.01.2026].

Gwarancje dotyczące wolności sumienia uregulowane zostały w art. VII Ustawy Zasadniczej z 2011 r.^[34] Na gruncie Ustawy Zasadniczej wolność myśli, sumienia i religii obejmuje „wolność wyboru lub zmiany religii albo innych przekonań, a także wolność wyrażania bądź niewyrażania, praktykowania lub nauczania swojej religii albo innych przekonań – poprzez obrzędy religijne lub w inny sposób – indywidualnie lub wspólnie z innymi, zarówno w życiu publicznym, jak i prywatnym”. Osoby wyznające te same zasady wiary mogą tworzyć wspólnoty religijne. Jednocześnie Ustawa Zasadnicza przewiduje rozdział państwa od kościołów i związków wyznaniowych, stanowiąc, że „Państwo i wspólnoty religijne działają oddzielnie. Wspólnoty religijne są autonomiczne” (art. VII ust. 3 Ustawy Zasadniczej). Nie wyklucza to oczywiście możliwości współdziałania państwa ze wspólnotami religijnymi w celu „realizacji celów wspólnotowych” państwa i Narodu Węgierskiego (art. VII ust. 4 Ustawy Zasadniczej)^[35].

Jeden z formułowanych podczas rewolucji 1956 r. postulatów dotyczył zmiany godła państwowego – domagano się „zastąpienia godła państwowego, które obce jest narodowi węgierskiemu, starym węgierskim godłem Kossutha”. Postulat zmiany godła państwowego został zrealizowany już na gruncie Konstytucji Republiki Węgierskiej z 1949 r. w zmienionym brzmieniu w § 76 ust. 2, który przewidywał powrót do starego węgierskiego godła Kossutha, niemniej aktualnie obowiązująca Ustawa Zasadnicza z 2011 r. również podtrzymuje tę tradycję (art. 1 ust. 1)^[36].

³⁴ Ustawa Zasadnicza Węgier uchwalona dnia 25 kwietnia 2011 r., w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2025 r., <https://njt.hu/jogszabaly/en/2011-4301-02-00> [dostęp: 6.01.2026].

³⁵ Ustawa Zasadnicza Węgier uchwalona dnia 25 kwietnia 2011 r., w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2025 r., <https://njt.hu/jogszabaly/en/2011-4301-02-00> [dostęp: 6.01.2026].

³⁶ Ustawa Zasadnicza Węgier uchwalona dnia 25 kwietnia 2011 r., w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2025 r., <https://njt.hu/jogszabaly/en/2011-4301-02-00> [dostęp: 6.01.2026].

4 | Podsumowanie

Niewątpliwie obecnie obowiązująca Ustawa Zasadnicza Węgier z 2011 r., zwłaszcza po wprowadzeniu do niej kilku nowelizacji, stanowi nie tylko nawiązanie, ale w pewien sposób realizację rewolucyjnego planu zapewnienia wolności, sprawiedliwości i rozwoju Węgier. Niektóre z rozwiązań konstytucyjnych mogą być wzorem do naśladowania w innych państwach, które po II wojnie światowej znalazły się pod okupacją wojsk radzieckich, w których władzę sprawowały partie satelickie Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego, a które do tej pory nie dokonały rachunku krzywd.

Jedna z myśli rewolucji węgierskiej 1956 r. nie doczekała się naśladownictwa. Dnia 1 listopada 1956 r. premier Imre Nagy poprosił Organizację Narodów Zjednoczonych o uznanie neutralności Węgier oraz ogłosił wystąpienie ze struktur Układu Warszawskiego. Prośba węgierskiego premiera, choć uznawana za rozpaczliwą próbę ratowania niepodległości Węgier przed radziecką inwazją, nie doczekała się jednak rozpatrzenia na forum ONZ. Po części, jak podają źródła historyczne, było to efektem pewnego nieporozumienia, do którego doszło pomiędzy Ministerstwem Spraw Zagranicznych a Sekretariatem ONZ^[37], a także konsekwencją zaangażowania Stanów Zjednoczonych w konflikt sueski, przy jednoczesnym bagatelizowaniu znaczenia rewolucji, która wybuchła 23 października 1956 r.

Bibliografia

- Bódi, Stefánia. "Wstęp do Konstytucji Węgier ze szczególnym uwzględnieniem 'Narodowego wyznania wiary'." *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 5 (2018): 225–234.
- Brodziński, Witold. "Wstęp." W *Konstytucja Republiki Węgierskiej*. Tłumaczenie Halina Donath, 3–29. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2002.
- Brodziński, Witold. *System Konstytucyjny Węgier*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2003.
- Brodziński, Witold. "Ustawa zasadnicza Węgier z 25 kwietnia 2011 roku. Odrodzenie narodu i państwa?" W *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. Stanisław Bożyk, 459–483. Białystok: Wydawnictwo Temida 2, 2013.

³⁷ Sebestyén, Dwanaście dni. Rewolucja węgierska 1956, 245 i n.

- Budziło, Krzysztof. "Zasady zmiany Konstytucji Republiki Węgierskiej." W *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, red. Radosław Grabowski i Sabina Grabowska, 372–381. Warszawa: Wolters Kluwer, 2008.
- Halász, Ivan i Radosław Grabowski. "Zasady podziału władzy na Węgrzech." W *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, red. Sabina Grabowska i Radosław Grabowski, 327–342. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2016.
- Janke, Igor. *Napastnik. Opowieść o Viktorze Orbánie*. Warszawa: Demart, 2012.
- Kuca, Grzegorz. "Republika Węgierska." W *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw współczesnych*, red. Paweł Sarnecki, 385–401. Warszawa: Wolters Kluwer, 2007.
- Kuca, Grzegorz. "Pozycja ustrojowa i funkcje Zgromadzenia Krajowego – parlamentu Republiki Węgierskiej (1990–2008)." W *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci profesora Jerzego Stembrowicza*, red. Stanisław Bożyk, 272–290. Białystok: Temida 2, 2009.
- Litván, Gyorgy. *Rewolucja węgierska 1956 roku. Reformy, bunt i represje 1953–1963*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN, 1996.
- Pronobis, Witold. *Polska i świat w XX wieku*. Warszawa: Editions Spotkania, 1996.
- Radziwiłł, Anna i Wojciech Roszkowski. *Historia 1945–1990*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1995.
- Roszkowski, Wojciech. *Historia i teraźniejszość 1945–1979*. Kraków: Biały Kruk, 2022.
- Sebestyen, Victor. *Dwanaście dni. Rewolucja węgierska 1956*. Warszawa: Magnum, 2006.
- Surówka, Anna. "Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Węgierskiej." W *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, red. Sabina Grabowska i Radosław Grabowski, 357–364. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2010.



PAWEŁ BUCOŃ

Restytucja mienia osób represjonowanych po powstaniu węgierskim 1956 r. – analiza cywilnoprawna

**Restitution of Property of Persons Repressed
after the 1956 Hungarian Uprising – A Civil Law Analysis**

Abstract

The article discusses the civil law aspects of property restitution for persons repressed after the 1956 Hungarian Uprising. The policy of the communist government, created as a result of the Soviet invasion, aimed to impose numerous repressive measures on participants in the uprising and all those deemed enemies of the “people’s government”. A key element of this was the confiscation of property. Therefore, after the overthrow of the communist regime in 1989, the question arose as to how to implement the restitution of property seized from its original owners. This process was limited in nature and consisted of providing compensation in the form of so-called compensation vouchers. In the author’s opinion, these vouchers did not fully fulfill their role as a compensation instrument. However, the limited scope of compensation was justified by the need to protect acquired rights, ensure the stability of property relations, and address state budget constraints.

SŁOWA KLUCZOWE: restytucja mienia,
bony kompensacyjne, roszczenie
odszkodowawcze, bezpodstawne
wzbogacenie, prywatyzacja

KEYWORDS: property restitution,
compensation vouchers,
compensation claim, unjust
enrichment, privatization

PAWEŁ BUCOŃ – doktor habilitowany nauk prawnych, Katolicki Uniwersytet
Lubelski Jana Pawła II, ORCID – 0000-0002-4413-2588,
e-mail: pawel.bucon@kul.pl

1 | Wstęp

Stłumienie powstania węgierskiego w 1956 r. doprowadziło do licznych represji wobec jego uczestników i osób realnie lub domniemanie wspierających protest przeciwko dominacji sowieckiej. Oprócz represji karnych, jakimi były liczne wyroki śmierci, wieloletnie kary pozbawienia wolności oraz masowe internowania, znaczącą rolę odgrywały represje majątkowe (konfiskaty mienia ruchomego, wywłaszczenia bez odszkodowania, nacjonalizacja przedsiębiorstw)^[1].

Upadek reżimu komunistycznego i zapoczątkowana w 1989 r. transformacja ustrojowa wiązały się z koniecznością kompleksowego uregulowania kwestii restytucji mienia bezprawnie odebranego w okresie panowania „władzy ludowej”^[2]. Wyzwaniem stało się wypracowanie modelu rekompensaty, podobnie jak w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Miał on z jednej strony respektować prawa byłych właścicieli, z drugiej zaś zapewniać stabilność stosunków społeczno-ekonomicznych powstałych w wyniku kilkudziesięciu lat przekształceń własnościowych.

W okresie transformacji ustrojowej po 1989 r. brak formalnych podstaw prawnych konfiskat mienia należącego do osób uznanych za wrogich klasowo oraz nieprawidłowość dokumentacji (bądź jej celowe niszczenie) spowodowały poważne komplikacje. Węgierskie procesy restytucyjne były utrudnione przede wszystkim dlatego, że poszkodowani w okresie największego nasilenia terroru komunistycznego nie dysponowali oficjalnymi decyzjami administracyjnymi ani wyrokami, które mogłyby stanowić dowód bezprawnego pozbawienia ich majątku. Ponadto represje oparte na nieformalnych poleceniach politycznych stawiały osoby dochodzące roszczeń w sytuacji szczególnie niekorzystnej procesowo. W praktyce musiały one wykazać zaistnienie zdarzenia prawnego, które nie zostało ujęte w oficjalnym dokumencie. Był to jeden z powodów przyjęcia po 1989 r. mechanizmu rekompensaty finansowej, skutkiem czego niemożliwe okazało się

¹ János M. Bak, Csaba Békés, Gyula Kozák, György Litván i János M. Rainer, „Repression and Reprisal,” w *The Hungarian Revolution of 1956: Reform, Revolt and Repression, 1953–1963*, red. György Litván, János M. Bak i Lyman Howard Legters (London–New York: Longman Publishing Group, 1996), 138–156.

² Por. Kevin McDermott i Matthew Stibbe, „The Collapse of Communism in Eastern Europe: Origins, Processes, Outcomes,” w *The 1989 Revolutions in Central and Eastern Europe: From Communism to Pluralism*, red. Kevin McDermott i Matthew Stibbe (Manchester: Manchester University Press, 2013), 1–30.

faktyczne odzyskanie mienia pozbawionego w wyniku arbitralnych decyzji organów państwa komunistycznego.

Celem niniejszego artykułu jest przeprowadzenie analizy cywilnoprawnych aspektów restytucji mienia odebranego osobom represjonowanym za udział w powstaniu 1956 r. w świetle węgierskiego porządku prawnego po 1989 r. Zdaniem autora niniejszego artykułu mechanizmy kompensacyjne, mimo niewątpliwej doniosłości, realizowały model minimalny, w którym zasadą stała się rekompensata finansowa, bez restytucji w naturze. W konsekwencji wiele szkód wynikających z represji politycznych nie zostało w pełni naprawionych.

2 | Formy represji majątkowych po powstaniu 1956 r.

Powstanie węgierskie 1956 r. zakończyło się militarną interwencją wojsk sowieckich oraz utworzeniem przez Moskwę nowego rządu Jánoša Kádára, który już w pierwszych tygodniach po objęciu władzy wdrożył szeroko zakrojone represje polityczne wobec uczestników i sympatyków rewolucji^[3]. Represyjność państwa przybrała formę nie tylko fizycznej eliminacji przeciwników (aresztowania, internowania, procesy pokazowe, wykonywanie kar śmierci), lecz także systematycznego niszczenia ich podstaw materialnych. Majątkowe środki represji stały się jednym z najważniejszych elementów strategii władzy, służąc zarówno ukaraniu jednostek uznanych za „kontrrewolucjonistów”, jak i zastraszeniu społeczeństwa oraz umocnieniu kontroli państwa nad zasobami gospodarczymi^[4].

Konfiskata mienia, którą uzasadniano formalnie wyrokami sądów karnych, zwłaszcza w sprawach dotyczących przestępstw przeciwko „ustrowi demokratycznemu” i „władzy ludowej”, stała się dominującą formą

³ János M. Rainer, “The Hungarian Revolution of 1956: Causes, Aims, and Course of Events,” w *The 1956 Hungarian Revolution: Hungarian and Canadian Perspectives*, red. Christopher Adam, Tibor Egervari, Leslie Laczkó i Judy Young (Ottawa: University of Ottawa Press, 2010), 12–31; Bennett Kovrig, “Hungary in the Era of the Kádár Compromise,” *International Journal* 33, nr 4 (1978): 721.

⁴ Pod tym względem środki zastosowane przez nowe władze zainstalowane przez Moskwę przypominały okres reżimu stalinowskiego. Por. László Borhi, *Survival under Dictatorships. Life and Death in Nazi and Communist Regimes* (Budapest–Vienna–New York: Central European University Press, 2024), 293.

represji majątkowych. Sądy, w praktyce podporządkowane politycznie, rutynowo orzekały przepadek mienia jako środek karny, nie dokonując jakiegokolwiek indywidualnej oceny związku danego składnika majątkowego z rzekomą działalnością kontrrewolucyjną. Konfiskata stawała się więc środkiem automatycznym, stosowanym niemal z urzędu wobec osób skazywanych w procesach politycznych, co potwierdza instrumentalne traktowanie prawa karnego przez władze komunistyczne^[5].

Niezależnie od represji realizowanych pod pozorem stosowania prawa karnego szeroko stosowano różne formy wywłaszczenia bez odszkodowania, obejmujące w szczególności nieruchomości rolne, kamienice, przedsiębiorstwa usługowe oraz zakłady drobnej wytwórczości należące do osób uznanych przez reżim za element „wrogi klasowo”. Wywłaszczenia te nie miały charakteru powszechnej, planowej reformy gospodarczej. Tym samym nie stanowiły środka polityki ekonomicznej, lecz służyły za narzędzie represji wobec politycznych wrogów władzy ludowej^[6].

Najbardziej jaskrawą formą naruszenia prawa własności było administracyjne przejmowanie mienia, dokonywane na podstawie arbitralnych decyzji organów państwowych, w szczególności lokalnych komitetów partii, rad ludowych i organów bezpieczeństwa. Przejęcia te odbywały się bez jakiegokolwiek podstawy prawnej. Były w całości oparte na woli politycznej władzy i uzasadniane ogólnikowym odwołaniem się do interesu państwa, konieczności zabezpieczenia ładu publicznego lub ochrony zdobyczy socjalizmu. Takie podejście w praktyce oznaczało pełną dowolność organów administracji, które mogły pozbawiać obywateli majątku bez decyzji sądu, wskazania podstawy prawnej i drogi odwoławczej.

Represje majątkowe po 1956 r. cechowała ich pozornie legalistyczna forma, za którą kryło się systemowe naruszanie elementarnych zasad państwa prawa, w tym ochrony własności, pewności prawa i zakazu działania prawa wstecz. Reżim komunistyczny funkcjonował w oparciu o akty quasinormatywne, jakimi były instrukcje organów bezpieczeństwa, tajne wytyczne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych czy polityczne uchwały Komitetu Centralnego Węgierskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej. Różnego rodzaju dokumenty, nieposiadające rangi źródeł powszechnie obowiązującego prawa, kształtowały faktycznie praktykę organów państwowych,

⁵ Por. Norbert Varga, “Fundamental Rights of Citizens in Hungarian Socialist Constitutional Law,” *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa* 18, nr 3 (2025): 326.

⁶ Por. Csaba Varga, *Rule of Law: Contesting and Contested* (Budapest: Ferenc Mádln Institute of Comparative Law, 2021), 135–136.

zastępując obowiązujące przepisy o gospodarce państwowej i wywłaszczeniu. Prowadziło to do niemal całkowitego rozmycia formalnych gwarancji prawnych oraz umożliwiało stosowanie represji przeciwko niemal każdemu, kto znalazł się w kręgu zainteresowania służb bezpieczeństwa.

Widać jasno, że represje majątkowe po powstaniu 1956 r. należy nie tylko traktować jako element polityki karnej państwa komunistycznego, lecz również uważać za strukturalne narzędzie kontroli politycznej i ekonomicznej, które łamało podstawowe zasady prawa publicznego i prywatnego. Skutki represji, zarówno w wymiarze prawnym, jak i społecznym, odczuwalne były jeszcze przez wiele dekad, a problem niepełnej restytucji i trudności dowodowych pozostał jednym z kluczowych wyzwań transformacji ustrojowej Węgier po 1989 r.

3 | Prawne podstawy restytucji mienia po upadku reżimu komunistycznego

Upadek reżimu komunistycznego i zapoczątkowanie transformacji ustrojowej na Węgrzech w 1989 r. otworzyły drogę do systemowego uregulowania problematyki restytucji mienia utraconego w wyniku wywłaszczeń i represji politycznych, w tym związanych z wydarzeniami rewolucyjnymi z 1956 r. W przeciwieństwie jednak do rozwiązań przyjętych m.in. w Niemczech czy Republice Czeskiej ustawodawca węgierski zdecydował się na model kompensacyjny, a nie restytucyjny. Wynikało to zarówno z przesłanek ekonomicznych – niemożności zwrotu znacznej części mienia ze względu na późniejszą prywatyzację i zmiany własnościowe – jak i z założeń polityki historycznej, która miała koncentrować się na złagodzeniu skutków sankcji, a nie na pełnym przywracaniu stanu sprzed wywłaszczeń. W szerszej perspektywie chodziło o poszanowanie konsensualnego modelu transformacji ustrojowej zapoczątkowanej w 1989 r.^[7]

⁷ Péter Paczolay, "Constitutional Transition and Legal Continuity," *Connecticut Journal of International Law* 8, nr 2 (1993): 569; Antal Visegrády, "Transition to Democracy in Central and Eastern Europe: Experiences of a Model Country – Hungary," *William and Mary Bill of Rights Journal* 1, nr 2 (1992): 246–250; por. Andrea Schmidt, "The Course of Transition into a Democratic System in Hungary," w *Hungary and Poland in Times of Political Transition: Selected Issues*, red. Beata Pająk-Patkowska

U podłoża przyjęcia kompensacyjnego modelu restytucji leżały też skomplikowane stosunki własnościowe, które datowały się od 1939 r., i pozbawienie własności obywateli pochodzenia żydowskiego. W 1945 r. przeprowadzono reformę rolną, na mocy której dokonano podziału wielkich majątków ziemskich. W tym też czasie pozbawiono prawa własności różnego rodzaju kategorie obywateli (zdrajców ojczyzny, członków organizacji faszystowskich, zbrodniarzy wojennych). Rozpoczęto również proces nacjonalizacji zakładów przemysłowych. Wejście w życie konstytucji z 1949 r. (w pierwotnym brzmieniu) dało podstawę do wywłaszczania wszelkiej maści „wrogów ludu” (czy to prawdziwych, czy domniemyanych). Osłabienie ochrony własności prywatnej nastąpiło w 1959 r. wraz z uchwaleniem kodeksu cywilnego, który dawał pierwszeństwo własności publicznej (państwowej i spółdzielczej) przed prywatną^[8].

W efekcie odpowiedź na pytanie o zakres i formy zadośćuczynienia ofiarom reżimu komunistycznego, które zostały pozbawione prawa własności, jakiej musiały udzielić demokratyczne władze wraz z przełomem 1989 r., nie należała do najłatwiejszych, a nawet wzbudziła spór w ówczesnej koalicji rządowej^[9]. Zwyciężył pogląd o potrzebie utrzymania konsensualnego kierunku transformacji ustrojowo-gospodarczej. Stanowisko to znalazło uznanie w orzecznictwie węgierskiego Trybunału Konstytucyjnego. W sprawie o sygn. 21/1990^[10] Trybunał Konstytucyjny uznał za „szkodliwą dyskryminację” ideę reprivatyzacji ziemi rolnej, tj. przywrócenie jej własności pierwotnym właścicielom, którym została odebrana w okresie reżimu komunistycznego^[11]. Innymi słowy, Trybunał Konstytucyjny w imię ochrony istniejących stosunków prawnych uznał niekonstytucyjność restytucji naturalnej, a podstawę swojego stanowiska

i Marcin Rachwał (Poznań: Adam Mickiewicz University Faculty of Political Science and Journalism Press, 2016), 11–24.

⁸ Péter Paczolay, “Judicial Review of the Compensation Law in Hungary,” *Michigan Journal of International Law* 13, nr 4 (1992): 808–809.

⁹ Za pełną restytucją naturalną mienia odebranego przez władze komunistyczne opowiadała się Niezależna Partia Drobnych Rolników (węg. *Független Kisgazdapárt*, FKgP), wbrew stanowisku największej siły rządowej – Węgierskiego Forum Demokratycznego (węg. *Magyar Demokrata Fórum*, MDF).

¹⁰ Orzeczenie z dnia 4 października 1990 r., *Magyar Közlöny*, nr 98 (1990).

¹¹ Istvan Pogany, “Constitutional Reform in Central and Eastern Europe: Hungary’s Transition to Democracy,” *International and Comparative Law Quarterly* 42, nr 2 (1993): 349.

uzasadnił ogólnym zakazem dyskryminacji i zasadą równości^[12]. W tym samym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny – co ciekawe – uznał, że nie istnieje możliwość skonstruowania prawa o charakterze podmiotowym do przywrócenia odebranej przez państwo własności, nawet jeśli aktu tego dokonano w okresie reżimu komunistycznego. W szczególności Trybunał Konstytucyjny objął konstytucyjną ochroną własność spółdzielni rolniczych^[13], uznając, że nie może być ona im odebrana, mimo zmiany warunków ustrojowych, inaczej jak tylko za pełnym odszkodowaniem. Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny uznał brak konstytucyjnego obowiązku państwa w zakresie dokonania choćby częściowej rekompensaty za odebranie własności zgodnie z obowiązującym prawem, pozostawiając ostateczną decyzję w tej mierze organom legislatywy i egzekutywy^[14].

Konsekwencją stanowiska Trybunału Konstytucyjnego stało się przyjęcie przez węgierskiego ustawodawcę modelu kompensacyjnego restytucji. W latach 1991–1992 parlament węgierski (Zgromadzenie Krajowe) uchwalił serię tzw. ustaw kompensacyjnych (węg. *kárpótlási törvények*). Chodzi w szczególności o ustawę nr XXV z 1991 r.^[15] oraz ustawę nr XXXII z 1992 r.^[16] Określały one zasady odszkodowania i zadośćuczynienia za szkody majątkowe i osobowe wynikające z nacjonalizacji, wywłaszczeń i represji politycznych. Konstrukcja prawna tych ustaw od samego początku zakładała odejście od klasycznego modelu restytucji naturalnej. Zasadą stało się przyznawanie rekompensaty pieniężnej, realizowanej w formie bonów kompensacyjnych (węg. *kárpótlási jegyek*). Bony te mogły być następnie

¹² Zob. w szerszym kontekście: Wojciech Sadurski, *Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe* (Dordrecht: Springer, 2008), 218.

¹³ Spółdzielnie powstawały w okresie reżimu komunistycznego w drodze przymusowej kolektywizacji.

¹⁴ Pogany, "Constitutional Reform," 349–350; László Sólyom, "The Hungarian Constitutional Court and Social Change," *Yale Journal of International Law* 19, nr 1 (1994): 231.

¹⁵ 1991. évi XXV. törvény a tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról (Ustawa XXV z 1991 r. o częściowej rekompensacie szkód niesłusznie wyrządzonych przez państwo w mieniu obywateli w celu uregulowania stosunków majątkowych), https://jogkodik.hu/jsz/kpt_1991_25_torveny_3404247 [dostęp: 21.12.2025].

¹⁶ 1992. évi XXXII. törvény az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról (Ustawa XXXII z 1992 r. o odszkodowaniach dla osób bezprawnie pozbawionych życia i wolności z przyczyn politycznych), <https://njt.hu/jogszabaly/1992-32-00-00> [dostęp: 21.12.2025].

wykorzystywane w procesach prywatyzacyjnych, jak również przy nabywaniu nieruchomości państwowych lub akcji przedsiębiorstw, co miało m.in. zwiększyć ich funkcję inwestycyjną i zdynamizować gospodarkę rynkową^[17]. W ten sposób instytucja bonów kompensacyjnych wpisywała się nie tylko w system wypłacenia odszkodowań, ale również proces prywatyzacji, jaki przeprowadzono u progu lat 90. XX wieku^[18].

Ustawodawca węgierski nie wykluczył całkowicie restytucji naturalnej, ale została ona przewidziana jedynie jako środek wyjątkowy. Można było ją zastosować tylko wówczas, gdy zwrot mienia był faktycznie i prawnie możliwy, w szczególności gdy nie doszło do jego przeniesienia na osoby trzecie, działające w dobrej wierze. Kolizję z prawami nabywców uznano za nieusuwalną przeszkodę w procesie restytucji mienia^[19]. Decyzję taką uzasadniono koniecznością ochrony podmiotów prawa działających w dobrej wierze oraz stabilnością obrotu prawnego. W rezultacie zakres zwrotów w naturze był marginalny, ograniczony niemal wyłącznie do przypadków, w których mienie przez cały czas pozostawało w rękach państwa^[20].

Ustawy kompensacyjne narzuciły również enumeratywne określenie form represji uprawniających do świadczeń. W praktyce oznaczało to, że tylko ściśle określone zdarzenia prawne mogły stanowić podstawę roszczeń. Znaczna część konfiskat dokonanych po powstaniu 1956 r., w tym związanych z działalnością kontrrewolucyjną, została pominięta przez ustawodawcę, co wykluczało możliwość uzyskania jakiejkolwiek restytucji bądź kompensacji. Odszkodowania obliczano według wysokości częstokroć

¹⁷ Por. Kent Klautdt, "Hungary After the Revolution: Privatization, Economic Ideology and the False Promise of the Free Market," *Law and Inequality* 13, nr 2 (1995): 326–327.

¹⁸ Ádám Boóc, "A Short Review of the History of the Hungarian Privatization," *Acta Juridica Hungarica* 46, nr 1–2 (2005): 132–133; Ilonka Jankovich, "Recent Developments in Privatization Laws, Banking Laws, and Dispute Resolution in Hungary," w *The Revival of Private Law in Central and Eastern Europe. Essays in Honour of Ferdinand J.M. Feldbrugge*, red. George Ginsburgs, Donald Barry i William B. Simons (The Hague: Kluwer Law International, 1996), 533.

¹⁹ Węgierski Trybunał Konstytucyjny uznawał konsekwentnie ciągłość systemu prawnego po zmianach ustrojowych dokonanych po 1989 r. W orzeczeniu z dnia 5 marca 1992 r. (nr 11/1992) stwierdził, iż „dawne prawo zachowało swoją ważność [...] nie ma rozróżnienia między prawem «przedkonstytucyjnym» a «pokonstytucyjnym». Legitymacja różnych systemów (politycznych) w ciągu ostatniego półwiecza jest z tego punktu widzenia nieistotna”. Varga, *Rule of Law*, 123–124.

²⁰ Brak obowiązku zwrotu mienia *in natura* potwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 3 czerwca 1991 r., nr 28/1991, *Magyar Közlöny*, nr 77 (1991).

znacząco odbiegających od rzeczywistej wartości rynkowej utraconego mienia, co prowadziło do daleko idącej redukcji świadczeń.

Dodatkową przeszkodą było działanie ustawodawcy węgierskiego, który wprowadził stosunkowo krótkie terminy na składanie wniosków o rekompensatę. Z perspektywy prawa cywilnego miały one charakter zbliżony do terminów prekluzyjnych, co całkowicie eliminowało możliwość późniejszego dochodzenia roszczeń, niezależnie od indywidualnych okoliczności. Wielu poszkodowanych nie zdołało więc skutecznie zgłosić wniosków w przewidzianym czasie, zwłaszcza osoby przebywające na emigracji lub te, które nie dysponowały pełną dokumentacją potwierdzającą utratę mienia^[21].

W efekcie przyjęty model kompensacyjny doprowadził do sytuacji, w której znaczna część osób pokrzywdzonych w związku z powstaniem węgierskim 1956 r. nie uzyskała ani realnej możliwości odzyskania mienia, ani pełnego odszkodowania odpowiadającego jego wartości. Mimo że ustawy kompensacyjne stanowiły próbę rozliczenia się państwa z przeszłością, ich konstrukcja prawna (w tym ograniczony zakres podmiotowy i przedmiotowy, niska wartość kompensacji oraz krótkie terminy zgłoszeniowe) sprawiła, że ich skuteczność była ograniczona, a rzeczywista restytucja przybrała formę raczej symboliczną niż materialną. Tym samym leżące u podłoża transformacji polityczno-gospodarczej założenie o potrzebie ochrony własności prywatnej nie mogło być w pełni zrealizowane^[22].

4 | Bony kompensacyjne jako podstawa roszczeń restytucyjnych

Ustawodawca węgierski, konstruując system rekompensat, stanął przed koniecznością pogodzenia sprzecznych wartości: z jednej strony potrzeb ochrony pokrzywdzonych w okresie komunistycznym, z drugiej stabilizacji

²¹ Csongor Kuti, *Post-Communist Restitution and the Rule of Law* (Budapest–New York: Central European University Press, 2009), 149–152.

²² Por. Lajos Vékás, "Some Features of the Civil Code of Hungary," w *Domi esse et in Europa et in mundo. Ünnepi tanulmányok a 70 éves Halmai Péter tiszteletére*, red. Kutasi Gábor (Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 2024), 594.

stosunków majątkowych po czterech dekadach daleko idącej ingerencji państwa w prawo własności. Dlatego też, definiując zakres uprawnień restytucyjnych, nie zastosował wobec nich klasycznych roszczeń windykacyjnych (łac. *rei vindicatio*). Aby uniknąć rewizji tytułów własności oraz wpływu na bezpieczeństwo prawne uczestników transformującej się gospodarki, sięgnięto po narzędzia właściwe prawu obligacyjnemu. Zdecydowano się na skonstruowanie szczególnego typu roszczenia odszkodowawczego – publicznoprawnego co do źródła, lecz cywilnoprawnego w swej funkcji, treści oraz skutkach. Uprawnionemu przysługiwało świadczenie majątkowe określone ustawą kompensacyjną, w postaci wypłaty pieniężnej bądź jej substytutu^[23]. Ustawodawca węgierski nie stworzył natomiast odpowiedniej podstawy prawnej dla konstruowania roszczeń zmierzających do odzyskania własności lub posiadania rzeczy. Rozwiązanie to pozwalało uniknąć konfliktu interesów pomiędzy byłymi i aktualnymi właścicielami, eliminując ryzyko trwałego sporu co do praw rzeczowych oraz konieczność ich sądowego, czasochłonnego ustalania^[24].

Cywilnoprawna kwalifikacja roszczeń rekompensacyjnych miała istotne znaczenie praktyczne: przesądzała o ich dziedziczności, dopuszczalności obrotu, stosowaniu zasad odpowiedzialności kontraktowej i deliktowej państwa oraz reguł przedawnienia właściwych prawu zobowiązań. Węgierskie roszczenia kompensacyjne funkcjonowały w obrocie jako wierzytelności prywatnoprawne, podlegając konstrukcjom typowym dla stosunków cywilnych^[25]. Takie rozwiązanie wpisywało się w szerszą tendencję występującą w postkomunistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej, w których z uwagi na brak możliwości restytucji naturalnej uprawnionym przyznawano rekompensaty o charakterze obligacyjnym.

Można przyjąć, że konstrukcja prawna bonów kompensacyjnych (węg. *kompenzációs jegyek*) zbliżona była do papierów wartościowych inkorporujących wierzytelność wobec państwa, lecz bez elementów właściwych klasycznym obligacjom, takich jak wartość nominalna czy prawo do odsetek. Bony mogły być wykorzystywane do nabywania nieruchomości z zasobu państwowego, udziałów przedsiębiorstw w procesie

²³ David Fleming, "Compensation or Restitution? An Analysis of the Hungarian Land Compensation Acts 1991-92," *Journal of Property Valuation and Investment* 13, nr 4 (1995): 71-78.

²⁴ Por. István Rév, *Retroactive Justice: Prehistory of Post-Communism* (Stanford: Stanford University Press, 2005), 202.

²⁵ Zob. Rodney M. Chun, "Compensation Vouchers and Equity Markets: Evidence from Hungary," *Journal of Banking & Finance* 24, nr 7 (2000): 1155-1178.

prywatyzacji oraz do zaspokajania określonych zobowiązań publiczno-prawnych, m.in. zakupu ziemi rolnej^[26], regulowania zaległości czynszowych lub wykupu mieszkań komunalnych^[27]. Ich wartość rynkowa ustalana była w oparciu o mechanizmy popytu i podaży, co powodowało znaczną zmienność cen, typową dla instrumentów finansowych, choć formalnie bony pozostawały kategorią szczególną, niemieszczącą się w pełni w tradycyjnych typach papierów wartościowych. W praktyce – co ciekawe – ukształtował się rynek roszczeń restytucyjnych, funkcjonujący na zasadach zbliżonych do obrotu wierzytelnościami prywatnymi. Rynek ten odegrał podwójną rolę: z jednej strony pozwolił uprawnionym na uzyskanie natychmiastowych środków, z drugiej otworzył możliwość akumulacji znacznych pakietów bonów przez inwestorów, którzy wykorzystywali je w procesie prywatyzacji.

Kluczowym mechanizmem umożliwiającym swobodny przepływ roszczeń, bez konieczności każdorazowej ingerencji państwa, była konstrukcja cesji wierzytelności, przewidziana przepisami węgierskiego kodeksu cywilnego^[28]. Minimalizowała ona obciążenia administracyjne w obrocie bonami oraz sprzyjała elastycznemu kształtowaniu sytuacji majątkowej osób uprawnionych, które mogły, zależnie od potrzeb, zatrzymać wierzytelność, sprzedać ją lub wymienić na określone świadczenia.

²⁶ W przypadku gruntów rolnych prawo do ich nabycia mogło być wykonane tylko przez osobę zobowiązującą się do użytkowania gruntu na cele rolnicze i niewycofania gruntu z celów rolniczych przez okres pięciu lat. Zob. Neil J. Kritz, "Hungary: Compensation Laws," w *Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, vol. III, *Laws, Ruling and Reports*, red. Neil J. Kritz (Washington: United States Institute of Peace Press, 1995), 748–750.

²⁷ Kuti, *Post-Communist Restitution*, 90.

²⁸ Pochodzący z 1959 r. węgierski kodeks cywilny został poddany rewizji w 1991 r. Usunięto wówczas przepisy pochodzące z poprzedniej epoki, zapewniając pełną ochronę własności prywatnej; 1991. évi XIV. törvény a Polgári Törvénykönyv módosításáról (Ustawa nr XIV z 1991 r. o zmianie kodeksu cywilnego), <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99100014.TV> [dostęp: 21.12.2025]; Cheryl W. Gray, Rebecca J. Hanson i Michael Heller, "Hungarian Legal Reform for the Private Sector," *George Washington Journal of International Law and Economics* 26 (1992): 293. W 2013 r. przyjęto nowy kodeks cywilny, który obowiązuje na Węgrzech do dziś; 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ustawa nr V z 2013 r. – Kodeks cywilny), <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1300005.TV> [dostęp: 21.12.2025]. Zob. Lajos Vékás, "Civil Code of 2013," w *Introduction to Hungarian Law*, red. Attila Harmathy (Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2019), 77; Tamás Fézer, "Re-Codifying Civil Law in Hungary," *Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały* 15, nr 2 (2014): 73–92.

Zastosowanie opisanych instrumentów cywilnoprawnych miało również funkcję ustrojową i gospodarczą. Węgierskie rozwiązania unikały destabilizacji systemu gospodarczego poprzez naruszenie praw nabytych obecnych właścicieli nieruchomości i przedsiębiorstw. Eliminacja restytucji w naturze usuwała ryzyko sporów dotyczących przeniesienia prawa własności, z czym mierzyły się np. Czechy czy Słowenia. Konstrukcja roszczeń cywilnoprawnych przenosiła ewentualne konflikty na płaszczyznę zobowiązań pieniężnych, znacznie prostszą do rozstrzygnięcia sądownie niż wieloletnie spory restytucyjne. Włączenie bonów do procesu prywatyzacji umożliwiało państwu stopniowe zmniejszanie swojej roli właścicielskiej w gospodarce przy równoczesnym realizowaniu zobowiązań kompensacyjnych^[29].

Biorąc powyższe pod uwagę, bony kompensacyjne uznać należy za instytucję quasicywilnoprawną, która stanowiła podstawowe narzędzie w procesie restytucji mienia. Nie była to klasyczna regulacja cywilnoprawna, miała bowiem postać hybrydową, klasyfikującą ją pośród regulacji z pogranicza prawa cywilnego i prawa administracyjnego. Z pewnością tego rodzaju konstrukcja służyła celowi, jaki chciał osiągnąć węgierski ustawodawca, tj. odszkodowania dla ofiar reżimu komunistycznego z tytułu poniesionego uszczerbku na majątku bez narażania na szwank aktualnych stosunków prawnych, wykształconych w toku ponad 40 lat od zdławienia powstania 1956 r. Niemniej w praktyce hybrydowy status prawny bonów budził liczne wątpliwości interpretacyjne, m.in. co do zakresu ich ochrony, zasad odpowiedzialności państwa oraz ich kwalifikacji jako papierów wartościowych w świetle prawa handlowego. Nie zmienia to faktu, że zastosowanie bonów odszkodowawczych pozwoliło państwu na kontrolowane rozłożenie obciążeń finansowych w czasie zamiast dokonywania bezpośrednich wypłat pieniężnych. Tym samym instrumenty quasicywilnoprawne, mimo swego hybrydowego charakteru, okazały się efektywnym narzędziem łączenia polityki kompensacyjnej z szerszym procesem przekształceń własnościowych.

Nie była to jednak konstrukcja wolna od wad. System kompensacyjny wykazywał szereg usterek, które stały się przedmiotem krytyki zarówno w doktrynie, jak i w debacie publicznej. Najpoważniejszym problemem był brak pełnej kompensacji szkód z okresu komunistycznego, wynikający ze sztywnych limitów odszkodowań. Ich maksymalna wysokość często nie

²⁹ Zob. m.in. Péter Ákos Bod, "Hungarian Economic Policy Between 1989 and 2019," *Economy & Finance* 6, nr 1 (2019): 17–42.

odpowiadała realnej wartości utraconego mienia. Słabością przyjętych rozwiązań było również uprzywilejowanie podmiotów dysponujących kapitałem, które mogły skupować bony i wykorzystywać je z zyskiem w procesie prywatyzacji, co prowadziło do powstawania nierówności między uprawnionymi. Przedstawione braki nie dyskwalifikowały jednak bonów kompensacyjnych z punktu widzenia zgodności z konstytucją, co potwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu 43/1992. Trybunał Konstytucyjny uznał zarówno brak konfliktu ograniczeń kompensacji z zasadą równości, jak i obowiązek wypłaty odszkodowania odpowiadającego rynkowej wartości mienia^[30].

5 | Niedopuszczalność zastosowania klasycznych instytucji prawa cywilnego w procesie restytucji mienia

Przyjęcie konstrukcji bonów kompensacyjnych w procesie restytucji mienia wiązało się z uznaniem niedopuszczalności zastosowania do tego celu klasycznych instytucji prawa cywilnego, w tym odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa^[31], czy też – jak wspomniano wyżej – roszczeń windykacyjnych z tytułu ochrony własności^[32]. Roszczenia restytucyjne związane z okresami nacjonalizacji i represji politycznych mogły być dochodzone wyłącznie w reżimie ustaw kompensacyjnych, które wyczerpująco regulowały zarówno uprawnienia, jak i przesłanki odpowiedzialności państwa^[33]. Tym samym klasyczne instytucje prawa cywilnego zostały w zasadzie wyłączone, a sądy oddalały powództwa oparte na przepisach

³⁰ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 lipca 1992 r., 43/1992, *Magyar Közlöny*, nr 43 (1992).

³¹ Orzeczenie Sądu Najwyższego z 1993 r., Pfv.IV.20.567/1993.

³² Dopuszczalność wyłączenia klasycznych konstrukcji cywilnoprawnych z procesu restytucji mienia wynikała z przywołanego wyżej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o sygn. 21/1990. W późniejszych ustawach kompensacyjnych węgierski parlament skorzystał z tej możliwości i ograniczył proces wypłacania odszkodowań do postaci bonów kompensacyjnych.

³³ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nr 11/1993 z dnia 27 lutego 1993 r., *Magyar Közlöny*, nr 11 (1993).

ogólnych, powołując się na zasadę pierwszeństwa regulacji szczególnej oraz na konieczność zapewnienia stabilności obrotu^[34].

Niemniej odnotować należy, że w debacie publicznej pojawiła się teza, iż państwo węgierskie, jako trwały beneficjent korzyści z przejęcia mienia byłych właścicieli, mogłoby być zobowiązane do restytucji na zasadach rządzących instytucją bezpodstawnego wzbogacenia. W orzecznictwie uznano jednak, że wykorzystanie komentowanej instytucji w procesie restytucji mienia ofiarom reżimu komunistycznego byłoby równoznaczne z uznaniem, że przeprowadzone (szczególnie po powstaniu 1956 r.) nacjonalizacje były od początku pozbawione podstawy prawnej, a więc nieważne *ex tunc*. Tego rodzaju wniosek kolidowałby z zasadą ciągłości państwowości i legalizmu. Dlatego też węgierskie sądy świadomie wykluczyły jej zastosowanie, uzasadniając to zarówno względami normatywnymi, jak i systemowymi^[35].

Najważniejszym argumentem podnoszonym przeciwko wykorzystaniu instytucji bezpodstawnego wzbogacenia była konieczność poszanowania stabilności systemu prawnego. Przyjęcie nieważności czynności nacjonalizacyjnych mogło prowadzić do masowego podważenia decyzji administracyjnych i aktów normatywnych obowiązujących przez kilkadziesiąt lat, co z kolei stworzyłoby stan niepewności prawnej, który mógłby zagrozić zarówno funkcjonowaniu państwa, jak i bezpieczeństwu obrotu gospodarczego.

W tym kontekście istotnym motywem ustawodawcy była także obawa przed nadmiernym obciążeniem finansów publicznych. Zastosowanie konstrukcji bezpodstawnego wzbogacenia mogłoby prowadzić do powstania roszczeń o wartości wielokrotnie przekraczającej możliwości budżetowe państwa, a co za tym idzie całkowicie destabilizującej politykę gospodarczą. Zwracano ponadto uwagę, że instytucja bezpodstawnego wzbogacenia zakłada klasyczny, dwupodmiotowy model relacji cywilnoprawnej: wzbogaconego i zubożonego. Tymczasem proces nacjonalizacji i późniejszego wykorzystywania mienia przejętego przez państwo miał charakter wielopodmiotowy i publicznoprawny, z udziałem licznych jednostek gospodarki społecznej, organów administracji i dalszych beneficjentów. Ujęcie

³⁴ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nr 28/1991 z dnia 3 czerwca 1991 r., w którym Trybunał wypowiedział się na temat zgodności z konstytucją ustawy nr XXV z 1991 r., *Magyar Közlöny*, nr 77 (1991).

³⁵ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 1991 r., 32/1991, *Magyar Közlöny*, nr 78 (1991).

całego procesu w kategoriach typowego zobowiązania restytucyjnego byłoby sztuczne i normatywnie niewykonalne^[36].

Pogląd o niedopuszczalności zastosowania w procesie restytucji mienia bezpodstawnego wzbogacenia i innych klasycznych instytucji prawa cywilnego w pełni podzielił węgierski Trybunał Konstytucyjny, który wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że proces restytucji jest domeną ustawodawcy, a nie sądów stosujących prawo cywilne. Uznawał on, że akty odebrania prawa własności były skuteczne w sferze publicznej, choć często pozostawały w sprzeczności z zasadami państwa prawnego. Restytucja mogła więc nastąpić wyłącznie na podstawie specjalnych przepisów, a nie ogólnych zasad odpowiedzialności cywilnej. Orzecznictwo to wyrażało konsekwentnie przekonanie, że bezpodstawne wzbogacenie (ani żadna inna klasyczna instytucja prawa cywilnego) nie może stanowić narzędzia rozliczeń z przeszłością, ponieważ prowadziłoby do obejścia procedur odszkodowawczych przyjętych przez ustawodawcę i naruszałoby równowagę między ochroną praw jednostki a stabilnością porządku prawnego^[37].

Brak możliwości zastosowania klasycznych instytucji prawa cywilnego w procesie restytucji mienia na Węgrzech po 1989 r. wynikał z kombinacji argumentów o charakterze prawnym, ustrojowym i ekonomicznym. Konstrukcja bezpodstawnego wzbogacenia, mimo niewątpliwiej atrakcyjności na płaszczyźnie czysto teoretycznej, pozostawała nieadekwatna do wielopłaszczyznowego i publicznoprawnego charakteru nacjonalizacji komunistycznych. Ustawodawca węgierski świadomie ukształtował *lex specialis* w postaci systemu rekompensat, który pozwalał na swego rodzaju odszkodowania byłym właścicielom w sposób zrównoważony i możliwy do wykonania z perspektywy państwa. Tym samym przyjęcie konstrukcji bonów restytucyjnych wiązało się z uznaniem, iż wszelkie akty pozbawienia prawa własności po powstaniu węgierskim 1956 r. były skuteczne w świetle obowiązującego uprzednio porządku prawnego.

³⁶ Por. stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w sprawie o sygn. Pfv. III.21.234/1994.

³⁷ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nr 11/1993 z dnia 27 lutego 1993 r., *Magyar Közlöny*, nr 11 (1993).

6 | Zakończenie

Transformacja ustrojowa na Węgrzech po 1989 r. pozwoliła na uruchomienie szerokiego procesu naprawy szkód wynikających z nacjonalizacji, wywłaszczeń oraz przejęć mienia dokonanych w okresie rządów komunistycznych. W procesie restytucji mienia ofiar reżimu komunistycznego władze węgierskie zdecydowały się na model rekompensacyjny, oparty na świadczeniach o charakterze zryczałtowanym, emitowanych w formie bonów, które mogły być wykorzystywane w prywatyzacji bądź na rynku wtórnym. System ten opierał się na zasadzie częściowego odszkodowania za utratę prawa własności, a nie pełnej restytucji czy zwrotu korzyści. Przyjęcie tych rozwiązań wynikało z konieczności pogodzenia zasady ochrony praw nabytych, stabilności stosunków majątkowych oraz ograniczeń budżetowych państwa.

Węgierski model kompensacyjny stanowi przykład szerokiego i prze-myślanego zastosowania narzędzi prawa cywilnego w procesie przeprowadzania restytucji majątkowej w warunkach transformacji ustrojowej. Węgierski model, pozbawiony klasycznej restytucji w naturze, oparty został na tworzeniu i obrocie wierzytelnościami odszkodowawczymi, co teoretycznie umożliwiło pogodzenie interesów byłych właścicieli, obecnych posiadaczy i państwa w warunkach transformacji ustrojowej. Jego hybrydowy charakter (publicznoprawne źródło roszczeń połączone z cywilnoprawnymi mechanizmami ich realizacji) czyni go jednym z najciekawszych rozwiązań w regionie Europy Środkowej, choć niepozbawionym istotnych słabości, które ograniczyły pełną skuteczność kompensacji. Rozwiązania te, choć pragmatyczne, ujawniły bowiem ograniczenia cywilnoprawnych narzędzi w kontekście naprawy historycznych niesprawiedliwości.

Bibliografia

- Bak, János M., Csaba Békés, Gyula Kozák, György Litván i János M. Rainer. "Repression and Reprisal." W *The Hungarian Revolution of 1956: Reform, Revolt and Repression, 1953–1963*, red. György Litván, János M. Bak i Lyman Howard Legters, 138–156. London–New York: Longman Publishing Group, 1996.
- Bod, Péter Ákos. "Hungarian Economic Policy Between 1989 and 2019." *Economy & Finance* 6, nr 1 (2019): 17–42. <https://doi.org/10.33908/EF.2019.1.2>.

- Boóc, Ádám. "A Short Review of the History of the Hungarian Privatization." *Acta Juridica Hungarica* 46, nr 1-2 (2005): 115-136. <https://doi.org/10.1556/ajur.46.2005.1-2.7>.
- Borhi, László. *Survival under Dictatorships. Life and Death in Nazi and Communist Regimes*. Budapest-Vienna-New York: Central European University Press, 2024.
- Chun, Rodney M. "Compensation Vouchers and Equity Markets: Evidence from Hungary." *Journal of Banking & Finance* 24, nr 7 (2000): 1155-1178. [https://doi.org/10.1016/S0378-4266\(99\)00070-9](https://doi.org/10.1016/S0378-4266(99)00070-9).
- Fézer, Tamás. "Re-Codifying Civil Law in Hungary." *Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały* 15, nr 2 (2014): 73-92. <https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.mhp-44acf65a-d269-4f43-a686-3587c0417199>.
- Fleming, David. "Compensation or Restitution? An Analysis of the Hungarian Land Compensation Acts 1991-92." *Journal of Property Valuation and Investment* 13, nr 4 (1995): 71-78. <https://doi.org/10.1108/14635789510104565>.
- Gray, Cheryl W., Rebecca J. Hanson i Michael Heller. "Hungarian Legal Reform for the Private Sector." *George Washington Journal of International Law and Economics* 26 (1992): 293-353. https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/2198.
- Jankovich, Ilonka. "Recent Developments in Privatization Laws, Banking Laws, and Dispute Resolution in Hungary." W *The Revival of Private Law in Central and Eastern Europe. Essays in Honour of Ferdinand J.M. Feldbrugge*, red. George Ginsburgs, Donald Barry i William B. Simons, 529-541. The Hague: Kluwer Law International, 1996.
- Klaudt, Kent. "Hungary After the Revolution: Privatization, Economic Ideology and the False Promise of the Free Market." *Law and Inequality* 13, nr 2 (1995): 303-368. <https://scholarship.law.umn.edu/lawineq/vol13/iss2/3>.
- Kovrig, Bennett. "Hungary in the Era of the Kádár Compromise." *International Journal* 33, nr 4 (1978): 720-739. <https://doi.org/10.1177/00207020780330040>.
- Kritz, Neil J. "Hungary: Compensation Laws." W *Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, vol. III, *Laws, Ruling and Reports*, red. Neil J. Kritz, 748-750. Washington: United States Institute of Peace Press, 1995.
- Kuti, Csongor. *Post-Communist Restitution and the Rule of Law*. Budapest-New York: Central European University Press, 2009.
- McDermott, Kevin i Matthew Stibbe. "The Collapse of Communism in Eastern Europe: Origins, Processes, Outcomes." W *The 1989 Revolutions in Central and Eastern Europe: From Communism to Pluralism*, red. Kevin McDermott i Matthew Stibbe, 1-30. Manchester: Manchester University Press, 2013.

- Paczolay, Péter. "Constitutional Transition and Legal Continuity." *Connecticut Journal of International Law* 8, nr 2 (1993): 559–574. HeinOnline.
- Paczolay, Péter. "Judicial Review of the Compensation Law in Hungary." *Michigan Journal of International Law* 13, nr 4 (1992): 806–831. <https://repository.law.umich.edu/mjil/vol13/iss4/3>.
- Pogany, Istvan. "Constitutional Reform in Central and Eastern Europe: Hungary's Transition to Democracy." *International and Comparative Law Quarterly* 42, nr 2 (1993): 332–355. <https://doi.org/10.1093/iclqaj/42.2.332>.
- Rainer, János M. "The Hungarian Revolution of 1956: Causes, Aims, and Course of Events." W *The 1956 Hungarian Revolution: Hungarian and Canadian Perspectives*, red. Christopher Adam, Tibor Egervari, Leslie Laczko i Judy Young, 12–31. Ottawa: University of Ottawa Press, 2010.
- Rév, István. *Retroactive Justice: Prehistory of Post-Communism*. Stanford: Stanford University Press, 2005.
- Sadurski, Wojciech. *Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*. Dordrecht: Springer, 2008.
- Schmidt, Andrea. "The Course of Transition into a Democratic System in Hungary." W *Hungary and Poland in Times of Political Transition: Selected Issues*, red. Beata Pająk-Patkowska i Marcin Rachwał, 11–24. Poznań: Adam Mickiewicz University Faculty of Political Science and Journalism Press, 2016.
- Sólyom, László. "The Hungarian Constitutional Court and Social Change." *Yale Journal of International Law* 19, nr 1 (1994): 223–237. <https://openyls.law.yale.edu/entities/publication/2586c389-c15d-4515-b2af-a11d96171899>.
- Varga, Csaba. *Rule of Law: Contesting and Contested*. Budapest: Ferenc Mádl Institute of Comparative Law, 2021.
- Varga, Norbert. "Fundamental Rights of Citizens in Hungarian Socialist Constitutional Law." *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa* 18, nr 3 (2025): 311–328. <https://doi.org/10.4467/20844131KS.25.021.22151>.
- Vékás, Lajos. "Civil Code of 2013." W *Introduction to Hungarian Law*, red. Attila Harmathy, 77–88. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2019.
- Vékás, Lajos. "Some Features of the Civil Code of Hungary." W *Domi esse et in Europa et in mundo. Ünnepi tanulmányok a 70 éves Halmai Péter tiszteletére*, red. Kutasi Gábor, 593–603. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 2024.
- Visegrády, Antal. "Transition to Democracy in Central and Eastern Europe: Experiences of a Model Country – Hungary." *William and Mary Bill of Rights Journal* 1, nr 2 (1992): 245–265. HeinOnline.



PAULINA LEDWOŃ

Upamiętnienie rewolucji węgierskiej 1956 r. w systemach prawnych Węgier i Polski

**Commemoration of the 1956 Hungarian Revolution
in the Legal Systems of Hungary and Poland**

Abstract

The 1956 Hungarian Revolution occupies a unique position in the historical memory of Central and Eastern Europe. Its significance goes beyond the historical dimension and is reflected in the legal systems of the states of the region. This article analyses the legal mechanisms used to preserve the memory of the 1956 events in the legal orders of Hungary and Poland. The analysis covers constitutional and statutory provisions, parliamentary resolutions, acts of symbolic law, as well as regulations concerning memorial days and places of remembrance. The article also takes into account the standards of freedom of expression under the European Convention on Human Rights and the case law of the European Court of Human Rights related to so-called memory laws. The aim of the article is to demonstrate the role of law as a tool for shaping collective memory and to indicate how the legal framing of the 1956 Revolution may contribute to strengthening Polish-Hungarian relations.

SŁOWA KLUCZOWE: rewolucja
węgierska 1956, upamiętnienie,
Polska

KEYWORDS: 1956 Hungarian
Revolution, commemoration, Poland

PAULINA LEDWOŃ – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie,
ORCID – 0000-0003-2780-8395, e-mail: ledwonp@uek.krakow.pl

1 | Wprowadzenie

Zagadnienie pamięci historycznej stanowi przedmiot zainteresowania nie tylko historyków i politologów, lecz również przedstawiciele nauk prawnych^[1]. W szczególności w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, których doświadczenie XX wieku było naznaczone totalitaryzmami, okupacją oraz przymusowym narzuceniem systemów politycznych, pamięć przeszłości stała się istotnym elementem debaty konstytucyjnej i ustawodawczej. Prawo coraz częściej pełni funkcję narzędzia porządkowania, utrwalania, a niekiedy także normatywnego oceniania wydarzeń historycznych, co w literaturze określane jest niekiedy mianem „prawa pamięci”^[2].

Rewolucja węgierska z 1956 r. zajmuje w tym kontekście miejsce szczególne. Była ona jednym z pierwszych masowych wystąpień społeczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej przeciwko radzieckiej dominacji oraz narzucenemu systemowi komunistycznemu, jak również jednym z najważniejszych wystąpień społecznych w Europie Środkowo-Wschodniej w okresie powojennym, stanowiąc reakcję na systemowe ograniczenia suwerenności państwowej oraz represyjny charakter władzy komunistycznej narzuconej po 1945 r. Jej bezpośrednim tłem była destalinizacja zapoczątkowana po śmierci Józefa Stalina oraz narastające niezadowolenie społeczne związane z kryzysem gospodarczym, brakiem swobód obywatelskich i podporządkowaniem Węgier interesom Związku Radzieckiego. Podnosi się także, iż wpływ na nastroje w krajach satelickich miała krytyka Stalina przedstawiona w tajnym raporcie Chruszczowa zaprezentowana na zamkniętym posiedzeniu XX Zjazdu KPZR w lutym 1956 r., która szybko dotarła do wiadomości publicznej^[3].

¹ Anna Gliszczyńska-Grabias, „Prawo i pamięć. O prawnych aspektach odniesień do przeszłości,” *Państwo i Prawo* 78, nr 12 (2023): 3–31 i wskazana tam rozległa bibliografia; zob. także Uladzislau Belavusau i Anna Gliszczyńska-Grabias, red., *Law and Memory: Towards Legal Governance of History* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017) jako pierwsze tak kompleksowe opracowanie dotyczące prawa pamięci.

² Uladzislau Belavusau, „Memory Laws and Freedom of Speech: Governance of History in European Law,” w *Comparative Perspectives on the Fundamental Freedom of Expression*, red. András Koltay (Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2015), 537–558, <https://ssrn.com/abstract=3031296>.

³ Andrzej Kastory, „Międzynarodowe reperkusje kryzysu węgierskiego 1956 r.,” w *Si vis pacem, para bellum. Bezpieczeństwo i polityka Polski. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Tadeuszowi Dubickiemu*, red. Ryszard Majzner (Częstochowa-Włocławek: Wydawnictwo Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej we Włocławku, 2013), 651–674.

Wybuch rewolucji 23 października 1956 r. w Budapeszcie miał początkowo charakter pokojowych demonstracji studenckich, które szybko przekształciły się w masowy ruch społeczny obejmujący znaczną część kraju. Postulaty demonstrantów dotyczyły m.in. przywrócenia suwerenności państwowej, wycofania wojsk radzieckich, pluralizmu politycznego oraz poszanowania podstawowych praw i wolności. Choć początkowo władze komunistyczne podjęły próbę ograniczonych reform, ostatecznie rewolucja została krwawo stłumiona przez interwencję wojsk radzieckich na początku listopada 1956 r.^[4] Mimo militarnej klęski rewolucja węgierska uzyskała trwałe znaczenie symboliczne, stając się jednym z pierwszych wyraźnych aktów zbiorowego sprzeciwu wobec radzieckiej dominacji w regionie. W wymiarze międzynarodowym wydarzenia te unaoczyliły ograniczenia suwerenności państw bloku wschodniego oraz przyczyniły się do długofalowej delegitymizacji systemów komunistycznych w Europie Środkowo-Wschodniej. To właśnie ten wymiar aksjologiczny i symboliczny rewolucji z 1956 r. stanowi dziś fundament jej prawnego upamiętnienia.

Równoległe z wydarzeniami na Węgrzech rok 1956 miał szczególne znaczenie także w Polsce. Czerwcowe wystąpienia robotnicze w Poznaniu oraz tzw. „polski Październik” były wyrazem analogicznych napięć społecznych i politycznych. Wspólnota doświadczeń 1956 r. stała się istotnym elementem regionalnej pamięci historycznej, także w historiografii i edukacji w Polsce^[5].

Szczególne znaczenie w tym kontekście miała spontaniczna i masowa pomoc udzielona przez społeczeństwo polskie narodowi węgierskiemu. W reakcji na informacje o walkach w Budapeszcie oraz o ofiarach interwencji radzieckiej zorganizowano w Polsce szeroko zakrojone akcje solidarnościowe, obejmujące m.in. zbiórki krwi, żywności i leków. Skala tego wsparcia była bezprecedensowa i w znacznej mierze oddolna, angażowała zarówno instytucje publiczne, jak i zwykłych obywateli. Pomoc Polaków dla Węgrów w 1956 r. została dobrze udokumentowana w materiałach archiwalnych oraz opracowaniach Instytutu Pamięci Narodowej, który wskazuje, że akcje solidarnościowe miały charakter masowy i obejmowały niemal cały kraj. Wydarzenia te utrwaliły się w polskiej pamięci zbiorowej jako

⁴ Miklós Horváth, 1956. *Rozstrzelana rewolucja. Walka zbrojna Węgrów z interwencją sowiecką* (Kraków: Wydawnictwo Literackie, 2006), 462.

⁵ Anita Młynarczyk-Tomczyk, „Wydarzenia węgierskie 1956 roku w historiografii polskiej i w szkolnej edukacji historycznej z lat 1956–2016,” *Almanach Historyczny* 19 (2017): 231–253.

jeden z najbardziej wyrazistych przykładów międzynarodowej solidarności społeczeństw Europy Środkowo-Wschodniej w okresie zimnej wojny^[6].

Właśnie ten wymiar solidarnościowy tłumaczy, dlaczego pamięć o rewolucji węgierskiej z 1956 r. zajmuje trwałe miejsce również w polskim porządku symbolicznym, mimo że wydarzenia te nie stanowią bezpośredniego elementu historii narodowej Polski. Upamiętnienia w formie uchwał parlamentarnych, inicjatyw samorządowych czy pomników nie odnoszą się wyłącznie do samej rewolucji, lecz także do wspólnego doświadczenia sprzeciwu wobec totalitaryzmu i wzajemnego wsparcia. Uwzględnienie tego kontekstu historycznego pozwala lepiej zrozumieć normatywne znaczenie rewolucji węgierskiej 1956 r. w systemach prawnych Węgier i Polski. Prawo pamięci stanowi też formę aksjologicznego przetworzenia faktów, służącą budowaniu, także politycznej, narracji o wolności, solidarności i sprzeciwie wobec systemów totalitarnych.

Znaczenie rewolucji węgierskiej nie ogranicza się jednak do sfery narracji historycznej. Współcześnie znajduje ono odzwierciedlenie w działaniach legislacyjnych zarówno Węgier, jak i Polski, gdzie pamięć o wydarzeniach z 1956 r. została utrwalona poprzez pracę instytucji pamięci narodowej czy też w aktach o charakterze konstytucyjnym oraz deklaratywnym.

Jednocześnie prawne utrwalanie pamięci historycznej rodzi istotne pytania o granice ingerencji państwa w sferę debaty publicznej oraz wolności wypowiedzi. Zagadnienie to nabiera szczególnego znaczenia w świetle standardów ochrony praw człowieka wynikających z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: EKPC lub Konwencja), w szczególności art. 10 oraz art. 17 EKPC^[7]. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC lub Trybunał) wskazuje, że choć państwa posiadają pewien margines swobody w kształtowaniu polityki pamięci, ingerencja

⁶ Instytut Pamięci Narodowej, "Pójdziemy za Polakami". Polacy i Węgrzy w 1956 roku," *Przystanek Historia*, <https://przystanekhistoria.pl/pa2/tematy/stosunki-miedzynarodowe/41074,Pojdziemy-za-Polakami-Polacy-i-Wegrzy-w-1956-roku.html> [dostęp: 27.12.2025]; Instytut Pamięci Narodowej, Oddział w Krakowie, "Polak, Węgier – jedna krew". Akcja krwiodawstwa upamiętniająca węgierskie powstanie 1956 roku," <https://krakow.ipn.gov.pl/pl4/aktualnosci/192778,Polak-Wegier-jedna-krew-Akcja-krwiodawstwa-upamietniajaca-wegierskie-powstanie-1.html> [dostęp: 27.12.2025].

⁷ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), art. 10 i 17.

w wolność wypowiedzi musi spełniać wymogi proporcjonalności i konieczności w demokratycznym społeczeństwie^[8].

Pojęcie „prawa pamięci” nie posiada jednej, powszechnie przyjętej definicji normatywnej, jednak w doktrynie prawa konstytucyjnego i praw człowieka używane jest do opisu zjawiska polegającego na prawnej regulacji stosunku państwa do przeszłości. Obejmuje ono zarówno normy o charakterze deklaracyjnym i symbolicznym, jak i regulacje wpływające na granice debaty publicznej dotyczącej wydarzeń historycznych, za pomocą których państwo artykułuje swoją ocenę przeszłości i przekazuje ją społeczeństwu. W dokumentach Rady Europy zwraca się uwagę, że regulacje odnoszące się do pamięci historycznej mogą obejmować m.in. zakazy propagowania ideologii totalitarnych lub penalizację negowania bądź usprawiedliwiania zbrodni prawa międzynarodowego. Jednocześnie podkreśla się, że tego rodzaju rozwiązania niosą ze sobą potencjalne zagrożenia dla wolności słowa, dlatego państwa członkowskie powinny zapewnić, aby ograniczenia wynikające z takich regulacji były ściśle określone, niearbitralne oraz oparte na obiektywnych kryteriach. Ponadto ingerencje w wolność wypowiedzi muszą podlegać skutecznej kontroli sądowej i pozostawać zgodne ze standardami wynikającymi z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka^[9].

W literaturze przedmiotu Polska i Węgry często wskazywane są jako kluczowe przykłady państw Europy Środkowo-Wschodniej, w których normatywizacja pamięci historycznej stała się istotnym elementem porządku prawnego na tle szerszych procesów obserwowanych w regionie po 1989 r. W literaturze zwraca się uwagę, że w państwach postkomunistycznych Europy Środkowo-Wschodniej normatywizacja ta nasiliła się wraz z procesem transformacji ustrojowej po 1989 r. Prawo staje się

⁸ Zob. wyrok ETPC z dnia 7 grudnia 1976 r. w sprawie *Handyside przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 5493/72, § 49; por. wyrok ETPC z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie *Vajnai przeciwko Węgrom*, skarga nr 33629/06; wyrok ETPC (Wielka Izba) z dnia 15 października 2015 r. w sprawie *Perinçek przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 27510/08.

⁹ Zob. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1481 (2006) on the Need for International Condemnation of Crimes of Totalitarian Communist Regimes, 25 stycznia 2006 r.; European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the Relationship between Freedom of Expression and Freedom of Assembly and Association*, CDL-AD(2010)024, 18 października 2010 r.; por. także wyrok ETPC z dnia 7 grudnia 1976 r. w sprawie *Handyside przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 5493/72, § 49; wyrok ETPC (Wielka Izba) z dnia 15 października 2015 r. w sprawie *Perinçek przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 27510/08, § 231–280.

wówczas narzędziem symbolicznego „rozliczenia” reżimu oraz elementem budowania nowej tożsamości konstytucyjnej. Jednocześnie autorzy podkreślają, że normatywizacja pamięci historycznej może rodzić istotne napięcia z zasadą demokratycznego państwa prawa, w szczególności w zakresie pluralizmu interpretacyjnego oraz granic dopuszczalnej ingerencji państwa w debatę publiczną^[10].

Uwzględnienie tych założeń ma istotne znaczenie dla dalszej analizy miejsca pamięci o rewolucji węgierskiej z 1956 r. w systemach prawnych Węgier i Polski. Pozwala ono bowiem traktować prawo nie tylko jako zbiór norm regulujących przeszłość, lecz także jako przestrzeń dialogu pomiędzy historią, konstytucjonalizmem a standardami ochrony praw człowieka.

2 | Rewolucja węgierska 1956 r. jako element pamięci konstytucyjnej i ustawowej na Węgrzech

Rewolucja węgierska 1956 r. zajmuje centralne miejsce w węgierskim porządku pamięci prawnej, będąc jednym z kluczowych punktów odniesienia dla współczesnej narracji konstytucyjnej państwa^[11]. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że znaczenie rewolucji węgierskiej z 1956 r. w debacie publicznej i politycznej po 1989 r. nie miało charakteru jednolitego ani statycznego, lecz podlegało stopniowym zmianom wraz z kolejnymi fazami transformacji ustrojowej. Jak wskazuje Z. Csipke, w okresie komunistycznym wydarzenia te były konsekwentnie delegitymizowane i przedstawiane w oficjalnym dyskursie państwowym jako „kontrrewolucja”, a pamięć o nich podlegała marginalizacji. Przełom 1989 r. przyniósł symboliczną rehabilitację rewolucji oraz przywrócenie jej do przestrzeni publicznej jako aktu sprzeciwu wobec systemu komunistycznego, a na początku XXI wieku – zwłaszcza w kontekście jubileuszowych

¹⁰ Grażyna Baranowska i León Castellanos-Jankiewicz, “Historical Memory in Post-Communist Europe and the Rule of Law: An Introduction,” *European Papers* 5, nr 1 (2020): 95–106.

¹¹ Ustawa Zasadnicza Węgier z dnia 25 kwietnia 2011 r., Preambuła („Narodowe Wyznanie Wiary”): „Uznajemy, że nasza wolność ma swoje źródło w rewolucji 1956 roku”, <https://libr.sejm.gov.pl/tekoi/txt/konst/wegry2011.html>.

obchodów – rewolucja ponownie stała się istotnym punktem odniesienia w debacie publicznej^[12].

Prawo odegrało w tym procesie rolę nie tylko narzędzia symbolicznego upamiętnienia, lecz także instrumentu konstytucyjnego porządkowania relacji z przeszłością.

Szczególne znaczenie w tym kontekście ma konstytucja z 2011 r. Już w jej preambule, określanej jako „Narodowe Wyznanie Wiary”, węgierski ustawodawca konstytucyjny odwołuje się do doświadczeń walki o wolność i suwerenność, które stanowią fundament współczesnej tożsamości konstytucyjnej państwa. Rewolucja 1956 r. funkcjonuje w tym ujęciu jako symbol zerwania z totalitarnym dziedzictwem oraz punkt odniesienia dla oceny systemu komunistycznego jako sprzecznego z wartościami konstytucyjnymi. Choć preambuła nie rekonstruuje wydarzeń historycznych w sposób szczegółowy, to jej normatywna funkcja polega na wyraźnym zakotwiczeniu pamięci o 1956 r. w konstytucyjnej narracji państwowej.

Konstytucjonalizacja pamięci o rewolucji węgierskiej została wzmocniona przez ustawodawstwo zwykłe. Węgierski parlament przyjął szereg aktów prawnych, które bezpośrednio lub pośrednio odnoszą się do wydarzeń 1956 r.^[13] Prawo pełni tu funkcję edukacyjną i symboliczną, wskazując określony sposób interpretacji przeszłości jako zgodny z konstytucyjną tożsamością państwa. Jednym z najbardziej wyrazistych przykładów normatywizacji pamięci jest ustanowienie 23 października – dnia wybuchu rewolucji – świętem narodowym Węgier^[14]. Włączenie rocznicy rewolucji

¹² Zoltán Csipke, “The Changing Significance of the 1956 Revolution in Post-Communist Hungary,” *Europe-Asia Studies* 63, nr 1 (2011): 99–128, autor analizuje zmiany oficjalnej narracji dotyczącej rewolucji 1956 r., w tym wykorzystanie pamięci o tych wydarzeniach w debacie publicznej oraz w procesie kształtowania tożsamości państwowej.

¹³ Zob. Ustawa Zasadnicza Węgier z dnia 25 kwietnia 2011 r., art. J (regulacja świąt narodowych, w tym 23 października – rocznicy rewolucji 1956 r.), <https://libr.sejm.gov.pl/tekoi/txt/konst/wegry2011.html>; 1991. évi XLIII. törvény a „1956-os Emlékérem” és „1956-os Emléklap” alapításáról (ustawa ustanawiająca państwowe odznaczenia dla uczestników i ofiar rewolucji 1956 r.), [https://njt.hu/jogszabaly/1991-43-00-00;237/2001.\(XII.10.\)Korm.rendelet.a.nemzeti.gyasrrol](https://njt.hu/jogszabaly/1991-43-00-00;237/2001.(XII.10.)Korm.rendelet.a.nemzeti.gyasrrol) (rozporządzenie dotyczące dni żałoby narodowej), <https://njt.hu/jogszabaly/2001-237-20-22;1956-os.Intezet,Our.History> (informacje o statusie i działalności państwowo wspieranej instytucji dokumentującej rewolucję 1956 r.), <https://1956osintezet.hu/en/our-history>.

¹⁴ 2012. évi I. törvény a Munka Törvénykönyvéről (Kodeks pracy; regulacja dni wolnych od pracy, w tym ustanowienie 23 października – rocznicy rewolucji 1956 r. – jako święta państwowego), <https://njt.hu/jogszabaly/2012-1-00-00>.

węgierskiej do porządku prawnego o charakterze powszechnym sprawa, że pamięć o 1956 r. staje się elementem codziennego funkcjonowania państwa, a nie jedynie przedmiotem akademickiej refleksji.

Równolegle rozwijane były rozwiązania instytucjonalne służące utrwalaniu pamięci o rewolucji. Na podstawie przepisów prawa powołano i umocowano podmioty publiczne odpowiedzialne za prowadzenie działalności edukacyjnej i badawczej¹⁵. Działalność tych instytucji, finansowana ze środków publicznych, stanowi trwały element systemu prawa pamięci, wzmacniając oficjalną narrację państwową dotyczącą wydarzeń z 1956 r.

W doktrynie zwraca się uwagę, że tak silne osadzenie pamięci historycznej w prawie konstytucyjnym i ustawowym może rodzić określone ryzyka. W szczególności wskazuje się, że normatywne faworyzowanie określonych interpretacji przeszłości może prowadzić do ograniczenia pluralizmu narracyjnego oraz do instrumentalizacji historii w bieżących sporach politycznych¹⁶. Z perspektywy standardów demokratycznego państwa prawa istotne znaczenie wydaje się mieć rozróżnienie pomiędzy deklaratywną afirmacją określonych wartości a represyjną ingerencją w debatę publiczną.

W odniesieniu do rewolucji węgierskiej 1956 r. należy jednak podkreślić, że dominującą formą jej prawnego upamiętnienia pozostają instrumenty

¹⁵ Zob. 1956-os Intézet (Instytut 1956 r.) – państwowo wspierana instytucja badawcza i archiwalna dokumentująca przebieg rewolucji 1956 r. oraz represje okresu powojennego, *Our History*, <https://1956osintezet.hu/en/our-history>; Terror Háza Múzeum (Dom Terroru) w Budapeszcie – instytucja pamięci prowadząca działalność edukacyjną i wystawienniczą poświęconą zbrodniom reżimów naziistowskiego i komunistycznego, <https://www.terrorhaza.hu/en/>. Ponadto zob. XX. Század Intézet (Instytut XX Wieku) – instytut badawczy zajmujący się historią XX w., <https://xkszazadintezet.hu/>; Kommunizmuskutató Intézet (Instytut Badań nad Komunizmem), <https://kommunizmuskutato.hu/>; Rendszerváltás Történetét Kutató Intézet és Archivum (RETÖRKI) – instytucja dokumentująca proces transformacji ustrojowej po 1989 r., <https://retorki.hu/>; VERITAS Történetkutató Intézet – państwowy instytut badawczy historii najnowszej, <https://veritasintezet.hu/>. Szczególne znaczenie ustrojowe posiada Nemzeti Emlékezet Bizottsága (NEB) – Komisja Pamięci Narodowej, organ publiczny powołany ustawą Act CCXLI of 2013 on the National Remembrance Committee, odpowiedzialny za badanie funkcjonowania dyktatury komunistycznej, <https://neb.hu/>. Funkcje archiwalne i dokumentacyjne realizują również Magyar Nemzeti Levéltár (Węgierskie Archiwa Narodowe), <https://mnl.gov.hu/> oraz Nemzeti Örökség Intézete (NÖRI) – Instytut Dziedzictwa Narodowego, odpowiedzialny za opiekę nad miejscami pamięci i cmentarzami narodowymi, <https://nori.gov.hu/>.

¹⁶ Baranowska i Castellanos-Jankiewicz, “Historical Memory in Post-Communist Europe and the Rule of Law,” 98–101.

o charakterze symbolicznym i edukacyjnym. Regulacje te zmierzają do utrwalenia ich aksjologicznego znaczenia jako symbolu sprzeciwu wobec totalitaryzmu i dążenia do suwerenności^[17].

Rewolucja węgierska z 1956 r. pełni szczególną funkcję w procesie kształtowania współczesnej tożsamości konstytucyjnej Węgier. Wydarzenia te nie są traktowane wyłącznie jako epizod historyczny, lecz wręcz jako moralny i aksjologiczny fundament transformacji ustrojowej, której zwieńczeniem było uchwalenie konstytucji. Odwołania do walki o wolność, suwerenność oraz godność narodową tworzą narrację, w której system komunistyczny zostaje jednoznacznie oceniony negatywnie.

Silna konstytucjonalizacja pamięci historycznej, w tym pamięci o rewolucji węgierskiej z 1956 r., rodzi również pytania o granice dopuszczalnej ingerencji prawa w sferę interpretacji przeszłości i analizę relacji pomiędzy prawem pamięci a wolnością wypowiedzi w świetle Konwencji.

3 | Prawo pamięci, wolność wypowiedzi i standardy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

Analiza normatywizacji pamięci historycznej w państwach europejskich jest warta poruszenia w kontekście standardów ochrony praw człowieka, w szczególności wolności wypowiedzi gwarantowanej w art. 10 EKPC^[18].

Trybunał konsekwentnie podkreśla, że wolność wypowiedzi stanowi jeden z fundamentów społeczeństwa demokratycznego. Ochroną objęte są nie tylko treści neutralne lub powszechnie akceptowane, lecz również

¹⁷ Zob. Baranowska i Castellanos-Jankiewicz, "Historical Memory in Post-Communist Europe and the Rule of Law," 96–104, gdzie autorzy omawiają napięcia pomiędzy konstytucjonalizacją pamięci historycznej a zasadą rządów prawa oraz ryzyko potencjalnej instrumentalizacji narracji historycznych w państwach postkomunistycznych; Csipke, "The Changing Significance of the 1956 Revolution in Post-Communist Hungary," 112–118, analizujący kolejne fazy reinterpretacji pamięci rewolucji 1956 r. i jej wykorzystywanie w debacie publicznej oraz sporach o tożsamość państwową; János M. Rainer, "Contemporary History Discourses in Hungary after 1989," *Institute of National Remembrance Review* 2 (2020): 268–279.

¹⁸ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), art. 10.

takie, które „obrażają, szokują lub niepokoją”^[19]. Zasada ta ma szczególne znaczenie w odniesieniu do debaty historycznej, która z natury rzeczy wiąże się z ocenami kontrowersyjnymi i sporami interpretacyjnymi.

Relacja pomiędzy art. 10 a art. 17 EKPC ma zasadnicze znaczenie dla oceny dopuszczalności tzw. ustaw pamięciowych. W orzecnictwie Trybunału zauważalna jest tendencja do ostrożnego różnicowania pomiędzy wypowiedziami, które stanowią element debaty historycznej, a tymi, które zmierzają do rehabilitacji lub usprawiedliwiania systemów totalitarnych^[20]. W tym sensie Trybunał dopuszcza istnienie prawnych form ochrony pamięci, pod warunkiem że nie prowadzą one do tłumienia debaty.

Uchwały parlamentarne, preambuły konstytucyjne czy ustanawianie dni pamięci narodowej co do zasady nie ingerują bezpośrednio w wolność wypowiedzi. Ich funkcją jest raczej artykulacja określonej oceny aksjologicznej przeszłości oraz budowanie wspólnej narracji historycznej, co mieści się w granicach dopuszczalnej aktywności państwa.

Europejskie standardy ochrony wolności wypowiedzi pełnią zatem funkcję istotnego punktu odniesienia dla krajowych porządków prawnych w zakresie normatywizacji pamięci historycznej. Wyznaczają one granice dopuszczalnej ingerencji państwa, jednocześnie pozostawiając przestrzeń dla symbolicznego i aksjologicznego upamiętniania wydarzeń, które stanowią fundament tożsamości konstytucyjnej i historycznej państw regionu.

Z perspektywy standardów konwencyjnych dopuszczalne jest zatem konstytucjonalizowanie pamięci o określonych wydarzeniach historycznych oraz ich jednoznaczna ocena normatywna, o ile działania te nie prowadzą do automatycznej penalizacji wszelkich odmiennych poglądów. Państwa zachowują szeroki margines swobody w kształtowaniu własnej tożsamości konstytucyjnej, w tym w potępieniu systemów totalitarnych oraz afirmacji wydarzeń uznawanych za fundament wolności

¹⁹ Wyrok ETPC z dnia 7 grudnia 1976 r. w sprawie *Handyside przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, § 49.

²⁰ Wyrok ETPC z dnia 23 września 1998 r. w sprawie *Lehideux i Isorni przeciwko Francji*, skarga nr 24662/94, § 47–55. Sprawa dotyczyła ogłoszenia prasowego opublikowanego w dzienniku „Le Monde”, w którym autorzy – przy jednoczesnym potępieniu zbrodni nazistowskich – apelowali o bardziej zniuansowaną ocenę postaci i polityki marszałka Philippe’a Pétaina w okresie niemieckiej okupacji Francji. Skarżący zostali skazani przez sądy krajowe za publiczne pochwalanie kolaboracji. Trybunał uznał jednak, że wypowiedź ta stanowiła element debaty historycznej, nie zmierzała do rehabilitacji nazizmu ani negowania zbrodni wojennych, wobec czego art. 17 EKPC nie miał zastosowania, a doszło do naruszenia art. 10 EKPC przez państwo francuskie.

i suwerenności państwowej. Jak wynika z orzecznictwa ETPC, Konwencja nie nakłada na państwa obowiązku aksjologicznej neutralności wobec przeszłości, jednak ochrona wolności wypowiedzi obejmuje również debaty nad oceną wydarzeń historycznych, o ile nie zmierzają one do rehabilitacji reżimów totalitarnych ani negowania zbrodni przeciwko ludzkości (zob. *Lehideux i Isorni przeciwko Francji*, § 55).

W tym kontekście konstytucjonalizacja pamięci o rewolucji węgierskiej z 1956 r. jako aktu sprzeciwu wobec systemu komunistycznego mieści się w granicach dopuszczalnej ingerencji państwa w sferę pamięci historycznej. Państwo może uznać interwencję Związku Radzieckiego za bezprawną oraz sprzeczną z podstawowymi wartościami demokratycznego państwa prawa, a jednocześnie afirmować rewolucję jako element własnej tożsamości konstytucyjnej. Tego rodzaju normatywna ocena przeszłości nie narusza art. 10 EKPC sama przez się, lecz stanowi wyraz konstytucyjnie chronionej autonomii aksjologicznej państwa.

Jednocześnie ochrona wolności wypowiedzi nie ma charakteru absolutnego. Trybunał wskazuje, że wypowiedzi, które nie mieszczą się w granicach debaty historycznej, lecz prowadzą do usprawiedliwiania lub propagowania ideologii totalitarnych, mogą zostać wyłączone spod ochrony Konwencji na podstawie art. 17 EKPC.

W tym sensie pozytywna ocena sowieckiej interwencji zbrojnej na Węgrzech w 1956 r. mogłaby – w zależności od kontekstu i formy – wykroczyć poza zakres ochrony art. 10 EKPC, jeżeli stanowi element apologii komunizmu jako systemu totalitarnego. Reakcja karna państwa w takich przypadkach nie jest z góry wykluczona, o ile zmierza do ochrony demokratycznego porządku konstytucyjnego przed ideologiami dążącymi do jego podważenia i spełnia wymogi proporcjonalności.

Orzecznictwo Trybunału w sprawach *Vajnai przeciwko Węgrom* oraz *Fratanoló przeciwko Węgrom* pozwala wyznaczyć granice, w jakich państwo może realizować politykę pamięci dotyczącą doświadczenia komunizmu. Trybunał zaakceptował prawo państwa do jednoznacznego potępienia systemu totalitarnego oraz do afirmacji wydarzeń uznawanych za fundament porządku demokratycznego, jednocześnie podkreślając, że realizacja tych celów nie może prowadzić do automatycznej penalizacji wszelkich form ekspresji odwołujących się do symboliki lub narracji związanych z przeszłością komunistyczną. W konsekwencji konstytucyjne i ustawowe upamiętnienie rewolucji 1956 r., jako zbrojnie stłumionego zrywu przeciwko reżimowi komunistycznemu i interwencji ZSRR, pozostaje co do zasady zgodne ze standardami EKPC, o ile nie towarzyszą mu generalny

i abstrakcyjny zakaz alternatywnych ocen historycznych ani sankcje karne nakładane bez analizy kontekstu konkretnej wypowiedzi^[21].

W konsekwencji rozwiązania przyjęte na Węgrzech, polegające na konstytucyjnym potępieniu dziedzictwa komunizmu oraz afirmacji rewolucji węgierskiej 1956 r., wydają się zgodne z europejskimi standardami ochrony praw człowieka.

Ochrona pamięci historycznej może uzasadniać ingerencję państwa w sferę wolności wypowiedzi jedynie w ściśle określonych granicach wynikających z Konwencji. Trybunał dopuszcza penalizację wypowiedzi wówczas, gdy dana ekspresja zmierza do rehabilitacji ideologii totalitarnych lub negowania zbrodni przeciwko ludzkości, a tym samym godzi w aksjologiczne podstawy Konwencji. W takich przypadkach zastosowanie może znaleźć art. 17 EKPC, wyłączający ochronę wolności wypowiedzi. Penalizacja tego rodzaju wypowiedzi jest postrzegana nie jako ograniczenie debaty historycznej, lecz jako ochrona demokracji przed ideologiami, które zmierzały do jej zniszczenia.

Odmienne oceniane są regulacje penalizujące ekspresję historyczną w sposób generalny i abstrakcyjny, bez uwzględnienia kontekstu, intencji wypowiedzi oraz rzeczywistego zagrożenia dla porządku demokratycznego. W sprawach *Vajnai przeciwko Węgrom* oraz *Fratanoló przeciwko Węgrom* Trybunał jednoznacznie uznał, że automatyczny zakaz używania symboli kojarzonych z komunizmem, w tym czerwonej gwiazdy, narusza art. 10 EKPC. Decydujące znaczenie miało to, że węgierskie przepisy nie pozwalały na zindywidualizowaną ocenę, czy dana forma ekspresji wiązała się z propagowaniem totalitaryzmu bądź nawoływaniem do nienawiści.

²¹ Wyrok ETPC z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie *Vajnai przeciwko Węgrom*, skarga nr 33629/06; wyrok ETPC z dnia 3 listopada 2011 r. w sprawie *Fratanoló przeciwko Węgrom*, skarga nr 29459/10 – sprawy dotyczące penalizacji używania symboli komunistycznych w kontekście wolności wypowiedzi.

4 | Rewolucja węgierska 1956 r. w polskim porządku prawnym – pamięć solidarnościowa i prawo symboliczne

Pamięć o rewolucji węgierskiej z 1956 r. zajmuje w polskim porządku prawnym miejsce szczególne, choć odmienne oczywiście od jej roli w systemie węgierskim. Wydarzenia te nie stanowią elementu polskiej historii narodowej w ścisłym znaczeniu, jednak zostały trwale wpisane w polską pamięć zbiorową jako symbol solidarności międzynarodowej oraz wspólnoty doświadczeń narodów Europy Środkowo-Wschodniej w okresie dominacji sowieckiej. Z tego względu normatywizacja pamięci o 1956 r. w Polsce przybiera przede wszystkim postać prawa symbolicznego i deklaratywnego.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. nie zawiera bezpośrednich odniesień do rewolucji węgierskiej ani do wydarzeń z 1956 r. na Węgrzech. Niemniej aksjologia konstytucyjna wyrażona w preambule, odwołująca się do doświadczeń walki o wolność, godność człowieka oraz suwerenność państwową, tworzy normatywne tło dla upamiętniania wydarzeń historycznych istotnych z perspektywy wspólnoty wartości. W tym sensie pamięć o rewolucji węgierskiej funkcjonuje w polskim porządku prawnym jako element szerszej narracji o sprzeciwie wobec totalitaryzmu.

W polskim porządku prawnym upamiętnienie rewolucji węgierskiej z 1956 r. znalazło wyraz nie tylko w uchwałach Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, ale również w rezolucjach Senatu oraz wspólnych aktach Sejmu i Senatu o charakterze okolicznościowym. Akty te mają charakter symboliczny i deklaracyjny, a ich celem jest artikulacja oficjalnej oceny historycznej, przypomnienie o wspólnych doświadczeniach oraz wyrażenie solidarności z narodem węgierskim.

W uchwale Sejmu z 24 października 2006 r. podjętej w związku z 50. rocznicą rewolucji węgierskiej 1956 r. Sejm przyjął ocenę wydarzeń jako szeroko rozumianego zrywu przeciwko komunistycznej dominacji i sowieckiej interwencji, podkreślając znaczenie tych wydarzeń dla walki o wolność i niezależność w Europie Środkowo-Wschodniej oraz rolę solidarności polskiego społeczeństwa z Węgrami w tamtym okresie. W analogicznym tonie została sformułowana uchwała Sejmu z 19 października 2016 r. w 60. rocznicę rewolucji, przyjmująca jednoznaczną ocenę jej bohaterstwa i tragizmu jako wydarzenia o trwałym znaczeniu dla pamięci historycznej obu narodów.

Senat także przyjmował akty upamiętniające te wydarzenia. W ramach obchodów 50. rocznicy rewolucji węgierskiej marszałkowie Sejmu i Senatu

uczestniczyli w uroczystościach w Budapeszcie, gdzie podkreślano więzi polsko-węgierskie i wspólne dziedzictwo oporu wobec systemów totalitarnych. Ponadto Senat przyjął 19 lutego 2016 r. uchwałę o ustanowieniu roku 2016 „Rokiem Solidarności Polsko-Węgierskiej”, w której Polska i jej parlament we współpracy z Zgromadzeniem Narodowym Węgier uznały, że antykomunistyczny bunt w Poznaniu oraz rewolucja węgierska 1956 r. stanowiły wspólne doświadczenie i wyraz pragnienia wolności oraz sprzeciwu wobec zniewolenia politycznego. Choć te akty nie mają mocy normatywnej i nie wprowadzają sankcji prawnych, stanowią ważny element polityki pamięci państwa, ukazując sposób, w jaki polski parlament odwołuje się do doświadczeń historycznych sąsiedniego kraju oraz akcentuje wspólne wartości demokratyczne^[22].

Tego rodzaju akty prawne wpisują pamięć o rewolucji węgierskiej w narrację o wspólnych doświadczeniach i wartościach regionu, nie ingerując jednocześnie w sferę wolności wypowiedzi ani badań naukowych. Prawo pełni tu funkcję medium pamięci zbiorowej, a nie instrumentu represji.

Istotnym elementem normatywizacji pamięci są również działania podejmowane na poziomie lokalnym. Organy samorządu terytorialnego, działając w granicach przyznanych im kompetencji, podejmują uchwały dotyczące ustanawiania pomników i tablic pamiątkowych poświęconych rewolucji węgierskiej i jej bohaterom^[23]. Upamiętnienie rewolucji węgierskiej z 1956 r. oraz polsko-węgierskiej solidarności z tym wydarzeniem jest obecne także w polskiej przestrzeni publicznej, przede wszystkim w formie

²² Zob. uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 października 2006 r. w sprawie uczczenia 50. rocznicy rewolucji węgierskiej 1956 roku (M.P. z 2006 r. Nr 73, poz. 725), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20060730725>; uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 lutego 2016 r. w sprawie ustanowienia „Roku Solidarności Polsko-Węgierskiej 2016” (uchwała nr 79/2016), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20160000198>. Por. także oficjalne informacje Senatu RP dotyczące udziału marszałków Sejmu i Senatu w obchodach 50. rocznicy rewolucji węgierskiej 1956 r., <https://www.senat.gov.pl/aktualnoscilista/art%2C7128%2Cmarszalkowie-sejmu-i-senatu-uczcieli-50-rocznice-rewolucji-wegierskiej.html>.

²³ Przykłady materialnych i przestrzennych form upamiętnienia rewolucji węgierskiej z 1956 r. w Polsce obejmują zarówno pomniki, jak i inne elementy krajobrazu pamięci o charakterze lokalnym. Zob. Pomnik Bohaterów Powstania Węgierskiego we Wrocławiu, odsłonięty w 2006 r. w 50. rocznicę wydarzeń 1956 r., por. *Monuments and Sites of Memory*, <https://monuments-remembrance.eu/pl/panstwa/polska/613-pomnik-bohaterow-powstania-wegierskiego>; rzeźba Węgierskiego Chłopca w Szczecinie, odsłonięta w 2016 r., upamiętniająca pomoc udzieloną przez mieszkańców miasta ludności Budapesztu w czasie rewolucji 1956 r.,

tablic pamiątkowych oraz nazw obiektów miejskich. Przykładem jest tablica umieszczona na Krakowskim Przedmieściu w Warszawie, upamiętniająca solidarność Polaków z narodem węgierskim. Podobne tablice odsłonięto m.in. w Krakowie, Poznaniu oraz Białymstoku, gdzie akcentowana jest pomoc udzielana Węgrom przez polskie społeczeństwo oraz wspólnota doświadczeń związanych z oporem wobec reżimu komunistycznego^[24].

Formą trwałego upamiętnienia są również nazwy obiektów infrastruktury miejskiej, takie jak Rondo Powstania Węgierskiego '56 w Warszawie czy wiadukt im. Powstańców Węgierskich 1956 r. w Olsztynie. Tego rodzaju rozwiązania, mające charakter symboliczny i edukacyjny, nie ingerują bezpośrednio w sferę wolności wypowiedzi, lecz służą utrwalaniu określonej narracji historycznej w przestrzeni publicznej oraz podkreślaniu znaczenia rewolucji węgierskiej jako wydarzenia istotnego również z perspektywy polskiej pamięci historycznej.

Akty te stanowią przykład decentralizacji prawa pamięci i jego zakorzenienia w inicjatywach oddolnych, wspieranych przez prawo administracyjne.

Ważną rolę w utrwalaniu pamięci o rewolucji węgierskiej 1956 r. odgrywa również Instytut Pamięci Narodowej (dalej: IPN). Choć jego zasadniczym zadaniem jest badanie i ściganie zbrodni nazistowskich i komunistycznych popełnionych na narodzie polskim, IPN prowadzi także działalność edukacyjną i wydawniczą dotyczącą historii regionu, w tym wydarzeń na Węgrzech^[25]. Działania te, realizowane na podstawie ustawowych kompetencji IPN, uzupełniają parlamentarne i samorządowe formy prawa pamięci.

por. materiały IPN dotyczące polsko-węgierskiej solidarności w 1956 r., <https://ipn.gov.pl/pl/historia-z-ipn/172480,Rka-Kiss-Wegierska-rewolucja-i-walka-o-wolnosc-w-1956-roku.html>.

²⁴ Por. wybrane lokalne formy upamiętnienia solidarności polsko-węgierskiej w związku z rewolucją węgierską 1956 r., obejmujące m.in. tablice pamiątkowe oraz nazwy elementów infrastruktury miejskiej, ustanawiane z inicjatywy władz samorządowych lub przy ich udziale: tablica upamiętniająca solidarność polsko-węgierską w Warszawie (ul. Krakowskie Przedmieście); tablica pamiątkowa solidarności polsko-węgierskiej w Krakowie (ul. Sławkowska) – zob. informacje IPN Oddział w Krakowie; tablica poświęcona pomocy udzielanej Węgrom w 1956 r. w Poznaniu (rejon dworca Poznań Główny); tablica wdzięczności Węgrów za solidarność w 1956 r. w Białymstoku (Rynek Kościuszki). Por. także uchwałę Rady m.st. Warszawy w sprawie nadania nazwy „Rondo Powstania Węgierskiego 1956 r.” oraz nazwę wiaduktu im. Powstańców Węgierskich 1956 r. w Olsztynie.

²⁵ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, (t.j. Dz.U. z 1999 r. Nr 55, poz. 516), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19981551016>.

Polski model prawnego utrwalania pamięci o rewolucji węgierskiej charakteryzuje się zatem umiarkowanym stopniem formalizacji oraz wyraźnym rozdzieleniem sfery symbolicznej od represyjnej. Prawo nie narzuca jednej, obowiązującej interpretacji wydarzeń ani nie penalizuje alternatywnych ocen historycznych. Jego funkcja polega na afirmacji określonych wartości i postaw, takich jak solidarność międzynarodowa, sprzeciw wobec totalitaryzmu oraz poszanowanie wolności narodów.

5 | Wpływ upamiętnienia rewolucji węgierskiej 1956 r. na relacje polsko-węgierskie

Porównanie sposobów prawnego utrwalania pamięci o rewolucji węgierskiej z 1956 r. w systemach prawnych Węgier i Polski ujawnia dwa odmienne modele normatywizacji pamięci historycznej. Różnice wynikają oczywiście z bezpośredniego i pośredniego wpływu tego wydarzenia na historię obu państw. W obu przypadkach pamięć historyczna została włączona do porządku prawnego, jednak zakres tej ingerencji oraz jej konsekwencje normatywne pozostają wyraźnie zróżnicowane.

Model węgierski charakteryzuje się wysokim stopniem konstytucjonalizacji pamięci. Rewolucja 1956 r. funkcjonuje w nim jako element tożsamości konstytucyjnej państwa, a prawo pełni rolę aktywnego nośnika określonej oceny aksjologicznej przeszłości. Odwołania do wydarzeń z 1956 r. w preambule konstytucji oraz w ustawodawstwie zwykłym nadają pamięci historycznej rangę normatywną, wykraczającą poza sferę symboliki. Państwo występuje tu jako główny podmiot kształtujący oficjalną narrację pamięciową.

W Polsce pamięć o rewolucji węgierskiej przyjmuje przede wszystkim solidarnościową formę aktów prawa symbolicznego, w szczególności uchwał parlamentarnych oraz inicjatyw podejmowanych na poziomie lokalnym.

Różnice pomiędzy analizowanymi modelami wynikają w dużej mierze z odmiennych doświadczeń historycznych oraz roli, jaką rewolucja węgierska odegrała w procesie transformacji ustrojowej obu państw. Dla Węgier wydarzenia z 1956 r. stanowią punkt odniesienia w ocenie ciągłości i zerwania ustrojowego, natomiast w Polsce pełnią one funkcję symbolu

solidarności międzynarodowej oraz wspólnoty losów narodów Europy Środkowo-Wschodniej.

Pomimo tych różnic pamięć o rewolucji węgierskiej 1956 r. odgrywa istotną rolę w relacjach polsko-węgierskich. Uchwały parlamentarne, wspólne obchody rocznicowe oraz inicjatywy edukacyjne tworzą normatywno-symboliczną przestrzeń dialogu pomiędzy państwami. Prawo staje się w tym ujęciu narzędziem wzmacniania więzi opartych na wspólnych doświadczeniach historycznych i wartościach demokratycznych^[26].

Analiza porównawcza pokazuje, że prawo może pełnić różne funkcje w procesie utrwalania pamięci historycznej – od deklaratywnej i edukacyjnej po tożsamościową. Kluczowe znaczenie ma przy tym zachowanie równowagi pomiędzy ochroną pamięci zbiorowej a poszanowaniem standardów demokratycznego państwa prawa, w szczególności wolności wypowiedzi i pluralizmu interpretacyjnego^[27]. Rewolucja węgierska 1956 r. stanowi w tym kontekście przykład wydarzenia, którego pamięć została w różny sposób włączona do porządków prawnych, jednak zostało zachowane wspólne znaczenie aksjologiczne dla obu państw.

6 | Zakończenie

Przeprowadzona analiza potwierdza, że rewolucja węgierska z 1956 r. zajmuje istotne, choć zróżnicowane miejsce w porządkach prawnych Węgier i Polski. W obu państwach pamięć o tych wydarzeniach została włączona do systemu normatywnego, jednak zakres, forma oraz funkcje tego włączenia pozostają odmienne. Różnice te wynikają zarówno z odmiennych doświadczeń historycznych, jak i z innej roli, jaką rewolucja 1956 r. odegrała w procesach konstytucyjnych i tożsamościowych obu państw.

W systemie węgierskim pamięć o rewolucji z 1956 r. została silnie skodyfikowana i skonstytucjonalizowana. Odwołania do wydarzeń z października 1956 r. stanowią element konstytucyjnej narracji o zerwaniu z totalitarną

²⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 października 2006 r. w sprawie uczczenia 50. rocznicy rewolucji węgierskiej 1956 roku (M.P. z 2006 r. Nr 73, poz. 725).

²⁷ Wyrok ETPC (Wielka Izba) z dnia 15 października 2015 r. w sprawie *Perinçek przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 27510/08.

przeszłością oraz o odbudowie suwerenności państwowej. Prawo pełni tu funkcję nie tylko symbolicznego upamiętnienia, lecz także narzędzia kształtowania tożsamości konstytucyjnej, w ramach której rewolucja 1956 r. jawi się jako punkt odniesienia dla współczesnych ocen aksjologicznych.

Polski model normatywizacji pamięci o rewolucji węgierskiej ma charakter bardziej pośredni. Pamięć ta została utrwalona przede wszystkim poprzez instrumenty prawa symbolicznego, takie jak uchwały parlamentarne, inicjatywy samorządowe oraz działalność instytucji publicznych o charakterze edukacyjnym. Brak bezpośrednich odwołań konstytucyjnych nie oznacza jednak marginalizacji znaczenia tych wydarzeń, lecz wskazuje na inną koncepcję relacji pomiędzy prawem a pamięcią historyczną, opartą na deklaratywności i afirmacji wspólnych wartości.

Analiza europejskich standardów ochrony praw człowieka pozwala stwierdzić, że oba modele mieszczą się w granicach dopuszczalnej ingerencji państwa w sferę pamięci historycznej. Orzecznictwo Trybunału oraz stanowisko organów Rady Europy wskazują, że państwa mogą prawnie utrzymywać określoną ocenę przeszłości, pod warunkiem że działania te nie prowadzą do represyjnego ograniczenia wolności wypowiedzi ani do wyeliminowania pluralizmu debaty publicznej. W tym sensie prawo pamięci powinno pełnić przede wszystkim funkcję aksjologiczną i edukacyjną, a nie sankcyjną.

Rewolucja węgierska 1956 r. posiada również istotny wymiar relacyjny, wykraczający poza ramy porządków krajowych. W polskim porządku prawnym pamięć o tych wydarzeniach funkcjonuje jako element narracji solidarnościowej, wzmacniającej więzi pomiędzy narodami Europy Środkowo-Wschodniej. Prawo staje się w tym ujęciu narzędziem dialogu historycznego oraz środkiem budowania wspólnoty wartości, opartej na doświadczeniu sprzeciwu wobec totalitaryzmu i dążeniu do wolności.

Wnioski płynące z przeprowadzonej analizy pozwalają sformułować tezę, że normatywizacja pamięci o rewolucji węgierskiej z 1956 r. nie jest wyłącznie retrospektywnym aktem upamiętnienia przeszłości. Stanowi ona element współczesnego konstytucjonalizmu pamięci, w ramach którego prawo pełni rolę pośrednika pomiędzy historią, aksjologią a standardami ochrony praw człowieka.

Bibliografia

- Baranowska, Grażyna i León Castellanos-Jankiewicz. "Historical Memory in Post-Communist Europe and the Rule of Law: An Introduction." *European Papers* 5, nr 1 (2020): 95–106.
- Belavusau, Uladzislau. "Memory Laws and Freedom of Speech: Governance of History in European Law." W *Comparative Perspectives on the Fundamental Freedom of Expression*, red. András Koltay, 537–558. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2015.
- Belavusau, Uladzislau i Aleksandra Gliszczyńska-Grabias, red. *Law and Memory: Towards Legal Governance of History*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Csipke, Zoltán. "The Changing Significance of the 1956 Revolution in Post-Communist Hungary." *Europe-Asia Studies* 63, nr 1 (2011): 99–128. <https://doi.org/10.1080/09668136.2011.534307>.
- Gliszczyńska-Grabias, Aleksandra. "Prawo i pamięć. O prawnych aspektach odniesień do przeszłości." *Państwo i Prawo* 78, nr 12 (2023): 3–31.
- Horváth, Miklós. 1956. *Rozstrzelana rewolucja. Walka zbrojna Węgrów z interwencją sowiecką*. Kraków: Wydawnictwo Literackie, 2006.
- Kastory, Andrzej. "Międzynarodowe reperkusje kryzysu węgierskiego 1956 r." W *Si vis pacem, para bellum. Bezpieczeństwo i polityka Polski. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Tadeuszowi Dubickiemu*, red. Ryszard Majzner, 651–674. Częstochowa–Włocławek: Wydawnictwo Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej we Włocławku, 2013.
- Rainer, János M. "Contemporary History Discourses in Hungary after 1989." *Institute of National Remembrance Review* 2 (2020): 268–279.



Rekonstrukcja i ocena reżimów nadzwyczajnych w państwie socjalistycznym (na przykładzie powstania węgierskiego 1956 r.)

Reconstruction and Evaluation of Emergency Regime in a Socialist State (Based on the Example of the 1956 Hungarian Uprising)

Abstract

The article examines the mechanisms for introducing, operating, and legitimizing emergency regimes in the realities of a socialist state in the context of the Hungarian uprising of 1956. According to the author, emergency regimes in socialist states were fundamentally political, not legal. They served to maintain the communist party's monopoly and monolithic power, even at the expense of its formally declared legality. The experience of the Hungarian uprising reveals a structural contradiction between the ideology of "socialist legality" and the practice of applying emergency measures. An analysis of the 1956 case allows the author to draw conclusions about the comprehensive nature of such regimes in socialist states, pointing to their exemplary form.

SŁOWA KLUCZOWE: stan nadzwyczajny, reżim nadzwyczajny, powstanie węgierskie 1956 r., konstytucja Węgierskiej Republiki Ludowej z 1949 r., konstytucjonalizm socjalistyczny

KEYWORDS: state of emergency, emergency regime, Hungarian uprising of 1956, constitution of the Hungarian People's Republic of 1949, socialist constitutionalism

KRZYSZTOF PROKOP – doktor habilitowany nauk prawnych, Uniwersytet w Siedlcach, ORCID – 0000-0002-3447-4592, e-mail: krzysztof.prokop@uws.edu.pl

1 | Uwagi wprowadzające

Reżimy nadzwyczajne stanowią istotny element konstrukcji ustrojowej państwa, ujawniający się w sytuacjach szczególnych zagrożeń, których przezwyciężenie możliwe jest jedynie przy odwołaniu się do środków ekstraordynaryjnych. W państwach socjalistycznych ich znaczenie było specyficzne, ponieważ funkcjonowały one w ramach systemu prawnego podporządkowanego nadrzędnej roli partii komunistycznej. Formalnie konstytucje tych państw deklarowały ochronę podstawowych praw i wolności obywatelskich, jednocześnie przewidując możliwość ich daleko idącego ograniczenia w imię ochrony ustroju socjalistycznego oraz „interesów ludu pracującego”.

Rozwiązania konstytucyjne regulujące reżimy nadzwyczajne (a zwłaszcza stany nadzwyczajne) w państwach socjalistycznych cechowały się wysokim stopniem ogólności oraz brakiem precyzyjnych gwarancji proceduralnych. Konstytucje państw bloku wschodniego nie zawierały rozbudowanej regulacji stanów nadzwyczajnych w znaczeniu znanym współczesnym demokratom, pozostawiając szeroki zakres uznania jednostkom występującym w imieniu państwa. Przyjęty model sprzyjał elastycznemu, a zarazem instrumentalnemu stosowaniu nadzwyczajnych środków prawnych, które w praktyce często wykraczały poza ramy formalnie obowiązującego prawa.

Na tym tle szczególnego znaczenia nabiera powstanie węgierskie z 1956 r., które stało się jednym z najpoważniejszych kryzysów politycznych w historii państw bloku wschodniego. Reakcja władz węgierskich, wspieranych przez Związek Radziecki, obejmowała zastosowanie szerokiego katalogu środków nadzwyczajnych, prowadzących do faktycznego zawieszenia podstawowych praw i wolności oraz do militaryzacji aparatu państwowego. Wydarzenia te unaocznily napięcie pomiędzy konstytucyjnie deklarowaną zasadą władzy ludu pracującego a rzeczywistą praktyką rządzenia w sytuacji zagrożenia monopolu politycznego partii komunistycznej.

Celem niniejszego artykułu jest rekonstrukcja reżimów nadzwyczajnych oraz ich ocena z perspektywy konstytucyjnych założeń państwa socjalistycznego. Analiza ta zmierza do ukazania, w jakim stopniu działania podejmowane przez organy władzy znajdowały oparcie w obowiązujących regulacjach konstytucyjnych, a w jakim stanowiły przejaw pozaprawnych mechanizmów sprawowania władzy. Przyjęto założenie, że reżimy nadzwyczajne w państwach socjalistycznych pełniły przede wszystkim funkcję ochrony ustroju i dominacji politycznej, co prowadziło do trwałego

osłabienia znaczenia konstytucyjnych gwarancji praw jednostki. Weryfikacja tej tezy na przykładzie wydarzeń z 1956 r. pozwala lepiej zrozumieć charakter socjalistycznego konstytucjonalizmu oraz rolę prawa w systemach niedemokratycznych w warunkach kryzysu.

2 | Stan nadzwyczajny a reżim nadzwyczajny w praktyce funkcjonowania państw socjalistycznych

Podstawowe znaczenie dla rekonstrukcji reżimów nadzwyczajnych ma wyjaśnienie istoty i specyfiki stanu nadzwyczajnego w konstytucjonalizmie socjalistycznym. Uwzględnienie teorii i praktyki funkcjonowania państw „demokracji ludowej” prowadzi bowiem do wniosku, że stan nadzwyczajny nie był instytucją niezbędną do stosowania nadzwyczajnych środków o charakterze represyjnym, co wynikało z autorytarnego charakteru władzy państwowej. Z tego punktu widzenia problematyka stanu nadzwyczajnego w konstytucjach socjalistycznych ujawnia zasadniczą odmiennność od rozwiązań charakterystycznych dla państw demokratycznych. Odrębność ta nie sprowadza się wyłącznie do techniki regulacji konstytucyjnej, lecz ma swoje źródło w ideologicznych podstawach ustroju socjalistycznego, w których państwo pojmowane było jako narzędzie realizacji interesów określonej klasy społecznej. W konsekwencji konstytucja nie pełniła funkcji normatywnej bariery dla władzy publicznej w sytuacjach kryzysowych, lecz stanowiła instrument jej legitymizacji, także w warunkach nadzwyczajnych.

Ustrojowy wzorzec dla konstytucji państw socjalistycznych stanowiła Konstytucja ZSRR z 1936 r. Formalnemu zadeklarowaniu praw i wolności obywatelskich towarzyszyły przepisy ustanawiające kierowniczą rolę partii komunistycznej, co w praktyce oznaczało podporządkowanie całego aparatu państwowego decyzjom politycznym. Brakowało przy tym jakichkolwiek przepisów określających szczególny reżim konstytucyjny na wypadek kryzysu wewnętrznego, zagrożenia ustrojowego czy konfliktu społecznego. Nadzwyczajność była wpisana w samą konstrukcję państwa, a nie wyodrębniona jako czasowe odstępstwo od konstytucyjnej normalności.

Brak pełnego wyodrębnienia instytucji stanu nadzwyczajnego był również cechą konstytucji państw satelickich ZSRR. Uwaga ta odnosi się również do Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. (w wersji pierwotnej). Mimo że znany jej był stan wojenny, jego konstrukcja normatywna tylko z pozoru odpowiadała podobnym instytucjom w państwach demokratycznych. Zamiast pełnego uregulowania stanów nadzwyczajnych występowały w Konstytucji PRL z 1952 r. urzędnienia markujące brak poszanowania zasady legalizmu, a zwłaszcza praw i wolności jednostki w czasie szczególnych zagrożeń.

W konsekwencji konstytucje państw socjalistycznych tworzyły model, w którym środki typowe dla stanów nadzwyczajnych, takie jak ograniczenia wolności słowa, wolności zgromadzeń czy nietykalności osobistej, mogły być stosowane w ramach zwykłego funkcjonowania państwa, bez konieczności formalnego ogłaszania szczególnego reżimu konstytucyjnego. Nadzwyczajność nie była więc wyjątkiem od reguły, lecz immanentnym elementem systemu ustrojowego, uzasadnianym koniecznością ochrony ustroju socjalistycznego przed rzeczywistymi lub domniemanymi zagrożeniami.

Analiza przepisów konstytucyjnych państw socjalistycznych prowadzi do wniosku, że brak wyraźnej instytucjonalizacji stanu nadzwyczajnego nie oznaczał ograniczenia władzy publicznej, lecz przeciwnie – sprzyjał jej niekontrolowanemu rozszerzaniu. Konstytucja nie pełniła funkcji gwarancyjnej wobec jednostki, lecz legitymizowała permanentną gotowość do stosowania środków nadzwyczajnych. Z perspektywy współczesnej model ten stanowi istotny punkt odniesienia dla badań nad autorytarnymi odmianami sprawowania władzy oraz nad mechanizmami, w których nadzwyczajność przestaje być wyjątkiem, a staje się trwałą cechą porządku ustrojowego.

Powyższy wniosek skłania do postawienia tezy, iż w odniesieniu do praktyki funkcjonowania państw socjalistycznych zasadne jest posługiwanie się szerszą, bardziej pojemną koncepcją „reżimu nadzwyczajnego”, która nie ogranicza się wyłącznie do formalnie proklamowanych stanów nadzwyczajnych w sensie konstytucyjnym lub ustawowym. Koncepcja ta obejmuje bowiem także całokształt instrumentów prawnych, quasiprawnych oraz faktycznych środków działania wykorzystywanych przez władzę komunistyczną w sytuacjach postrzeganych jako szczególne zagrożenie dla ustroju, monopolu władzy partii lub tzw. zdobyczy socjalizmu.

W ramach tak rozumianego reżimu nadzwyczajnego mieściły się m.in. rozbudowane kompetencje organów bezpieczeństwa państwa, możliwość stosowania środków przymusu administracyjnego i karnego

poza standardowymi gwarancjami proceduralnymi, czasowe lub trwałe zawieszanie praw i wolności jednostki, a także praktyka wydawania aktów normatywnych o charakterze wyjątkowym, często o niejasnej podstawie prawnej lub wręcz pozakonstytucyjnej. Istotną rolę odgrywały również decyzje polityczne podejmowane przez kierownicze gremia partyjne, które wywierały bezpośredni i wiążący wpływ na działania aparatu państwowego, mimo braku formalnego umocowania w systemie źródeł prawa.

Takie ujęcie koncepcji reżimu nadzwyczajnego pozwala lepiej uchwycić realne mechanizmy sprawowania władzy w państwach socjalistycznych, w których prawo pełniło często funkcję instrumentalną wobec celów politycznych. Jednocześnie umożliwia ono trafniejszą analizę relacji między konstytucyjną regulacją stanów nadzwyczajnych a praktyką rządzenia, ujawniając głęboką dysproporcję pomiędzy normatywnym deklaratorywizmem a rzeczywistymi formami reagowania na kryzysy społeczne, polityczne czy gospodarcze. W tym sensie pojęcie reżimu nadzwyczajnego staje się użytecznym narzędziem badawczym do opisu oraz oceny autorytarnego i represyjnego charakteru władzy w systemach socjalistycznych.

3 | Odrzucenie instytucji stanu nadzwyczajnego w pierwotnej wersji konstytucji Węgierskiej Republiki Ludowej z 1949 r.

Konstytucja Węgierskiej Republiki Ludowej z 20 sierpnia 1949 r.^[1], wzorowana w sposób niemal bezpośredni na Konstytucji ZSRR z 1936 r.^[2], nie знаła w pierwotnej wersji (do czasu rewizji z 1972 r.) instytucji stanu

¹ <https://data.globalcit.eu/NationalDB/docs/1949.%20%C3%A9vi%20XX.%20t%C3%B6rv%C3%A9ny.pdf> [dostęp: 27.12.2025]. Polskie tłumaczenie: *Konstytucja Węgierskiej Republiki Ludowej*, tłum. Bogumił Dąbrowski, red. i wstęp Andrzej Gwiżdż (Wrocław: Ossolineum, 1975).

² Jak stwierdził R.R. Ludwikowski, Konstytucja węgierska stanowiła „wierną imitację radzieckich konstytucji, z pewnymi zmianami wynikającymi z różnic historycznych i politycznych pomiędzy Węgrami a ZSRR”. Rett R. Ludwikowski, *Constitution-Making in the Region of Former Soviet Dominance* (Durham: Duke University Press, 1996), 31; por. H.F. Arthur Schoenfeld, “Soviet Imperialism in Hungary,” *Foreign Affairs* 26, nr 3 (1948): 554–566.

nadzwyczajnego^[3]. Tym samym wpisywała się w generalną cechę właściwą konstytucjonalizmowi socjalistycznemu w jego wczesnej fazie, jakim był brak konstytucyjnych ram reagowania na sytuacje szczególnych zagrożeń o charakterze wewnętrznym. Zbliżone regulacje były rozproszone w przepisach dotyczących kompetencji najwyższych organów władzy państwowej oraz w klauzulach generalnych odnoszących się do ochrony ustroju socjalistycznego. Rozwiązanie takie prowadziło do normatywnego zatarcia granicy pomiędzy normalnym funkcjonowaniem państwa a stanem nadzwyczajnym, które cechuje współczesny konstytucjonalizm.

Już przepisy określające podstawy ustroju politycznego i społecznego wskazywały na ideologiczne przesłanki konstytucyjnego ujęcia nadzwyczajności. Konstytucja z 1949 r. proklamowała, że Węgry są „państwem ludu pracującego” i potwierdzała decydującą rolę sojuszu klasy robotniczej i chłopstwa (art. 2–3). Choć w pierwotnym tekście Konstytucji nie znalazł się jeszcze wyraźny przepis o kierowniczej roli partii komunistycznej (został on wprowadzony dopiero później), to cała konstrukcja ustrojowa opierała się na założeniu jednolitości władzy państwowej i podporządkowania jej

³ Konstytucja ZSRR z 1936 r. przewidywała jedynie instytucję stanu wojennego. W dużej mierze fakt ten tłumaczy, dlaczego w węgierskiej konstytucji znalazł się początkowo jedynie przepis o ogłoszeniu wojny i zawarciu pokoju jako norma kompetencyjna odnosząca się do Zgromadzenia Państwowego. Z tego też powodu w węgierskiej konstytucji nie znalazła się instytucja stanu wyjątkowego. Podobnie rzecz się miała z innymi państwami socjalistycznymi. Nie chciano posługiwać się instytucją prawną, która była dawniej używana do tłumienia ruchów rewolucyjnych (Tadeusz Smoliński, „Stan wojny, stan wojenny, stan wyjątkowy w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych,” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 44, nr 3 (1982): 110). W Polsce stan wyjątkowy jako oddzielna kategoria stanu nadzwyczajnego pojawił się dopiero w 1983 r. (zob. Krzysztof Prokop, „Instytucja stanu nadzwyczajnego w polskim prawie konstytucyjnym,” w *Niepodległość – suwerenność – podmiotowość. Polskie projekty polityczne 1918–2018*, red. Waldemar Paruch (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2019), 228–231). Por. uwagę S. Gebethnera, który pisał o „błędnym i utopijnym poglądzie”, w myśl którego ustrój socjalistyczny miał być pozbawiony wszelkich sprzeczności i konfliktów społecznych (Stanisław Gebethner, „Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego,” *Państwo i Prawo* 37, nr 8 (1982): 17). Z kolei J. Maślanka przyznawał w odniesieniu do stanu wyjątkowego, że „nie wyobrażano sobie [...] w tym czasie, aby taka instytucja mogła być użyteczna w ramach socjalistycznego państwa” (Jan Maślanka, „Stan wojenny w Polsce na tle konstytucyjnej regulacji stanów wyjątkowych w innych państwach,” *Przegląd Obrony Terytorium Kraju* 10, nr 1 (1983): 6).

celom budowy socjalizmu. W takim ujęciu ochrona ustroju miała charakter nadrzędny wobec wszelkich innych wartości konstytucyjnych^[4].

Kluczową rolę w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego odgrywało Zgromadzenie Państwowe oraz Prezydium Węgierskiej Republiki Ludowej^[5]. Do kompetencji jednoizbowego parlamentu należało decydowanie o najważniejszych sprawach państwa, w tym o wojnie i pokoju^[6]. Jednocześnie węgierski ustrojodawca przyznawał Prezydium kompetencje do wykonywania funkcji głowy państwa oraz podejmowania decyzji o charakterze nadzwyczajnym w okresach, gdy Zgromadzenie Państwowe nie obradowało^[7]. Przepisy konstytucyjne umożliwiały temu organowi wydawanie dekretów z mocą ustawy oraz podejmowanie decyzji dotyczących obrony państwa i bezpieczeństwa publicznego, bez jednoczesnego ustanowienia konstytucyjnych ograniczeń materialnych lub czasowych. Dekrety te podlegały co prawda zatwierdzeniu przez Zgromadzenie Państwowe na najbliższej sesji, jednak mechanizm ten miał charakter czysto formalny i nie stanowił realnej kontroli konstytucyjnej^[8].

Jedynymi przepisami określającymi funkcjonowanie państwa w warunkach szczególnych zagrożeń było upoważnienie Zgromadzenia Państwowego do ogłoszenia wojny i zawarcia pokoju (art. 10 ust. 3 lit. g Konstytucji). Wprowadzono również możliwość przedłużenia kadencji parlamentu na określony czas w przypadku wojny lub innych nadzwyczajnych okoliczności (art. 18 ust. 2 Konstytucji). Decyzja w tym zakresie należała do samej izby. Węgierski ustrojodawca nie wypowiedział się *expressis verbis*, czy przedłużenie mogło nastąpić tylko raz. Z charakteru przywołanych w tym

⁴ Zoltán Szente, *Constitutional Law in Hungary* (Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2022), 32–33; Mark Varszegi, *Ideologie, Geschichte und Verfassungsgebung: Legitimationsprobleme des ungarischen Grundgesetzes von 2012* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2023), 201–202.

⁵ Dalej: Prezydium.

⁶ Konstytucja węgierska, w przeciwieństwie do konstytucji większości innych państw socjalistycznych, nie wspominała o obronie kolektywnej w ramach Układu Warszawskiego. Smoliński, „Stan wojny,” 107.

⁷ Z tak określonego generalnego upoważnienia wynikało, że Prezydium władne było ogłosić stan wojny w czasie przerwy międzysesyjnej Zgromadzenia Państwowego.

⁸ Na temat współczesnych rozwiązań węgierskich w zakresie ustawodawstwa delegowanego zob. Andrzej Jackiewicz i Artur Olechno, „Acts of Laws with the Force of a Statute Issued by the Executive Branch of Government in the Countries of Central and Eastern Europe,” w *International Scientific Conference: The Quality of Legal Acts and its Importance in Contemporary Legal Space, October 4–5, 2012*, red. Jānis Rozenfelds i in. (Rīga: University of Latvia, 2012), 259–261.

przepisie szczególnych zagrożeń, jak i szczególnej pozycji ustrojowej Zgromadzenia Państwowego jako najwyższego organu władzy państwowej sądzić należy, że decyzja o przedłużeniu kadencji mogła być podjęta więcej niż jeden raz, stosownie do wymogów sytuacji. Z kolei z art. 18 ust. 3 Konstytucji wynikało, że jeżeli wojna lub inne nadzwyczajne okoliczności zaistniały po rozwiązaniu Zgromadzenia Państwowego, parlament mógł być ponownie zwołany przez Prezydium. Zwołane w takich okolicznościach Zgromadzenie Państwowe podejmowało następnie decyzję o przedłużeniu swojej kadencji^[9].

Szczególnie istotne znaczenie dla rekonstrukcji koncepcji reżimu nadzwyczajnego mają przepisy dotyczące praw i wolności obywatelskich. Konstytucja węgierska z 1949 r. zawierała rozbudowany katalog praw socjalnych, politycznych i osobistych, jednak ich wykonywanie zostało wyraźnie podporządkowane interesom państwa socjalistycznego. Przepisy konstytucyjne przewidywały, że korzystanie z praw i wolności musi być zgodne z celami ustroju oraz interesami ludu pracującego, co w praktyce tworzyło trwałą podstawę do ich ograniczania także w sytuacjach, które nie były formalnie kwalifikowane jako nadzwyczajne. W konsekwencji Konstytucja z 1949 r. dopuszczała stosowanie środków charakterystycznych dla stanów nadzwyczajnych w ramach zwykłego funkcjonowania państwa. Brak wyraźnego konstytucyjnego rozróżnienia pomiędzy stanem normalnym a stanem nadzwyczajnym sprawiał, że sytuacja kryzysowa stawała się elementem immanentnym porządku ustrojowego, a nie wyjątkiem od niego.

Konstytucja z 1949 r. realizowała model, w którym ochrona ustroju socjalistycznego miała charakter nadrzędny wobec gwarancji prawnych jednostki. Stan nadzwyczajny nie został ujęty jako czasowo ograniczony reżim konstytucyjny, lecz jako funkcjonalna możliwość nieograniczonego rozszerzania kompetencji organów władzy państwowej w imię interesów państwa i ideologii. Model ten wpisywał się w szerszą logikę konstytucjonalizmu

⁹ Na podstawie przytoczonych przepisów konstytucji doszło do aktu przedłużenia kadencji parlamentu węgierskiego po zdławieniu powstania w 1956 r. Kadencja izby upływała 17 maja 1957 r. Już po formalnym zakończeniu jej pełnomocnictw została przyjęta ustawa z 23 maja 1957 r. (*„Magyar Közlöny”* 1957, nr 57), na mocy której przełożono termin wyborów o dwa lata. Decyzję tę uzasadniono „kontrewolucją”, z powodu której nastąpiło „zahamowanie zdrowego rozwoju kraju” i która wyrządziła „poważne szkody”. Węgierski ustawodawca uznał, że „naprawienie szkód i zapewnienie dalszego rozwoju wymaga skupienia wszystkich sił, a przeprowadzenie wyborów utrudniłoby ich koncentrację”. Georg Brunner i Klaus Westen, *„Notstandsregelungen im kommunistischen Machtbereich,” Archiv des öffentlichen Rechts* 92, nr 2 (1967): 190.

socjalistycznego, w którym konstytucja nie ograniczała władzy w sytuacjach kryzysowych, lecz stanowiła narzędzie jej legitymizacji.

4 | Pozakonstytucyjny reżim nadzwyczajny w okresie powstania węgierskiego 1956 r.

Wydarzenia, które rozegrały się na Węgrzech jesienią 1956 r., stanowią jeden z najbardziej wyrazistych przykładów funkcjonowania państwa w warunkach szczególnego zagrożenia, którego usunięcie możliwe jest jedynie przy wykorzystaniu środków o charakterze ekstraordynaryjnym, pozbawionych jednak umocowania konstytucyjnego, gdyż – jak wspomniano wyżej – Konstytucja z 1949 r. nie przewidywała możliwości wprowadzenia jakiegokolwiek stanu nadzwyczajnego^[10].

W momencie wybuchu powstania w październiku 1956 r. doszło do gwałtownego i głębokiego załamania konstytucyjnego porządku państwa, które objęło zarówno sferę normatywną, jak i faktyczne mechanizmy sprawowania władzy. Normalne funkcjonowanie konstytucyjnych organów państwowych zostało w krótkim czasie sparaliżowane, przy czym sytuacja ta nie wynikała z formalnego uruchomienia przewidzianych w konstytucji mechanizmów nadzwyczajnych, lecz była skutkiem dynamicznego rozpadu dotychczasowych struktur władzy oraz utraty przez nie zdolności do skutecznego działania. Decyzje podejmowane przez organy państwowe miały w tym okresie charakter wybitnie doraźny, często nieskoordynowany i pozostający w oczywistej sprzeczności z obowiązującymi przepisami konstytucyjnymi oraz ustawowymi, co dodatkowo pogłębiało stan normatywnej dezorganizacji^[11].

Równoległe do dezorganizacji aparatu państwowego zaczęły wyłaniać się alternatywne ośrodki władzy o charakterze rewolucyjnym, w szczególności rady rewolucyjne, komitety robotnicze oraz lokalne organy

¹⁰ Na temat powstania węgierskiego 1956 r. zob. m.in. Victor Sebestyén, *Dwa-nastcie dni: rewolucja węgierska 1956*, tłum. Maciej Antosiewicz (Warszawa: Wydawnictwo Magnum, 2006).

¹¹ Por. Thede Kahl, "Communist Terror in 1956 and the Rule of Law," *Hungarian Review* 4, nr 1 (2013): 49–62.

samoorganizacji społecznej, które przejęły faktyczną kontrolę nad znaczną częścią terytorium państwa, w tym nad zakładami pracy, środkami komunikacji i porządkiem publicznym. Organy te, choć pozbawione jakiegokolwiek umocowania konstytucyjnego, wykonywały realne funkcje władcze, konkurując z dotychczasowymi instytucjami państwowymi lub całkowicie je zastępując. Powstała w ten sposób sytuacja policentryzmu władzy państwowej, charakterystyczna dla rewolucyjnych kryzysów ustrojowych, w której obowiązujący porządek konstytucyjny został wyparty przez spontaniczne i niestabilne formy rządzenia. Stan ten nie mieścił się w żadnym znanym konstytucji reżimie prawnym i należy go kwalifikować jako klasyczny przykład kryzysu pozakonstytucyjnego, prowadzącego do faktycznego zawieszenia obowiązywania konstytucji jako realnego regulatora życia publicznego.

Działania podejmowane w dalszej kolejności przez organy władzy państwowej, a następnie przez władze zainstalowane przy bezpośrednim wsparciu Związku Radzieckiego, polegały na stosowaniu środków typowych dla reżimu nadzwyczajnego, takich jak użycie sił zbrojnych do przywracania porządku wewnętrznego, czasowe lub trwałe zawieszenie funkcjonowania niektórych organów administracji publicznej, daleko idące ograniczenia wolności osobistej, wolności słowa i swobody zgromadzeń, a także szeroko zakrojone represje karne wobec uczestników i domniemyanych sympatyków powstania. Środki te nie zostały jednak wprowadzone w drodze formalnej, konstytucyjnej decyzji o ogłoszeniu stanu nadzwyczajnego ani nie podlegały jakiegokolwiek kontroli instytucjonalnej. Ich podstawą były wyłącznie decyzje polityczne podejmowane w warunkach faktycznej koncentracji władzy, poza konstytucyjnie określonymi procedurami i bez zachowania minimalnych standardów legalizmu.

Pozakonstytucyjny reżim nadzwyczajny okresu powstania węgierskiego charakteryzował się całkowitym brakiem formalnych gwarancji ochrony praw jednostki oraz podporządkowaniem wszelkich działań władzy jednemu nadrzędnemu celowi, jakim było stłumienie wystąpień społecznych i przywrócenie pełnej kontroli politycznej nad państwem. Nadzwyczajność ta miała charakter wyłącznie faktyczny i represyjny, a jej zakres, intensywność oraz czas trwania nie były w żaden sposób normatywnie określone. Granice ingerencji w prawa i wolności jednostki wyznaczane były każdorazowo przez bieżące potrzeby aparatu władzy oraz decyzje podejmowane przez ośrodki decyzyjne funkcjonujące poza porządkiem konstytucyjnym.

Szczególnie drastyczną postać pozakonstytucyjnej nadzwyczajności stanowiła zbrojna interwencja wojsk radzieckich w listopadzie 1956 r.,

która nie posiadała żadnego umocowania w Konstytucji węgierskiej ani w procedurach przewidzianych dla podejmowania decyzji o użyciu sił zbrojnych^[12]. Interwencja ta oznaczała faktyczne przejęcie kontroli nad państwem przez czynnik zewnętrzny i stanowiła nie tylko rażące naruszenie zasady suwerenności państwa, lecz także ostateczne zerwanie z zasadą legalizmu konstytucyjnego. W jej następstwie państwo węgierskie funkcjonowało w warunkach skrajnej nadzwyczajności, w których konstytucja przestała pełnić rolę normatywnego punktu odniesienia, stając się jedynie formalnym dokumentem pozbawionym realnego znaczenia dla praktyki sprawowania władzy.

Analiza pozakonstytucyjnego reżimu nadzwyczajnego w okresie powstania węgierskiego 1956 r. pozwala lepiej zrozumieć mechanizmy funkcjonowania autorytarnego konstytucjonalizmu, w którym konstytucja nie ogranicza władzy w sytuacjach kryzysowych, lecz może zostać całkowicie pominięta w imię ochrony ustroju. Przypadek węgierski ukazuje w sposób szczególnie wyrazisty, że nadzwyczajność pozbawiona normatywnych ram prowadzi do erozji legalizmu konstytucyjnego i trwałego osłabienia funkcji gwarancyjnej konstytucji.

5 | Konstytucjonalizacja stanu nadzwyczajnego w 1972 r.

Doświadczenia 1956 r. miały istotny wpływ na późniejszą ewolucję węgierskiego konstytucjonalizmu. Ujawniły one, że brak konstytucyjnych regulacji działań władzy państwowej w sytuacjach szczególnych zagrożeń nie eliminuje nadzwyczajnych środków, lecz sprzyja ich niekontrolowanemu i arbitralnemu stosowaniu. W tym sensie pozakonstytucyjny reżim nadzwyczajny z 1956 r. stał się jednym z kluczowych argumentów na rzecz

¹² Sebastian Kubas, *Proces demokratyzacji i jego determinanty. Analiza na przykładzie Republiki Czeskiej i Węgier (1990–2016)* (Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2018), 294–295; Gregory Tardi, “The Democratization of the Hungarian Constitution,” *Michigan State University-DCL Journal of International Law* 9, nr 3 (2000): 375; por. Louise Doswald-Beck, “The Legal Validity of Military Intervention by Invitation of the Government,” *British Yearbook of International Law* 56, nr 1 (1985): 189–252.

późniejszej konstytucjonalizacji stanu nadzwyczajnego dokonanej na mocy rewizji konstytucji z 1972 r.^[13]

Wprowadzenie do Konstytucji Węgierskiej Republiki Ludowej przepisów regulujących instytucję stanu nadzwyczajnego było rezultatem nakładania się czynników politycznych, doktrynalnych i systemowych, charakterystycznych dla dojrzałej fazy konstytucjonalizmu socjalistycznego po 1956 r. Zmiana ta nie była reakcją na jednorazowy kryzys, lecz elementem długofalowej przebudowy modelu rządzenia i konstytucyjnej legitymizacji władzy. Rzecz jasna, zasadnicze znaczenie miało doświadczenie rewolucji z 1956 r., która ujawniła słabość dotychczasowego, całkowicie nieformalnego modelu reżimu nadzwyczajnego. W okresie kryzysu władza realnie posługiwała się środkami typowymi dla stanu nadzwyczajnego, lecz czyniła to wyłącznie na podstawie domniemanych kompetencji organów państwowych oraz decyzji partyjnych, bez jakiegokolwiek ramy konstytucyjnej. Z perspektywy kierownictwa politycznego był to model nieefektywny i ryzykowny, ponieważ pozbawiony formalnej legitymizacji konstytucyjnej, zarówno wewnętrznej, jak i międzynarodowej. Zmiana przeprowadzona w 1972 r. miała zatem na celu zapewnienie konstytucyjnego zabezpieczenia na wypadek przyszłych kryzysów ustrojowych, które mogłyby mieć charakter podobny do wydarzeń z okresu powstania.

Rewizja Konstytucji węgierskiej z 1972 r. wpisywała się w szerszą ewolucję konstytucjonalizmu socjalistycznego, polegającą na przejściu od brutalnej arbitralności okresu stalinowskiego do bardziej sformalizowanego, normatywnie uporządkowanego modelu sprawowania władzy. W latach 60. i 70. XX wieku w państwach bloku wschodniego pojawiła się wyraźna tendencja do konstytucjonalizacji mechanizmów, które wcześniej funkcjonowały wyłącznie jako fakty polityczne. Dotyczyło to nie tylko stanu nadzwyczajnego, lecz także pozycji partii, zasad planowania gospodarczego czy systemu organów władzy. W tym sensie przepisy o stanie nadzwyczajnym wprowadzone w 1972 r. stanowiły element normalizacji reżimu nadzwyczajnego poprzez jego formalne ujęcie konstytucyjne.

Istotną rolę w procesie uzupełnienia Konstytucji węgierskiej o instytucję stanu nadzwyczajnego odegrał kontekst międzynarodowy, zwłaszcza

¹³ 1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről (Ustawa I z 1972 r. o zmianie Ustawy XX z 1949 r. i o jednolitym tekście Konstytucji Węgierskiej Republiki Ludowej); [https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Hungarian_People%E2%80%99s_Republic_\(1972\)](https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Hungarian_People%E2%80%99s_Republic_(1972)) [dostęp: 27.12.2025].

wydarzenia Praskiej Wiosny w 1968 r. i interwencja wojsk Układu Warszawskiego w Czechosłowacji. Kryzys ten (obok własnych doświadczeń z 1956 r.) unaoczniał władzom węgierskim, że zagrożenia ustroju socjalistycznego mogą mieć charakter nie tylko wewnętrzny, lecz także systemowy i transgraniczny. Z tego punktu widzenia konstytucjonalizacja stanu nadzwyczajnego miała umożliwić szybką koncentrację władzy i uruchomienie środków nadzwyczajnych w sytuacjach uznanych za zagrożenie dla zdobyczy socjalizmu bez konieczności sięgania po rozwiązania pozakonstytucyjne.

Dodać należy, iż rewizja Konstytucji węgierskiej z 1972 r. była ściśle związana z modelem rządów Jánoša Kádára, który opierał się na względnej stabilizacji społecznej i ograniczonej liberalizacji życia gospodarczego i społecznego, przy jednoczesnym zachowaniu pełnej kontroli politycznej. W tym kontekście konstytucyjne uregulowanie stanu nadzwyczajnego pełniło funkcję mechanizmu ostatniej instancji, mającego zabezpieczać system na wypadek, gdyby instrumenty zwykłego rządzenia okazały się niewystarczające. Był to element strategii polegającej na połączeniu pragmatyzmu politycznego z gwarancją możliwości użycia środków nadzwyczajnych.

Wprowadzenie przepisów o stanie nadzwyczajnym nie oznaczało zamiaru ograniczenia władzy w sytuacjach kryzysowych. Przeciwnie, ich funkcją było wzmocnienie konstytucyjnej legitymizacji działań nadzwyczajnych, które wcześniej podejmowane były na podstawie ogólnych i nieprecyzyjnych kompetencji. W porównaniu z poprzednim stanem prawnym zmieniła się zatem forma regulacji. Reżim nadzwyczajny został nazwany, konstytucyjnie uregulowany i przybrany w szatę normatywną znaną innym państwom, lecz nie zmieniła się jego istota. Nadal była ona podporządkowana nadrzędnemu celowi ochrony ustroju socjalistycznego, a nie ochronie konstytucyjnych praw jednostki.

Z punktu widzenia konstrukcyjnych elementów stanu nadzwyczajnego najważniejszą zmianą, jaką przyniosła rewizja Konstytucji z 1972 r., było wyposażenie Prezydium w kompetencję stwierdzenia, ogłoszenia i ustanienia poważnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (art. 31 ust. 2 Konstytucji). Chociaż w rzeczonym przepisie nie użyto sformułowania „stan nadzwyczajny” (ani pojęcia zbliżonego), jego treść wyraźnie wskazuje na konstytucjonalizację tejże instytucji ustrojowej. Była to wyraźna zmiana w filozofii węgierskiego ustrojodawcy, który do tej pory unikał określenia

sposobu funkcjonowania państwa w sytuacji szczególnego zagrożenia, przynajmniej natury wewnętrznej^[14].

Na wypadek wojny lub poważnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa Konstytucja węgierska po rewizji z 1972 r. przewidywała możliwość powołania do życia szczególnego organu konstytucyjnego, jakim była Rada Obrony Kraju (art. 31 ust. 1). Konstytucja nie ustalała ani składu tego organu, ani zakresu uprawnień nadzwyczajnych, jaki mu został przypisany. Biorąc pod uwagę fakt, że Prezydium, czyli organ powołujący do życia Radę Obrony Kraju, stanowiło emanację Zgromadzenia Państwowego, uznać należy, że do jego kompetencji należało powołanie pełnego składu osobowego Rady Obrony Kraju, jak również określenie jej kompetencji. Przy czym z racji na nadzwyczajny charakter zagrożeń Rada Obrony Kraju mogła być wyposażona we wszelki zakres uprawnień koniecznych do odsunięcia powstałego zagrożenia^[15].

Rozwiązania przyjęte na mocy komentowanej rewizji konstytucji stanowiły próbę normatywnego oswojenia doświadczeń kryzysowych z 1956 r. poprzez formalne włączenie mechanizmów nadzwyczajnych do systemu konstytucyjnego. Kompetencje do wprowadzenia i realizacji stanu nadzwyczajnego zostały przyznane Prezydium. Organy konstytucyjne uzyskały upoważnienie do podejmowania decyzji o charakterze wyjątkowym, obejmujących stosowanie nadzwyczajnych środków w sferze obronności, bezpieczeństwa publicznego oraz ochrony porządku państwowego, w tym również do czasowego modyfikowania zasad funkcjonowania organów administracji oraz aparatu bezpieczeństwa. Istotnym elementem tej regulacji było także określenie kompetencji do wydawania aktów normatywnych o mocy ustawy, co prowadziło do czasowego przesunięcia ciężaru władzy normotwórczej z parlamentu na organy działające w trybie nadzwyczajnym.

¹⁴ Tadeusz Kopyś i Paweł Skorut, "Stany nadzwyczajne w węgierskim systemie prawno-konstytucyjnym w XX i XXI wieku. Analiza zagadnienia na wybranych przykładach," w *Stany nadzwyczajne jako trwały element bezpieczeństwa państwa. Od historycznych rozważań do współczesnych rozwiązań*, red. Sabina Sanetra-Półgrabi i Paweł Skoruta (Kraków: Wydawnictwo Arcana, 2019), 287.

¹⁵ Rada Obrony Kraju została również przewidziana w obecnie obowiązującej konstytucji Węgier z 2011 r. Ustrojodawca określił jednak skład Rady i wypowiedział się w przedmiocie jej uprawnień. Zob. Witold Brodziński, "Ustawa zasadnicza Węgier z 25 kwietnia 2011 roku. Odrodzenie narodu i państwa?," w *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. Stanisław Bożyk (Białystok: Temida 2, 2013), 480.

Jednocześnie konstytucyjna regulacja stanu nadzwyczajnego miała charakter wysoce ramowy i niedookreślony. Ustrojodawca nie zdefiniował precyzyjnie przesłanek jego wprowadzenia, posługując się ogólnymi i szerokimi kategoriami zagrożeń, które pozostawiały organom władzy znaczną swobodę interpretacyjną. Brakowało również jednoznacznego rozróżnienia pomiędzy poszczególnymi typami zagrożeń (zewnętrznymi i wewnętrznymi), co sprzyjało traktowaniu stanu nadzwyczajnego jako uniwersalnego instrumentu reagowania na kryzysy o różnym charakterze^[16]. Szczególnie istotnym mankamentem tej regulacji był fakt, iż konstytucja nie określała charakteru nadzwyczajnych środków, jakie mogły być stosowane w okresie obowiązywania stanu nadzwyczajnego. Nie wprowadzono katalogu praw i wolności, które podlegałyby ochronie nawet w warunkach nadzwyczajnych, ani nie ustanowiono zasady proporcjonalności czy czasowości ingerencji w sferę praw jednostki. Konstytucja nie przewidywała także żadnych szczególnych mechanizmów kontroli nad działaniami organów władzy w okresie stanu nadzwyczajnego, co oznaczało praktyczne wyłączenie standardowych instrumentów odpowiedzialności konstytucyjnej i politycznej.

Istotne jest, że regulacje wprowadzone w 1972 r. nie zmieniły zasadniczo aksjologii konstytucyjnej. Nadal utrzymano klauzule podporządkowujące wykonywanie praw i wolności interesom państwa socjalistycznego, co oznaczało, że również w stanie nadzwyczajnym ograniczenia praw jednostki nie podlegały konstytucyjnej kontroli ani testowi proporcjonalności. Nowe przepisy miały zatem charakter przede wszystkim porządkujący i formalizujący, a nie gwarancyjny.

Na tle poprzednio obowiązującego stanu prawnego nowelizacja z 1972 r. oznaczała przejście od modelu całkowicie rozproszonej regulacji reżimu nadzwyczajnego do modelu częściowo skodyfikowanego. W pierwotnej wersji Konstytucji z 1949 r. nadzwyczajne środki władcze były stosowane wyłącznie na podstawie ogólnych kompetencji Zgromadzenia Państwowego i Prezydium. Po 1972 r. stan nadzwyczajny został już wyraźnie nazwany i wpisany w strukturę konstytucji, jednak bez zmiany jego funkcji ustrojowej. Nadal nie był on traktowany jako czasowe odstępstwo

¹⁶ Pod tym względem regulacja stanu nadzwyczajnego w Konstytucji węgierskiej po rewizji z 1972 r. przypominała ujęcie, jakie w 1919 r. zastosował niemiecki ustrojodawca w Konstytucji Republiki Weimarskiej. Zob. Katarzyna Dunaj, *Weimarski model prezydentury* (Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, 2010), 106–109.

od konstytucyjnej normalności, lecz jako prawnie usankcjonowany instrument ochrony ustroju socjalistycznego.

Przepisy o stanie nadzwyczajnym wprowadzone do Konstytucji Węgier w 1972 r. stanowiły element konstytucjonalizmu socjalistycznego, na mocy których ustrojodawca nie tyle ograniczył władzę w sytuacjach szczególnych zagrożeń, ile zapewniał jej normatywne i ideologiczne umocowanie. W porównaniu z pierwotnym tekstem konstytucji zmieniała się zatem forma regulacji reżimu nadzwyczajnego, nie zaś jego istota. Taki stan rzeczy utrzymał się aż do 1989 r., kiedy to u progu transformacji ustrojowej dokonano zasadniczej rewizji konstytucji, również w zakresie właściwego uregulowania stanów nadzwyczajnych^[17].

6 | Podsumowanie

Przeprowadzona analiza potwierdza słuszność tezy o instrumentalnym charakterze reżimów nadzwyczajnych w państwach socjalistycznych. Rekonstrukcja podstaw prawnych oraz praktyki działania organów władzy wskazuje, że środki nadzwyczajne nie funkcjonowały jako wyjątkowe, ściśle reglamentowane instytucje prawa konstytucyjnego, lecz jako elastyczne narzędzie służące ochronie monopolu politycznego partii komunistycznej oraz utrzymaniu obowiązującego modelu ustrojowego.

Doświadczenia węgierskie ukazują wyraźny rozdźwięk między konstytucyjnymi deklaracjami a rzeczywistym funkcjonowaniem państwa w warunkach kryzysu. Podobnie jak w innych państwach socjalistycznych, w tym w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej na gruncie Konstytucji z 1952 r., brak precyzyjnych regulacji dotyczących reżimów nadzwyczajnych sprzyjał arbitralności działań władzy i pozwalał na daleko idące ograniczanie praw i wolności jednostki bez skutecznych mechanizmów kontroli. Konstytucyjna zasada zwierzchniej władzy ludu pracującego miast i wsi oraz gwarancje praw obywatelskich okazywały się w praktyce

¹⁷ Kopyś i Skorut, "Stany nadzwyczajne," 287–292; Witold Brodziński, *System konstytucyjny Węgier* (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2003), 71–73; Nóra Chronowski, Tímea Drinóczi i József Petrétai, "The Governmental System of Hungary," w *Governmental Systems of Central and Eastern European States*, red. Nóra Chronowski, Tímea Drinóczi i Tamara Takács (Warszawa: Wolters Kluwer, 2011), 323–324.

podporządkowane nadrzędnemu celowi, jakim była ochrona socjalistycznego porządku politycznego.

Powstanie węgierskie unaoczniało, że w sytuacji realnego zagrożenia systemu prawo przestawało pełnić funkcję normatywnego ograniczenia władzy, a stawało się elementem legitymizującym działania o charakterze faktycznym, w tym użycie siły i interwencję zewnętrzną. Reżimy nadzwyczajne nie miały więc charakteru tymczasowego odstępstwa od normalnego porządku konstytucyjnego, lecz stanowiły integralną część mechanizmu rządzenia w państwie socjalistycznym. W konsekwencji należy uznać, że analiza przypadku węgierskiego potwierdza tezę o strukturalnej słabości socjalistycznego konstytucjonalizmu w zakresie ochrony praw jednostki oraz kontroli działań nadzwyczajnych. Reżimy nadzwyczajne, zamiast zabezpieczać państwo i społeczeństwo w granicach prawa, utrwały podporządkowanie norm konstytucyjnych decyzjom politycznym, co miało długofalowe znaczenie dla funkcjonowania systemów socjalistycznych w Europie Środkowo-Wschodniej.

Bibliografia

- Brodziński, Witold. "Ustawa Zasadnicza Węgier z 25 kwietnia 2011 roku. Odrodzenie narodu i państwa?" W *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. Stanisław Bożyk, 459–483. Białystok: Temida 2, 2013.
- Brodziński, Witold. *System konstytucyjny Węgier*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2003.
- Brunner, Georg i Klaus Westen. "Notstandsregelungen im kommunistischen Machtbereich." *Archiv des öffentlichen Rechts* 92, nr 2 (1967): 180–211.
- Chronowski, Nóra, Tímea Drinóczi i József Petrétei. "The Governmental System of Hungary." W *Governmental Systems of Central and Eastern European States*, red. Nóra Chronowski, Tímea Drinóczi i Tamara Takács, 299–366. Warszawa: Wolters Kluwer, 2011.
- Doswald-Beck, Louise. "The Legal Validity of Military Intervention by Invitation of the Government." *British Yearbook of International Law* 56, nr 1 (1985): 189–252. Oxford Academic.
- Dunaj, Katarzyna. *Weimarski model prezydentury*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, 2010.

- Gebethner, Stanisław. "Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego." *Państwo i Prawo* 37, nr 8 (1982): 5–19.
- Jackiewicz, Andrzej i Artur Olechno. "Acts of Laws with the Force of a Statute Issued by the Executive Branch of Government in the Countries of Central and Eastern Europe." W *International Scientific Conference: The Quality of Legal Acts and Its Importance in Contemporary Legal Space, October 4–5, 2012*, red. Jānis Rozenfelds i in., 250–263. Riga: University of Latvia, 2012.
- Kahl, Thede. "Communist Terror in 1956 and the Rule of Law." *Hungarian Review* 4, nr 1 (2013): 49–62. http://www.hungarianreview.hu/article/communist_terror_in_1956_and_the_rule_of_law_.
- Konstytucja Węgierskiej Republiki Ludowej. Tłumaczenie Bogumił Dąbrowski, red. i wstęp Andrzej Gwiżdż. Wrocław: Ossolineum, 1975.
- Kopyś, Tadeusz i Paweł Skorut. "Stany nadzwyczajne w węgierskim systemie prawnokonstytucyjnym w XX i XXI wieku. Analiza zagadnienia na wybranych przykładach." W *Stany nadzwyczajne jako trwałe elementy bezpieczeństwa państwa. Od historycznych rozważań do współczesnych rozwiązań*, red. Sabina Sanetra-Półgrabi i Paweł Skoruta, 281–304. Kraków: Wydawnictwo Arcana, 2019.
- Kubas, Sebastian. *Proces demokratyzacji i jego determinanty. Analiza na przykładzie Republiki Czeskiej i Węgier (1990–2016)*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2018.
- Ludwikowski, Rett R. *Constitution-Making in the Region of Former Soviet Dominance*. Durham: Duke University Press, 1996.
- Maślanka, Jan. "Stan wojenny w Polsce na tle konstytucyjnej regulacji stanów wyjątkowych w innych państwach." *Przegląd Obrony Terytorium Kraju* 10, nr 1 (1983): 5–11.
- Prokop, Krzysztof. "Instytucja stanu nadzwyczajnego w polskim prawie konstytucyjnym." W *Niepodległość – suwerenność – podmiotowość. Polskie projekty polityczne 1918–2018*, red. Waldemar Paruch, 199–258. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2019.
- Schoenfeld, H.F. Arthur. "Soviet Imperialism in Hungary." *Foreign Affairs* 26, nr 3 (1948): 554–566. HeinOnline.
- Sebestyen, Victor. *Dwanaście dni: rewolucja węgierska 1956*. Tłumaczenie Maciej Antosiewicz. Warszawa: Wydawnictwo Magnum, 2006.
- Smoliński, Tadeusz. "Stan wojny, stan wojenny, stan wyjątkowy w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych." *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 44, nr 3 (1982): 105–121. <https://repozytorium.amu.edu.pl/server/api/core/bitstreams/88b122e3-1861-4deo-aef9-dbf7704a2bb7/content>.
- Szente, Zoltán. *Constitutional Law in Hungary*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2022.

- Tardi, Gregory. "The Democratization of the Hungarian Constitution." *Michigan State University-DCL Journal of International Law* 9, nr 3 (2000): 369–412. Hein-Online.
- Varszegi, Mark. *Ideologie, Geschichte und Verfassunggebung: Legitimationsprobleme des ungarischen Grundgesetzes von 2012*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2023.



Między azylem dyplomatycznym a kanonicznym posłuszeństwem. Analiza prawna pobytu kardynała Józsefa Mindszentyego w placówce dyplomatycznej Stanów Zjednoczonych Ameryki

**Between Diplomatic Asylum and Canonical Obedience: A Legal
Analysis of Cardinal József Mindszenty's Stay at the Diplomatic
Mission of the United States of America**

Abstract

The article provides a comprehensive analysis of Cardinal József Mindszenty's stay at the United States diplomatic mission in Hungary, taking into account both international law and canon law perspectives. Drawing on unique beatification records and Vatican sources, the authors examine the Cardinal's spiritual and moral motivations, emphasizing his fidelity to the norms of canon law, which played a decisive role in shaping his decisions and conduct. The text further addresses issues concerning the legal status of the diplomatic mission, the interpretation of the institution of diplomatic asylum, and the controversies surrounding its application in state practice. The analysis demonstrates that the resolution of the diplomatic impasse that gradually arose from the Cardinal's long-term refuge at the U.S. diplomatic mission was facilitated by his heroic obedience to the Pope – a virtue that matured over the fifteen years of his presence at the American diplomatic mission.

LIDIA FIEJDASZ-BUCZEK – doktor habilitowany nauk prawnych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, ORCID – 0000-0001-6252-4027, e-mail: lidia.fiejdasz-buczek@kul.pl

ANNA SZAREK-ZWIJACZ – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, ORCID – 0000-0002-5178-7865, e-mail: szareka@uek.krakow.pl

SŁOWA KLUCZOWE: prawo azylu, schronienie, nietykalność misji dyplomatycznej, heroiczność cnót, proces beatyfikacyjny

KEYWORDS: right of asylum, refuge, inviolability of diplomatic missions, heroicity of virtues, beatification process

1 | Wprowadzenie

W nocy z 3 na 4 listopada 1956 r., w obliczu inwazji wojsk radzieckich dławiących powstanie węgierskie, kardynał József Mindszenty, prymas Węgier, uwolniony zaledwie kilka dni wcześniej z aresztu domowego, podjął spontaniczną decyzję o ubieganiu się o schronienie w misji dyplomatycznej USA w Budapeszcie. Spędził tam prawie 15 lat, co czyni jego pobyt bodajże najdłuższym azylem dyplomatycznym (z pewnością pośród współczesnych przypadków), podawanym jako przykład w podręcznikach prawa międzynarodowego. Rzadziej natomiast jest przedmiotem wnikliwych analiz z perspektywy innej niż czysto historyczna^[1].

Zbliżająca się 70. rocznica dramatycznych wydarzeń w Budapeszcie stała się inspiracją do bliższego przyjrzenia się pobytowi kardynała Mindszentyego w placówce amerykańskiej z perspektywy dwóch porządków normatywnych: prawa międzynarodowego publicznego, regulującego status placówki dyplomatycznej i instytucję azylu, ale także prawa kanonizacyjnego, które rzuca nowe światło na motywacje kardynała Mindszentyego. Stało się to możliwe dzięki skorzystaniu z akt sprawy beatyfikacyjnej, tzn. *Positio super vita, virtutibus et fama sanctitatis*^[2], które zasadniczo są nieosiągalne dla

¹ Przykładem takiego opracowania jest obszerna, bardzo szczegółowa i oparta na bogatych źródłach biografia Kardynała autorstwa M. Balogh: Margit Balogh, „Victim of History”: Cardinal Mindszenty. A Biography (Washington D.C: The Catholic University of America Press, 2021), będąca tłumaczeniem na język angielski dwutomowego dzieła tej autorki, wydanego w 2015 r. w Budapeszcie.

² Congregatio de Causis Sanctorum, Strigoniensis-Budapestiensis, Beatificationis et Canonizationis Servi Dei Iosephi Mindszenty, Sanctae Romanae Ecclesiae Cardinalis olim Archiepiscopi Strigoniensis et Primatis Hungariae (1892–1975), *Positio super vita, virtutibus et fama sanctitatis*, Roma, 2016, 837 + Iconographia, XIX. (dalej: *Positio super vita*). Z aktami sprawy Lidia Fiejdasz-Buczek zapoznała się podczas kwerendy naukowej w papieskich bibliotekach Rzymu (30.09–4.10.2024) sfinansowanej ze środków na badania naukowe w dyscyplinie prawo kanoniczne (1/6-20-24-02-0610-0002-0338).

badaczy zewnętrznych, a ich wykorzystanie w pracach naukowych ma charakter wyjątkowy^[3]. Przy ich opracowaniu uwzględniono nieodtajnione dotąd dla badaczy dokumenty znajdujące się w: Archiwum II Sekcji Sekretariatu Stanu, Tajnym Archiwum Watykańskim, Archiwum Kongregacji Biskupów i in.^[4] Analiza tego materiału pozwala odejść od obrazu Kardynała jako polityka i skupić się na jego wewnętrznych motywacjach. Pokazuje ona, że jego wierność normom prawa kanonicznego, w szczególności obowiązkowi rezydencji, pozostawała w konflikcie z politycznymi celami mocarstw. Z perspektywy prawa międzynarodowego konflikt ten był nierozwiązywalny, natomiast jego rozstrzygnięcie nastąpiło w oparciu o prawo kanoniczne.

2 | Sylwetka Józsefa Mindszentyego

József Mindszenty urodził się jako József Pehm^[5] 29 marca 1892 r. w Csehimindszent jako najstarszy z sześciorga dzieci Janosa Pehma i Borbály Kovács^[6]. Świecenia kapłańskie otrzymał 12 czerwca 1915 r. Po święceniach zrezygnował z proponowanej ścieżki naukowej (doktoratu z teologii) na rzecz bezpośredniej pracy duszpasterskiej^[7]. W latach 1915–1917 został

³ *Regulamin postulatorów*, który wszedł w życie 11 października 2021 r., zaostriżył dotychczasową praktykę: „Akta dochodzenia oraz *Positio* [...] pozostają objęte tajemnicą (*sub secreto*) przez okres 50 lat od zakończenia tegoż dochodzenia. Ewentualne konsultacje przez osoby trzecie wymagają pisemnej zgody Dykasterii” (n. 52a). „Po upływie 50 lat dokumentacja, o której mowa w n. 52a, zachowuje charakter zastrzeżony. Ewentualne konsultacje mogą być dopuszczone przez podmiot sprawujący nad nią pieczę, z uwzględnieniem obowiązujących przepisów dotyczących ochrony prywatności” (art. 52b). Szerzej zob. *Congregatio de Causis Sanctorum, Regolamento dei Postulatori* (Dal Vaticano, 11 ottobre 2021), <https://www.causesanti.va/it/documenti/regolamento-dei-postulatori.html> [dostęp: 31.12.2025]. Dotychczas dokument nie został opublikowany w dziennikach urzędowych Stolicy Apostolskiej.

⁴ *Introduzione generale*, w *Positio super vita*, 6.

⁵ Zmiany niemiecko brzmiącego nazwiska na nazwę rodzinnej wsi dokonał w 1941 r. w geście sprzeciwu wobec nazizmu. Zob. Adam Somorjai, „Kardynał Mindszenty – Prymas Węgier, mąż stanu, ksiądz Kościoła,” *Piotrkowskie Zeszyty Historyczne*, t. 7–8 (2005/2006), 119.

⁶ *Breve profilo biografico*, w *Positio super vita*, 1.

⁷ *Congregatio de Causis Sanctorum, Strigoniensis – Budapestiensis. Beatificationis et Canonizationis Servi Dei Iosephi Mindszenty, Sanctae Romanae Ecclesiae*

wikariuszem w Felsöpaty. Dał się poznać nie tylko jako charyzmatyczny duszpasterz, ale przede wszystkim sprawny organizator życia społecznego i edukacyjnego, co szybko zapewniło mu rozpoznawalność w skali kraju^[8]. Z powodu działalności ukierunkowanej na promocję wartości (nauczał religii w szkole, założył katolicki tygodnik „Zalaegerszegi Újság”) 9 lutego 1919 r. został po raz pierwszy aresztowany przez władze komunistyczne, które uznały go za ideologicznego wroga. Uwolniono go w sierpniu tego samego roku, po upadku na Węgrzech rewolucji wzorowanej na bolszewickiej^[9].

Jako proboszcz w Zalaegerszeg (1919–1944) wspierał m.in. budowę klasztoru franciszkańskiego w robotniczej dzielnicy miasta, promował założenie 18 nowych ośrodków duszpasterskich i różnych szkół^[10]. „W pracy apostołskiej okazywał wyraźne umiłowanie ubogich oraz ludzi prostych, podejmując osobiście troskę o religijne wychowanie Romów”^[11]. W czasie II wojny światowej interweniował wiele razy na korzyść Żydów i często się pokazywał z miejscowym rabinem na spacerze^[12].

Nie dziwi zatem, że gdy w 1944 r. urząd biskupi w Veszprém pozostawał nieobsadzony, papież Pius XII 5 marca tego roku powierzył kierowanie tą ważną diecezją proboszczowi z Zalaegerszeg^[13]. Wobec prześladowań i deportacji Żydów biskup Mindszenty zabiegał, by węgierska Konferencja

Cardinalis olim Archiepiscopi Strigoniensis et Primatis Hungariae (1892–1975), *Decretum super virtutibus* (12.02.2019), AAS 112 (2020) 91 (dalej: *Decretum super virtutibus*); *Biographia: La famiglia e i primi anni*, w *Positio super vita*, 525–527.

⁸ Kardynał A. Sodano w homilii z 2001 r. podkreślał jego „wielkiego ducha inicjatywy” i „niezlomną wolę” – cechy, które zdefiniowały jego późniejszą postawę wobec reżimów totalitarnych, a kształtowały się już we wczesnym etapie posługi. Osobisty sekretarz Tibor Mészáros wspomina, że w okresie I wojny światowej młody ks. Mindszenty dobrowolnie podejmował się uciążliwych obowiązków duszpasterskich (m.in. piesze podróże do odległej parafii Jákfa), co budowało jego więź z ludnością w czasach kryzysu. Zob. *Omelia del Cardinale Angelo Sodano durante la Santa Messacelebrata nella chiesa di Santo Stefano Rotondo*, Sabato, 19 maggio 2001 cyt. za: https://press.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/documents/rc_seg-st_doc_20010519_sodano-celio_it.html [dostęp: 28.12.2025]; Tibor Meszaros, „Świadek wiary – kardynał Józef Mindszenty,” 1990, 86–87, <https://theo-logos.pl/server/api/core/bitstreams/7c0cfd17-57a6-4afo-81ad-b9a052088a3b/content> [dostęp: 31.12.2025].

⁹ *Breve profilo biografico*, w *Positio super vita*, 1.

¹⁰ *Breve profilo biografico*, w *Positio super vita*, 1.

¹¹ *Omelia del Cardinale Angelo Sodano*.

¹² *Breve profilo biografico*, w *Positio super vita*, 1.

¹³ Święcenia biskupie przyjął 25 marca w Ostrzyhomiu z rąk kardynała Jusztiniána Serédięgo.

Episkopatu zajęła jednoznaczne stanowisko przeciwko tym praktykom. Ponieważ „oficjalnie wystąpił przeciwko wojnie 27 listopada 1944 r. został po raz drugi aresztowany przez rząd strzałokrzyżowców i przetrzymywany wraz ze swoimi kapłanami i klerykami aż do 1 kwietnia 1945 r. w Veszprémie, Sopronkőhidzie i Sopronie”^[14].

Dnia 2 października 1945 r. papież Pius XII mianował Mindszentyego arcybiskupem Ostrzyhomia i prymasem Węgier (kapelusze kardynalski otrzymał na konsystorzu 18 lutego 1946 r.). Jako prymas walczył o demokrację przeciwko komunistom, reprezentując postawę legitymistyczną („rojalistyczną”) i opowiadając się za powrotem Habsburgów. Jego opór wynikał nie tylko z przekonań, ale i z roli ustrojowej:

W myśl Konstytucji Królestwa Węgier prymas należał do pierwszych dostojników w państwie, co powodowało, że kardynał Mindszenty zmuszony został do czynnego zaangażowania się w działania przeciwko nowemu ustrojowi^[15].

Uznawany za wroga ideologii komunistycznej stał się celem zorganizowanej kampanii oszczerstw w prasie. Represje przybrały na sile 19 listopada 1948 r., gdy aresztowano jego osobistego sekretarza Andrása Zakara i uzyskano od niego pod przymusem poufne informacje obciążające Kardynała^[16].

Kulminacja prześladowań nastąpiła 26 grudnia 1948 r., kiedy funkcjonariusze bezpieki aresztowali Kardynała podczas modlitwy w kaplicy. *Decretum super virtutibus* ujawnia drastyczne szczegóły śledztwa:

[...] Przewieziony tam, gdzie wcześniej tajna milicja zwana Gestapo torturowała przeciwników, następnie przez trzydzieści dziewięć dni był trzymany w zimnym i wilgotnym podziemiu [łac. *hypogeum*]. Tam, odarty z szat, bity

¹⁴ Omelia del Cardinale Angelo Sodano.

¹⁵ Somorjai, „Kardynał Mindszenty,” 119. O węgierskim „ruchu księży na rzecz pokoju” zob. Lidia Fiejdasz, „Ruch ‘księży patriotów’ w krajach Europy Środkowo-Wschodniej,” w *Актуальні проблеми історії держави і права країн Центрально-Східної Європи* (присвячено 150-річчю Освальда Бальцера). Матеріали міжнародної наукової конференції (24–25 квітня 2009 р.) (Львів 2009), 44–47; eadem, *Stosowanie prawa przez Wydział do Spraw Wyznań w Rzeszowie wobec duchownych Kościoła katolickiego w latach 1950–1973* (Lublin: Wydawnictwo KUL, 2012), 95–100.

¹⁶ *Breve profilo biografico*, w *Positio super vita*, 2.

i odprowadzany z powrotem do celi, był następnie znów dręczony nowymi katuszami.

Skrajnie wycieńczony, podpisał wymuszone torturami zeznanie (deklarując się jako „wróg ludu”), jednak opatrzył je kluczowym zastrzeżeniem prawnym: dołączył skrót „C.F.” (łac. *coactus feci* – uczyniłem pod przymusem), co formalnie unieważniało akt przyznania się do winy^[17]. Mimo to 8 lutego 1949 r. Trybunał Ludowy skazał go na dożywocie za zdradę stanu i szpiegostwo. Ze względu na jego pogarszający się stan zdrowia, od 7 lipca 1955 r. do wybuchu powstania węgierskiego (30 października 1956 r.), kara więzienia była wykonywana w formie aresztu domowego^[18].

Wolnością cieszył się zaledwie kilka dni, bo 4 listopada 1956 r., gdy radzieckie czołgi rozpoczęły oblężenie Budapesztu, Mindszenty schronił się w poselstwie (późniejszej ambasadzie) Stanów Zjednoczonych w Budapeszcie, w której spędził 15 lat^[19].

Ambasadę i swoją ziemię ojczystą, na prośbę papieża Pawła VI, opuścił 28 września 1971 r., udając się na wygnanie. Po krótkim pobycie w Rzymie i spotkaniu z papieżem Pawłem VI zamieszkał w węgierskim kolegium *Pázmáneum* w Wiedniu 23 października 1971 r.

W świetle prawa kanonicznego Mindszenty pozostawał prawowitym rządcą diecezji. Władze komunistyczne domagały się jego formalnej rezygnacji. Papież Paweł VI, kierując się względami dyplomatycznymi, poprosił wówczas Kardynała o rzeczenie się tytułu prymasa Węgier. Mindszenty nigdy formalnie nie złożył rezygnacji, gdyż rozumiał, że taki gest ułatwiłby oddanie Kościoła katolickiego w ręce ateistycznego komunizmu^[20]. Gdy jednak 5 lutego 1974 r. ogłoszono wakat stolicy biskupiej, przyjął tę decyzję w posłuszeństwie, nie wywołując zgorszenia ani schizmy^[21]. Jeden

¹⁷ *Decretum super virtutibus*, 92–93.

¹⁸ Somorjai, „Kardynał Mindszenty,” 130.

¹⁹ W „Pamiętnikach” tak opisał motyw swojej decyzji: „Uciekając przed aresztowaniem i nieuniknioną deportacją do Związku Radzieckiego, miałem nadzieję uratować się w ten sposób dla dalszej służby mojej Ojczyźnie i mojemu Kościołowi”. *In prigionia all’Ambasciata Americana*, w *Positio super vita*, 566; Somorjai, „Kardynał Mindszenty,” 117.

²⁰ *Congregatio de Causis Sanctorum, Strigoniensis-Budapestiensis, Beatificationis et Canonizationis Servi Dei Iosephi Mindszenty, Sanctae Romanae Ecclesiae Cardinalis olim Archiepiscopi Strigoniensis et Primatis Hungariae (1892–1975), Relatio et vota congressus peculiaris super virtutibus*, die 14 iuni an, 21018 habiti, Romae 2018, 9 (dalej: *Relatio et vota*).

²¹ Szerzej zob. *Gli anni dell’ esilio*, w *Positio super vita*, 580–582.

z konsultorów teologów Dykasterii Spraw kanonizacyjnych zauważa, iż „na pierwszy rzut oka może się wydawać, że nie okazał posłuszeństwa Papieżowi”. Jednak zaraz przywołuje opinię prof. Béli Fily, znawcy historii, tradycji i mentalności węgierskiej, który

na podstawie źródeł wykazał jednoznacznie, iż Kardynał swoim postępowaniem „nie może być oskarżony o nieposłuszeństwo wobec papieskich poleceń”, gdyż „nie złożył rezygnacji, lecz z pokorą przyjął do wiadomości narzucone mu odwołanie”, cierpiąc i przebacząc dla dobra Kościoła węgierskiego^[22].

Ostatnie lata poświęcił na spisanie, a w 1974 r. na opublikowanie swoich „Pamiętników”. Odbił liczne podróże duszpasterskie do wspólnot węgierskich emigrantów rozsianych po całym świecie^[23]. Dnia 28 kwietnia 1975 r. został hospitalizowany w wiedeńskim Szpitalu Miłosierdzia prowadzonym przez bonifratrów. Zmarł w opinii świętości 6 maja 1975 r. w następstwie powikłań po zabiegu chirurgicznym. Pochowano go 15 maja 1975 r. w sanktuarium maryjnym w Mariazell, a 16 lat później, po upadku komunizmu i rozpadzie „żelaznej kurtyny”, przeniesiono do krypty katedry w Ostrzyhomiu (4 maja 1991 r.). Jego grób z napisem *Devictus vincit!* stał się pierwszym punktem wizyty duszpasterskiej Jana Pawła II 16 sierpnia 1996 r.^[24]

Opinia świętości (łac. *fama sanctitatis*) wymagana prawem kanonizacyjnym^[25] doprowadziła do rozpoczęcia procesu beatyfikacyjnego. Inicjatywę podjął drugi następca kardynała Mindszentyego na stolicy prymasowskiej kardynał László Paskai^[26]. Stroną powodową była Fundacja Kard. J. Mindszentyego, reprezentowana przez Arcyksięcia Michaela von Habsburga-Lothringena. Ważność prawną dochodzenia diecezjalnego (1995–1997) potwierdziła Kongregacja Spraw Kanonizacyjnych dekretem 8 listopada

²² *Relatio et vota*, 9.

²³ Celami jego podróży były: Niemcy, Belgia, Portugalia, Anglia, Kanada, Stany Zjednoczone, Afryka Południowa, Australia, Nowa Zelandia, Wenezuela i Kolumbia.

²⁴ *Breve profilo biografico*, w *Positio super vita*, 4.

²⁵ Zob. szerzej Henryk Misztal i Lidia Fiejdasz-Buczek, *Postępowanie kanonizacyjne w diecezji lub eparchii* (Lublin: Wydawnictwo KUL, 2019), 45–47; *Introduzione generale*, w *Positio super vita*, 5; Ádám Somorjai, “I papi e il Cardinale. Nuove fonti per la ricostruzione dell'autocomprensione del cardinale Giuseppe Mindszenty, 1956–1974,” *Rivista di Studi Ungheresi*, IX (2010), 123.

²⁶ Csehimindszent, 1892. március 29. – Bécs, 1975, május 6, <http://www.mindszenty.hu/mindszentyeletut> [dostęp: 31.12.2025].

1999 r.^[27] Po przeprowadzeniu dochodzenia w fazie rzymskiej sprawy^[28], 12 lutego 2019 r., papież Franciszek upoważnił Kongregację do promulgowania dekretu o heroiczności cnót kardynała Mindszentyego.

3 | Okoliczności uzyskania schronienia w placówce amerykańskiej

Kardynał Mindszenty odzyskał wolność 30 października 1956 r., został uwolniony przez węgierskich powstańców^[29]. Żołnierze, dowodzeni przez mjr. Antala Pálinskása-Pallaviciniego, przewieźli Prymasa do koszar w Rét-ság, a następnego dnia do Budapesztu^[30]. Kardynał zdołał jeszcze wygłosić 3 listopada 1956 r. nadane przez radio orędzie do narodu, wyrażając nadzieję, iż Węgrzy zdołają się przeciwstawić „imperium rosyjskiemu”^[31].

Niestety już o świcie następnego dnia rozpoczęło się natarcie wojsk sowieckich na Budapeszt. Czołgi sowieckie przedarły się przez stolicę i ok. godz. 8.00 otoczyły budynek parlamentu, z którego udało się jeszcze uciec premierowi Imremu Nagyemu^[32]. Kardynał, który poprzedniego dnia wrócił do swojej rezydencji, został w nocy obudzony telefonicznie przez sekretarkę Zoltána Tildyego, która błagała go, aby jak najszybciej przybył do budynku parlamentu, ponieważ wydarzenia przybrały tragiczny obrót (chodziło o zdradę Jánosa Kádára i jego przejście na stronę Rosjan), co też Mindszenty uczynił^[33]. Dramatyczne momenty poprzedzające bezpośrednio schronienie się w amerykańskiej placówce dyplomatycznej opisał przyjaciel Kardynała, J. Közi-Horvath, w następujący sposób: panował kompletny chaos, a kiedy Kardynał zdecydował się wracać

²⁷ *Introduzione generale*, w *Positio super vita*, 5.

²⁸ *Relatio et vota*, passim.

²⁹ Somorjai, „Kardynał Mindszenty,” 130.

³⁰ Jak podkreśla A. Grajewski, dowódca jednostki zapłacił za to życiem: został powieszony rok później; Andrzej Grajewski, *Niepokorny Kardynał József Mindszenty (1892–1975)*, <https://przystanekhistoria.pl/pa2/tematy/kosciol/53728,Niepokorny-Kardynal-Jozsef-Mindszenty-1892-1975.html> [dostęp: 30.12.2025].

³¹ Somorjai, „Kardynał Mindszenty,” 130.

³² Ignác Romsics, *Historia Węgier* (Poznań: Media Rodzina, 2018), 391.

³³ József Közi-Horvath, *Cardinal Mindszenty. Confessor and Martyr of Our Time* (Chichester: Aid to the Church in Nedd, 1979), 90.

do swojej rezydencji, jego sekretarz spostrzegł, że ich samochód odjechał, a mosty na Dunaju są już zablokowane przez Sowietów. Kardynał zapytał wówczas: „Która ambasada jest najbliższej?”. Uzyskawszy od sekretarza odpowiedź, że jest to placówka amerykańska, postanowił, że tam się udać^[34]. Przekradli się pomiędzy sowieckimi czołgami w kierunku Placu Wolności (węg. *Szabadság-tér*). Kierujący placówką *chargé d'affaires* Edward Thompson Waites powitał Kardynała i w ciągu pół godziny uzyskał od prezydenta USA Dwighta Eisenhowera zapewnienie mu „pełnego prawa azylu” (ang. *full rights of asylum*)^[35]. Z wywiadu udzielonego przez Kardynała 12 listopada 1956 r. wynika natomiast, że zanim dotarł on osobiście do placówki amerykańskiej, wysłał posłańca z prośbą o udzielenie mu azylu politycznego i dopiero kiedy go otrzymał, w otoczeniu kilku wiernych przebiegł ulicę i dotarł do amerykańskiego poselstwa^[36].

Okoliczności uzyskania schronienia w placówce dyplomatycznej Stanów Zjednoczonych przez kardynała Józsefa Mindszentyego wskazują, że nie było to działanie wcześniej przez niego planowane, a wybór placówki dyplomatycznej wynikał zasadniczo z kryterium bliskości geograficznej. Kilka tygodni później pojawiły się jednak sugestie, że 3 listopada 1956 r. „ktoś z Budapesztu” rozmawiał z Amerykanami o możliwości zapewnienia prymasowi Węgier takiego schronienia. Zachodni dziennikarze sugerowali, że był to Imre Nagy, i choć wiadomości te nie zostały potwierdzone, to sam Kardynał pisał, że gdyby to rzeczywiście był były premier Nagy (którego rząd uznawał on za jedyny legalny rząd Węgier), to byłoby to z jego strony „szlachetne działanie”^[37]. Fakt ten odnotowano także w aktach sprawy beatyfikacyjnej Kardynała. Moment jego przybycia do placówki amerykańskiej opisano następująco:

Nie było żadnych wstępnych negocjacji ani zapytań o informacje w tej sprawie [...]. Przedstawiciel dyplomatyczny USA Edward Thompson przyjął Kardynała i jego sekretarza osobiście, a prezydent Eisenhower w ciągu trzydziestu minut przyznał im azyl polityczny^[38].

³⁴ W taki sam sposób przedstawiona jest zacytowana wymiana zdań w aktach sprawy beatyfikacyjnej, zob. *In prigionia all'Ambasciata Americana*, w *Positio super vita*, 566.

³⁵ Közi-Horvath, *Cardinal Mindszenty*, 91.

³⁶ Karolina Kaczmarek, *Prawda i kłamstwo. Prymas Węgier József Mindszenty* (Poznań–Warszawa: Biblioteka Frondy Wydawnictwo WIS, 2012), 120.

³⁷ Közi-Horvath, *Cardinal Mindszenty*, 92.

³⁸ *In prigionia all'Ambasciata Americana*, w *Positio super vita*, 566.

Również w tych dokumentach szybkość, z jaką podjęta została decyzja o udzieleniu schronienia, łączono z domniemanym wnioskiem o azyl złożonym dzień wcześniej, 3 listopada, prawdopodobnie przez premiera Imrego Nagya, który – przewidując sowiecką interwencję – wydał prewencyjne instrukcje mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa Prymasa w placówce dyplomatycznej USA^[39]. Węgierska biografka Kardynała M. Balogh również podaje, że jego przybycie do poselstwa amerykańskiego nie było zaskoczeniem dla kierującego nią E. Wailsa (zaskoczony był tylko tym, że Mindszenty przybył ze swoim sekretarzem), ponieważ dwie godziny wcześniej Departament Stanu przysłał wiadomość o zgodzie na udzielenie prymasowi Węgier schronienia (ang. *refuge*)^[40].

Istotnym elementem prawno-faktycznym była selektywność ochrony udzielonej przez USA. Schronienie uzyskał wprawdzie oprócz Kardynała także jego osobisty sekretarz Egon Turchány^[41], ale ochronę cofnięto ministrowi Béli Kovácsowi, który także początkowo schronił się w amerykańskiej misji dyplomatycznej. Mimo że Kovács odbył wcześniej 7-letnią karę w sowieckich łagrach, nie pozwolono mu – jako czynnemu politykowi – na dalsze korzystanie z ochrony zapewnianej przez Amerykanów^[42]. Został on poproszony o opuszczenie placówki 5 listopada 1956 r.^[43]

³⁹ „Po kilku tygodniach okazało się, że ktoś prosił o azyl dla Józsefa Mindszenty’ego już 3 listopada. Kardynał przypuszczał, że za tą prośbą stało dalekowzroczne zarządzenie premiera Imre Nagya”. *In prigionia all’Ambasciata Americana*, w *Positio super vita*, 566.

⁴⁰ Dodaje, że jedyną tajemnicą pozostaje, skąd personel placówki wiedział, że Kardynał takiego schronienia będzie potrzebował, nie zachował się bowiem tekst telegramu; Balogh, “Victim of History,” 458.

⁴¹ Foreign Relations of the United States (FRUS), 1955–1957, Eastern Europe, XXV, document 162. P. Kovács i T.V. Ádány podają, że Egon Turchány uzyskał po czterech godzinach decyzję o udzieleniu mu schronienia. Niestety sekretarz Prymasa opuszczał wielokrotnie budynek placówki i nie zdołał uniknąć aresztowania, został skazany na dożywocie; Péter Kovács i Tamás Vince Ádány, “Admission into Diplomatic Buildings as an Alternative or Substitute to Diplomatic Asylum?,” *Nigerian Yearbook of International Law* (2017): 94.

⁴² *In prigionia all’Ambasciata Americana*, w *Positio super vita*, 566.

⁴³ W dokumentach FRUS zachował się tekst telegrafu *chargé d’affaires* placówki o następującej treści: „Kovacs apparently left but may come back and I will let him in vestibule with his lieutenants with firm understanding it is tentative and no asylum is granted”, FRUS, Volume XXV, document 162.

4 | Pobyt w placówce – niewygodny gość

Obecność prymasa Węgier w amerykańskim poselstwie nie była jednoznacznie pozytywnie odbierana przez amerykańskie władze i personel misji. Oprócz szacunku dla Kardynała były także opinie, że obecność nieoczekiwanego gościa stanowi niepożądany ciężar^[44] wiążący się z dodatkową pracą, w tym przy obsłudze jego korespondencji^[45]. József Mindszenty pisał bowiem wiele listów do amerykańskich liderów, a także powadził korespondencję ze Stolicą Apostolską^[46].

Prymas nie mógł jednak, od samego początku swojego pobytu, wykonywać żadnej aktywności kościelnej ani politycznej – Amerykanie uważali, że mogłoby to spowodować agresywną odpowiedź ówczesnych władz węgierskich^[47]. Nie chcieli, aby działalność Kardynała była powodem do podsycania oskarżeń o naruszenie prawa azylu – o co i tak oskarżała go komunistyczna węgierska prasa. W ramach udzielania azylu jego beneficjent jest bowiem traktowany jak „więzień honoru”, co nakazuje m.in. ograniczenie jego aktywności^[48]. Kardynał nie mógł korespondować z żadną osobą prywatną, a wspomniana korespondencja z władzami USA i Stolicą Apostolską była przesyłana drogą dyplomatyczną. Oprócz spowiednika Kardynała jedynie jego matka wraz z siostrą mogły go odwiedzać, choć

⁴⁴ Koszty finansowe pobytu Kardynała wynosiły ok. 2,5 dolara dziennie, składały się na nie standardowo: trzy posiłki dostarczane mu do pokoju, dwa cygara na dzień, wino mszalne, a także koszty ubrania i mediów. Rachunki były pokrywane początkowo przez Sekretariat Stanu USA, a następnie przez fundusz utworzony przez amerykańskich biskupów (National Catholic Welfare Council) oraz osoby prywatne z USA. Do tego dochodziły czasem dodatkowe koszty, przede wszystkim lekarstwa; Balogh, „Victim of History,” 483.

⁴⁵ Adam Somorjai i Tibor Zinner, *Do Not Forget This Small Honest Nation. Cardinal Mindszenty to 4 US Presidents and State Secretaries 1956–1971 as Conserved in American Archives and Commented by American Diplomats* (Bloomington: Xlibris, 2013), XX–XXI.

⁴⁶ Kardynał kierował liczne listy do czterech prezydentów USA sprawujących urząd w latach 1956–1971 (D. Eisenhowera, J.F. Kennedy’ego, L.B. Johnsona i R. Nixona), natomiast uzyskał jedynie dwie pisemne odpowiedzi – od J.F. Kennedy’ego i R. Nixona; pozostałe reakcje miały charakter ustnych zapewnień; Somorjai i Zinner, *Do Not Forget*, XXII–XXIII.

⁴⁷ Somorjai i Zinner, *Do Not Forget*, XXIII.

⁴⁸ Jest to cecha azylu wywodząca się z hiszpańskich reguł dyplomatycznych; zob. Paweł Czubik, „O niektórych mitach związanych z azylem dyplomatycznym,” w *50 lat Konwencji Wiedeńskiej – aktualna kondycja uregulowań dotyczących stosunków dyplomatycznych*, red. Zdzisław Galicki, Tomasz Kamiński i Katarzyna Myszona-Kostrzewa (Warszawa: Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 2012), 168, przypis 7.

tylko cztery razy w roku, w późniejszych latach mogli to też robić inni członkowie jego rodziny. Poza tymi osobami Prymas nie mógł kontaktować się z innymi Węgry, w tym lokalnymi pracownikami placówki amerykańskiej. Mogli go natomiast odwiedzać inni członkowie misji, a także dyplomaci z innych ambasad oraz urzędów konsularnych. Bolesnym dla Kardynała momentem była wizyta w ambasadzie Richarda Nixona (wówczas wiceprezydenta USA), który prowadził rozmowy w holu obok pokoju Prymasa, ale z nim się nie spotkał. W odprawianej przez niego mszy świętej wzięły natomiast udział siostry prezydenta Kennedy'ego^[49], ale odstąpiono od protokolarnego przedstawienia gości Kardynałowi. Biskupi i kapłani Kościoła katolickiego na Węgrzech, jak również rabini oraz przedstawiciele innych wyznań chrześcijańskich, nie uzyskali zgody na spotkanie z Prymasem. Celem takiej polityki „gościnności” było utrzymanie izolacji – a być może również wywarcie presji na Józsefa Mindszentyego. Amerykanie przyjęli wobec jego osoby pozycję wyczekującą. On sam postrzegał siebie przede wszystkim jako pasterza dusz, ponoszącego odpowiedzialność za powierzony mu lud, natomiast szczególne okoliczności oraz narzucone warunki przypisały mu natomiast – wbrew jego woli – rolę obcą, nadaną przez decydentów amerykańskiej polityki. Mindszenty, jako kardynał, powinien był aktywnie uczestniczyć w sprawach Kościoła powszechnego. Nie był obecny na konklawe w 1958 r. i 1963 r. Nie mógł nawet wziąć udziału w sesjach Soboru Watykańskiego II (1962–1965)^[50].

W międzyczasie toczyły się tajne negocjacje, przynajmniej między komunistycznym rządem węgierskim a ambasadą USA w Budapeszcie, dotyczące prawdopodobnego wyjazdu Mindszentyego za granicę^[51]. Mediacyjne zakończenie kryzysu kubańskiego przez Jana XXIII zapoczątkowało globalną odwilż i zmianę polityki Watykanu wobec bloku wschodniego. Nowa strategia dialogu uczyniła bezkompromisową postawę Mindszentyego przeszkodą, którą Stolica Apostolska starała się usunąć. W tym celu kardynał Franz König, kluczowy negocjator „Ostpolitik”, z mandatu Jana XXIII i Pawła VI, wielokrotnie odwiedzał Prymasa. Sondował, czy ten ma „ochotę udać się do Rzymu, by pracować w Kurii”, co pozwoliłoby Watykanowi obsadzić wakującą *de iure* i *de facto* stolicę prymasowską w Ostrzyhomiu.

⁴⁹ Közi-Horvath, *Cardinal Mindszenty*, 95.

⁵⁰ *In prigionia all'Ambasciata Americana*, w *Positio super vita*, 567.

⁵¹ Czterdzieści najważniejszych dokumentów tego procesu z lat 1957–1971 dostępnych jest w wydaniu faksymilowym: *Mindszenty és a Hatalom. Tizenöt év az USA követségén* (Budapest, 1991). Przytaczam za: *In prigionia all'Ambasciata Americana*, w *Positio super vita*, 567, przypis 2.

Mindszenty zadeklarował, że nie będzie przeszkodą dla tych planów, pod warunkiem jednak, że zostanie zagwarantowana wolność Kościoła na Węgrzech^[52]. W rzeczywistości ta oferta Watykanu dla Mindszentyego była propozycją wygnania i porzucenia wiernych na rzecz dyplomatycznego układu, któremu nie ufał. Jako ostateczne rozwiązanie Kardynał był skłonny zaakceptować jedynie swoje przeniesienie do Pázmáneum w Wiedniu. Myśl ta pojawiła się po raz pierwszy w 1966 r., a jej realizacja praktycznie pozwalała mu pozostać na terytorium podległym jego jurysdykcji. Kardynał Franz König poruszał również kwestię ewentualnej śmierci Prymasa, która mogłaby wywołać komplikacje dyplomatyczne. Pogłębiało to cierpienia Kardynała, który poznał śmierć z bliska w latach spędzonych w więzieniu, a także miał różne dolegliwości zdrowotne, niektóre dość poważne^[53].

Poprawa stosunków między rządem amerykańskim a węgierskim została w 1967 r. przypieczętowana wymianą ambasadorów między dwoma państwami (a nie jak dotychczas delegatów czy *chargé d'affaires*), co oznaczało ze strony Stanów Zjednoczonych uznanie prawnomiędzynarodowe komunistycznego rządu węgierskiego. Był to moment, w którym Mindszenty, nie podzielając tego uznania, zdecydował się opuścić ambasadę, gotów ponieść tego konsekwencje. Został od tego odwiedziony przez kardynała Königa, który przybył pospiesznie z Wiednia zgodnie z życzeniem Stolicy Apostolskiej^[54].

Przez kolejne cztery lata coraz bardziej realna stawała się perspektywa opuszczenia ambasady amerykańskiej przez Prymasa w sposób uzgodniony pomiędzy USA, Węgrami a Stolicą Apostolską. Kardynał Franz König ogłosił 23 czerwca 1971 r. Mindszentyemu, że wkrótce przybędą Mons. Giovanni Cheli, osobisty ambasador papieża Pawła VI, oraz prałat József Zágon, kanonik Bazyliki Santa Maria Maggiore. Trzydniowe negocjacje można dokładnie zrekonstruować, ponieważ obie strony opisały wydarzenia. Na wyraźną prośbę Ojca Świętego, z posłuszeństwa wobec niego, Prymas był gotów opuścić kraj. W zamian postawiono mu następujące warunki: 1) zachowa tytuł Prymasa i Arcybiskupa; 2) nie będzie ingerował w sprawy kraju i archidiecezji Ostrzyhomskiej (Esztergom); opuści obecną rezydencję i, jeśli sytuacja tego będzie wymagać, także kraj; 3) będzie musiał obiecać, że nie będzie składał oświadczeń za granicą na temat rządu

⁵² *In prigionia all'Ambasciata Americana, w Positio super vita, 568.*

⁵³ *In prigionia all'Ambasciata Americana, w Positio super vita, 569.*

⁵⁴ *In prigionia all'Ambasciata Americana, w Positio super vita, 569.*

węgierskiego inaczej niż za pośrednictwem Biura Prasowego Stolicy Apostolskiej; 4) zrezygnuje z publikacji swoich „Pamiętników”^[55].

Nie bez powodu kardynał Franz König oświadczył później, że cieszył się, iż to nie on musiał przekazać te warunki węgierskiemu Kardynałowi, naznaczonemu już losem męczennika. Punkty 3 i 4 oznaczałyby ograniczenie wolności sumienia Prymasa, dlatego zostały przez niego odrzucone. Dwa dni po negocjacjach, 28 czerwca 1971 r., Mindszenty napisał list do papieża Pawła VI, w którym m.in. stwierdzał:

Chciałbym przeżyć pozostałą część mojego życia na ziemi węgierskiej, wśród mojego ukochanego ludu, niezależnie od warunków zewnętrznych, jakie mnie czekają. Jeśli namiętności żywione wobec mnie lub poważne względy dla Kościoła nie uczyniłyby tego możliwym, biorę na siebie krzyż być może najcięższy w moim życiu: jestem gotów opuścić moją Ojczyznę, aby kontynuować akt ofiary prześlągalnej za mój Kościół i za mój Naród. Składam pokornie tę moją ofiarę u stóp Waszej Świątobliwości, będąc przekonanym, że nawet największa ofiara osobista maleje, jeśli chodzi o sprawę Boga i Kościoła^[56].

Przebieg wydarzeń – jak odnotowano w aktach sprawy beatyfikacyjnej – był dla Kardynała cierpieniem, które „pozostawiło w jego duszy szlachetną udrękę, będącą źródłem łaski dzięki posłuszeństwu Papieżowi”. Tylko dzięki niemu możliwe stało się opuszczenie ambasady: „Jeśli Ojciec Święty tego chce, jestem posłuszny. Muszę dać przykład!”^[57].

Ostatecznie tajne rokowania węgierskich władz z przedstawicielami Stolicy Apostolskiej oraz Stanów Zjednoczonych doprowadziły do oficjalnego ułaskawienia Józsefa Mindszentyego przez węgierską Radę Prezydyalną, a w konsekwencji do umożliwienia opuszczenia placówki amerykańskiej^[58]. Stało się to 28 września 1971 r., po prawie 15 latach nieprzerwanego w niej pobytu. Kardynał, pożegnawszy się z ambasadorem Pulmanem, wsiadł wraz z dwoma wysłannikami papieskimi do samochodu z wiedeńską rejestracją dyplomatyczną i odjechał w kierunku granicy z Austrią, z obstawą

⁵⁵ *In prigionia all'Ambasciata Americana*, w *Positio super vita*, 570.

⁵⁶ *In prigionia all'Ambasciata Americana*, w *Positio super vita*, 570–571.

⁵⁷ *In prigionia all'Ambasciata Americana*, w *Positio super vita*, 569.

⁵⁸ Romsics, *Historia Węgier*, 406.

dwóch samochodów tajnej milicji. Z austriackiego lotniska Schwechat odleciał specjalnym samolotem do Rzymu^[59].

5 | Azyl dyplomatyczny – istota i problematyczny status prawny

Dla pełnego zrozumienia sytuacji, w jakiej znajdował się przez 15 lat kardynał Mindszenty, warto przedstawić nieco dokładniej instytucję azylu dyplomatycznego i jego status prawny^[60]. Istotą azylu dyplomatycznego jest udzielenie osobom prześladowanym, zazwyczaj z powodów politycznych, ochrony w pomieszczeniach misji dyplomatycznej^[61] lub na obszarze związanym z misją dyplomatyczną. Państwo wysyłające (państwo, do którego należy placówka dyplomatyczna) powinno stosować się do pewnych podstawowych zasad korzystania z tej instytucji: udziela się go w sytuacjach nagłych, kiedy osoba poszukująca schronienia nie ma możliwości uzyskania innej ochrony. Beneficjentem azylu nie może być przestępca pospólny – takie osoby powinny być przekazane władzom państwa przyjmującego (państwa, na którego terytorium placówka się znajduje)^[62]. Od „klasycznego” azylu, czyli azylu terytorialnego, polegającego na udzieleniu przez

⁵⁹ Kaczmarek, *Prawda i kłamstwo*, 140.

⁶⁰ Niniejsze opracowanie, ze względu na koncentrację na osobie kardynała Mindszentyego oraz określone ramy redakcyjne, nie ma na celu dogłębnej analizy azylu dyplomatycznego, który jest instytucją od lat budzącą kontrowersje zarówno w praktyce, jak i w doktrynie, jest także przedmiotem wielu opracowań, w literaturze polskiej m.in. monografii: Leszek Sosnowski, *Azyl dyplomatyczny we współczesnym prawie międzynarodowym* (Kraków: Politechnika Krakowska, 1980).

⁶¹ Jest to pojęcie azylu dyplomatycznego *sensu stricto*, a w rozumieniu szerszym azyl może być także udzielany przez państwo w swoich urzędach konsularnych, na pokładach swoich statków na wodach terytorialnych innego państwa (azyl morski), a także na pokładach swoich samolotów i swoich instalacji wojskowych lub paramilitarnych na terytorium obcym, zob. UN General Assembly, *Question of Diplomatic Asylum, Report of the Secretary-General, 2 September 1975, A/10139, Part II – Report of The Secretary-General Prepared Pursuant to Operative Paragraph 2 of General Assembly Resolution 3321 (XXIX)*, pkt 1.

⁶² Paweł Czubik, *Azyl dyplomatyczny*, w *Leksykon prawa i protokołu dyplomatycznego. 100 podstawowych pojęć*, red. Sebastian Sykuna i Jerzy Zajadło (Warszawa: C.H. Beck, 2011), 27–28.

państwo ochrony prześladowanemu cudzoziemcowi na swoim terytorium, azyl dyplomatyczny różni się zatem miejscem udzielenia schronienia^[63]. Należy w tym kontekście podkreślić, że pomieszczenia misji dyplomatycznej, wbrew dość utrwalonym stereotypom wynikającym z rozpowszechnionych dawniej teorii, nie mają statusu eksterytorialnego, natomiast są objęte przywilejem nietykalności, skodyfikowanym obecnie w art. 22 ust. 1 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 1961 r. (dalej: KWSD)^[64]. Nie jest to zatem schronienie na terytorium państwa wysyłającego, tylko na terytorium państwa przyjmującego – najczęściej własnego państwa azylanta, choć nie jest to regułą^[65]. Bezpieczeństwo azylu dyplomatycznego wynika z zakazu wkraczania do pomieszczeń misji dyplomatycznej funkcjonariuszy państwa przyjmującego bez zgody szefa misji, zakaz ten ma formalnie bezwzględny charakter^[66].

Choć genezy azylu dyplomatycznego można poszukiwać w instytucji tzw. azylu kościelnego stosowanego we wczesnośredniowiecznych świątyniach chrześcijańskich^[67], wykształcenie się tej instytucji wiąże się z powstaniem w XV wieku stałych misji dyplomatycznych, kiedy przywilejowi

⁶³ Kinga Stasiak, *Azyl*, w *Leksykon prawa międzynarodowego publicznego. 100 podstawowych pojęć*, red. Anna Przyborowska-Klimczak i Dorota Pyć (Warszawa: C.H. Beck, 2012), 26.

⁶⁴ Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych, sporządzona w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 r. (Dz.U. z 1965 r., poz. 232). Zgodnie z art. 22 ust. 1 „Pomieszczenia misji są nietykalne. Funkcjonariusze państwa przyjmującego nie mogą do nich wkraczać, chyba że uzyskają na to zgodę szefa misji”.

⁶⁵ Najczęściej osobami poszukującymi azylu są obywatele państwa przyjmującego, prześladowani przez władze swojego państwa, ale znane są przykłady udzielenia azylu obywatelom państw innych niż państwo przyjmujące. Oprócz głośnego przypadku udzielenia przez ambasadę Ekwadoru w Londynie azylu Julianowi Assange, czyli obywatelowi Australii, warto wspomnieć o próbach (czasem skutecznych) uzyskiwania azylu przez obywateli Korei Północnej w ambasadach różnych państw w Pekinie; Kovács i Ádány, „Admission into Diplomatic Buildings,” 101.

⁶⁶ Podczas prac nad projektem KWSD w ramach Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ oraz podczas konferencji kodyfikacyjnej w Wiedniu proponowano wprowadzić wprowadzenie wyjątków, które zwalniałyby z obowiązku uzyskania zgody szefa misji na wejście do pomieszczeń misji, ostatecznie jednak zrezygnowano z tego, obawiając się nadużyć; szerzej zob. Eileen Denza, *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, 4th edition (Oxford: Oxford University Press, 2016), 118–119.

⁶⁷ Czubik, *Azyl dyplomatyczny*, 28. W literaturze zwraca się uwagę na bardziej religijny niż prawny charakter samych początków instytucji azylu dyplomatycznego, m.in. S.E. Nahlik łączy tę instytucję także z antyczną praktyką udzielania schronienia w pogańskich świątyniach, zob. Stanisław Nahlik, *Development of*

nietykalności przedstawicieli dyplomatycznych zaczął towarzyszyć przywilej nietykalności ich stałych siedzib. Praktyka udzielania azylu dyplomatycznego upowszechniła się szczególnie w Europie w XVI i XVII wieku, choć stała się także powodem kontrowersji, szczególnie w przypadkach, kiedy schronienie uzyskiwały osoby, które dopuścili się przestępstw o charakterze niepolitycznym^[68]. Nasilająca się krytyka tej instytucji doprowadziła z czasem do zaniku praktyki jego udzielania z wyjątkiem Ameryki Łacińskiej, gdzie początkowo był stosowany przez państwa europejskie i USA, a następnie, z końcem XIX wieku, zaczął być wykorzystywany przez państwa latynoamerykańskie, stając się przydatnym mechanizmem w obliczu licznych zawirowań politycznych, charakterystycznych dla tego regionu^[69]. Państwa te (jako jedyne) przyjęły kilka konwencji regionalnych kodyfikujących zasady jego udzielania^[70].

Obecnie status prawny instytucji azylu dyplomatycznego daleki jest od klarowności, zagadnienie to jest wielowątkowe, a praktyka państw niejednolita i niekonsekwentna. J. Sutor zauważa, że zgodnie z przeważającą w doktrynie opinią brak jest normy powszechnego prawa międzynarodowego, która stanowiłaby podstawę do udzielania azylu dyplomatycznego, a nawet wyrażane są opinie, iż nie jest on zgodny z funkcjami misji i stanowi naruszenie suwerenności państwa przyjmującego, przy czym nie dotyczy to państw Ameryki Łacińskiej, które związane są normami traktatowymi w tym zakresie^[71]. Jednocześnie jednak autor ten stwierdza, że w pozostałych rejonach świata prawo azylu dyplomatycznego „opiera się na prawie zwyczajowym, różnie interpretowanym w doktrynie i praktyce państw”^[72]. Tezę o istnieniu normy zwyczajowej trudno jest uznać za niebudzącą wątpliwości. Do przeciwnych wniosków doszła

Diplomatic Law, Selected Problems (Haga: The Hague Academy Collected Courses Online/Recueil des cours de l'Académie de La Haye en ligne, nr 222, 1990): 279.

⁶⁸ Szerzej zob. UN General Assembly, *Question of Diplomatic Asylum*, pkt 2-4.

⁶⁹ Szerzej zob. Czubik, *Azyl dyplomatyczny*, 29-30.

⁷⁰ Szerzej zob. m.in. Stasiak, *Azyl*, 26-28.

⁷¹ Julian Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 296. Warto jednak zwrócić uwagę, iż autor tego podstawowego w polskiej literaturze podręcznika do prawa dyplomatycznego i konsularnego powołuje się w tym fragmencie na publikacje i dokumenty z lat 70. XX w., a nawet (w odniesieniu do tezy o sprzeczności azylu z funkcjami misji dyplomatycznej) – do doktryny radzieckiej z lat 60. XX wieku.

⁷² Sutor, *Prawo dyplomatyczne*, 296. Teza ta jest dość niekonsekwentna wobec wcześniejszego stwierdzenia autora o braku „normy powszechnego prawa międzynarodowego” dającej podstawę do udzielenia azylu dyplomatycznego – prawo

L. Hughes-Gerber^[73], która w swojej monografii poświęconej zagadnieniu azylu dyplomatycznego przebadła wnikliwie praktykę państw z różnych kontynentów (łącznie wymienionych w publikacji zostało 209 przypadków z XX i XXI wieku, przy czym w wielu z nich sprawa dotyczyła większej liczby osób). Jednolitą i utrwaloną praktykę oraz tzw. *opinio iuris*, czyli dwa obligatoryjne elementy zwyczaju międzynarodowego, odnalazła jedynie w przypadku państw Ameryki Łacińskiej^[74], natomiast w odniesieniu do pozostałych regionów, pomimo mniej lub bardziej intensywnej praktyki, stwierdziła brak wykształconego zwyczaju międzynarodowego. W konsekwencji podsumowała swoje badania stwierdzeniem, iż „ani umowy międzynarodowe, ani zwyczajowe prawo międzynarodowe nie stanowią podstawy prawnej dla prawa do azylu dyplomatycznego, nawet jeśli jest on przyznawany w celu ochrony podstawowych praw człowieka osoby ubiegającej się o azyl dyplomatyczny”^[75]. Do podobnych wniosków odnośnie do zwyczajowego charakteru azylu dochodzi także P. Czubik, stwierdzając, że trudno postrzegać współczesny azyl dyplomatyczny jako w pełni ukształtowaną instytucję zwyczajową^[76].

zwyczajowe jest źródłem prawa międzynarodowego, a zatem może również zawierać normy tego prawa, w tym o zasięgu powszechnym.

⁷³ Laura Hughes-Gerber, *Diplomatic Asylum. Exploring a Legal Basis for the Practice under General International Law* (Springer, 2021), *passim*.

⁷⁴ Aczkolwiek również pomiędzy tymi państwami istniały różnice w odniesieniu do zasad stosowania azylu, o czym świadczy chociażby spór pomiędzy Kolumbią i Peru, mający swój finał w rozstrzyganych przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS) sprawach *Asylum Case* (Judgment of November 20th 1950: I.C.J. Reports 1950, 266.) oraz *Haya de la Torre* (Judgment of June 13th, 1951: I.C.J. Reports 1951, 71). Również obecnie w agendzie MTS znajdują się dwie sprawy wniesione przeciwko sobie przez Meksyk i Ekwador w związku z udzielonym w meksykańskiej ambasadzie w Quito azylem dla byłego wiceprezydenta Ekwadoru Jorge Davida Glasa Espinela; szerzej zob. Anna Szarek-Zwijacz, *The Latest Cases Relating to Diplomatic Asylum Before the International Court of Justice (Embassy of Mexico in Quito and Glas Espinel cases)*, 10 listopada 2025.

⁷⁵ Hughes-Gerber, *Diplomatic Asylum*, 195.

⁷⁶ Czubik, *O niektórych mitach*, 172.

6 | Kazus kardynała Mindszentyego – azyl dyplomatyczny czy inna forma ochrony?

W kontekście powyższych rozważań warto przyrzeć się pobytowi kardynała Mindszentyego w placówce amerykańskiej, podejmując próbę oceny tej sytuacji pod względem prawa międzynarodowego. Kazus prymasa Węgier jest podawany jako przykład azylu dyplomatycznego w podręcznikach do prawa międzynarodowego^[77]. J. Białocerkiewicz wprost wskazuje, że udzielenie azylu kardynałowi Mindszentyemu oraz węgierskiemu premierowi Imremu Nagyemu (w ambasadzie jugosłowiańskiej w Budapeszcie) były najgłośniejszymi przypadkami udzielenia azylu dyplomatycznego w Europie^[78]. Autorzy podkreślają jednak zasadniczo wyjątkowość tej sytuacji^[79].

Terminem „azyl dyplomatyczny” wobec kazusu kardynała Mindszentyego posługiwano się także w czasach zdecydowanie bliższych opisywanym wydarzeniom, w tym przez przedstawicieli doktryny nieuznającej tej instytucji. Przeciwna tej instytucji była doktryna radziecka, w ślad za nią również przedstawiciele polskiej doktryny z czasów PRL wypowiadali się negatywnie o takim sposobie wykorzystania pomieszczeń misji dyplomatycznej, podkreślając, że pojęcie azylu dyplomatycznego jest „obce” Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych oraz ustawodawstwu wewnętrznemu wielu państw^[80]. L. Gelberg stwierdzał, że „w praktyce państw europejskich nie spotyka się wypadków udzielania azylu dyplomatycznego jako nieprzewidzianego normami obowiązującego prawa międzynarodowego”, a udzielenie przez Stany Zjednoczone azylu kardynałowi

⁷⁷ Remigiusz Bierzanek, Janusz Symonides, Michał Balcerzak i Marcin Kałduński, *Prawo międzynarodowe publiczne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 348.

⁷⁸ Jan Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu* (Toruń: TNOiK Dom Organizatora, 2007), 250, przy czym publikacja ta została wydana przed wydarzeniami związanymi z azylem, z którego korzystał Julian Assange w Ambasadzie Ekwadoru w Londynie w latach 2012–2019. Więcej na temat przypadku założyciela WikiLeaks i powodów jego ostatecznego przekazania brytyjskiej policji zob. m.in. Fabia Veçoso, *International Law, Diplomatic Asylum and Julian Assange*, <https://pursuit.unimelb.edu.au/articles/international-law-diplomatic-asylum-and-julian-assange> [dostęp: 30.12.2025].

⁷⁹ Władysław Czapliński i Anna Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe* (Warszawa: C.H. Beck, 2014), 352; Jacek Barcik i Tomasz Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne* (Warszawa: C.H. Beck, 2014), 412.

⁸⁰ Ludwik Gelberg, *Zarys prawa międzynarodowego* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1979), 155.

Mindszentyemu, „który schronił się tam przed władzami węgierskimi”, ocenił wprost jako niezgodne z prawem międzynarodowym^[81]. Poglądy te były zbieżne z ówczesnym oficjalnym stanowiskiem Polski, przesłanym Sekretarzowi Generalnemu ONZ w związku z rozważaną przez Komisję Prawa Międzynarodowego ONZ potrzebą podjęcia prac kodyfikacyjnych nad zagadnieniem azylu dyplomatycznego (podjęciu tych prac PRL była przeciwna)^[82].

W sprawie kardynała Mindszentyego paradoksalne było to, że negatywny stosunek do azylu dyplomatycznego jako instytucji prawa międzynarodowego miały nie tylko komunistyczne wówczas Węgry, ale także Stany Zjednoczone. Widać to wyraźnie w treści depesz, jakie były wysyłane pomiędzy amerykańską placówką a Waszyngtonem. W dokumentach *Foreign Relations of the United States* (FRUS) początkowo pojawiło się wprawdzie słowo „azyl” – bardziej w kontekście prośby Kardynała, lecz później używano już określenia „schronienie” (ang. *refuge*)^[83]. Warto przy tym zauważyć, że było to jednak „coś więcej” niż tylko „tymczasowe schronienie” (ang. *temporary shelter*) – określenie, jakie pojawiło się w telegramie *chargé d'affaires* Wailesa z 19 listopada 1956 r., który w odniesieniu do Béli Kováca pisał, iż starał się on wraz dwoma swoimi oficerami o azyl rano 4 listopada, wniosek o azyl został odrzucony, ale przyznano im tymczasowe schronienie na noc ze względu na ciężki ostrzał^[84].

W anglojęzycznej literaturze w odniesieniu do sprawy Józsefa Mindszentyego stosowany jest termin „azyl dyplomatyczny” (ang. *diplomatic asylum*)^[85], ale nie jest to regułą. W publikacjach przedstawiających amerykański stosunek do tej instytucji zgodę na pobyt Kardynała określa się mianem „schronienia” (ang. *refuge*), udzielonego w zupełnie wyjątkowych

⁸¹ Gelberg, *Zarys prawa międzynarodowego*, 155.

⁸² W stanowisku Polski znalazły się stwierdzenia, że „Polski rząd uważa azyl dyplomatyczny za typową instytucję regionalną, która jest zwyczajowo obca państwu spoza regionu Ameryki Łacińskiej”, uznał go też za instytucję naruszającą suwerenność terytorialną państwa i powodującą ingerencję w wewnętrzne sprawy państwa, a przez to niezgodną z postanowieniami KWSD, UN General Assembly, *Question of Diplomatic Asylum, Report of the Secretary-General*, 2 September 1975, A/10139, Part I, Poland.

⁸³ Wiele przykładów z dokumentów FRUS podają Kovács i Ádány, *Admission into Diplomatic Buildings*, 94–95.

⁸⁴ FRUS 1955–1957, Eastern Europe, Volume XXV, document 198.

⁸⁵ Przykładowo P. Behrens określa ten kazus jako „one of the most celebrated cases of diplomatic asylum”, Paul Behrens, “The Law of Diplomatic Asylum – A Contextual Approach,” *Michigan Journal of International Law* 35, nr 2 (2014), 322.

i nadzwyczajnych okolicznościach, ze względów humanitarnych, w sytuacji obcej agresji na Węgry^[86]. Wydaje się, że najtrafniejszego określenia w odniesieniu do tego rodzaju sytuacji, czyli udzielenia schronienia w pomieszczeniach misji dyplomatycznej na takich zasadach, jak azyl dyplomatyczny, ale przez państwo, które formalnie tej instytucji nie uznaje, zastosował J.T. Chisholm, nazywając ją *asylum-like refuge*^[87], co można by także nazwać azylem *de facto*. Oddaje ono istotę sprawy: kierowanie się takimi zasadami, jakie są stosowane zazwyczaj przy azylu dyplomatycznym (sytuacja nagła, zagrożenie życia, powody polityczne, traktowanie azylanta jako „więźnia honoru”), z jednoczesnym zaznaczeniem, że nie jest to „typowy” azyl. Nawiązuje to do spotykanego w doktrynie rozróżnienia na klasyczne prawo azylu dyplomatycznego (fr. *droit d’asile*) oraz prawa schronienia (fr. *droit d’refuge*). Ponieważ nie zmienia to jednak w widoczny sposób zasad wykonywania ochrony w praktyce, co widać na przykładzie kardynała Mindszentyego, trafne jest stwierdzenie P. Czubika, iż „wydaje się, że do czynienia mamy z jedną i tą samą instytucją”^[88].

7 | Konkluzje

Schronienie w amerykańskiej placówce dyplomatycznej, które prawdopodobnie uratowało życie kardynałowi Mindszentyemu, stało się dla niego z czasem swoistym więzieniem. Oba państwa bezpośrednio zaangażowane w tę sytuację: Stany Zjednoczone i Węgry, nieuznające formalnie instytucji azylu dyplomatycznego, przez prawie 15 lat utrzymywały taki stan rzeczy, zachowując podstawowe zasady stosowania tej instytucji. Węgry nie naruszyły nietykalności pomieszczeń amerykańskiej misji, natomiast Stany Zjednoczone w sposobie traktowania Kardynała stosowały się do zasady jego izolowania i zapobiegania „mieszania się” w wewnętrzne sprawy Węgier (zgodnie z koncepcją „więźnia honoru”). Z czasem jednak przedłużająca się obecność prymasa Węgier stała się przeszkodą do normalizacji wzajemnych

⁸⁶ Susanne Riveles, “Diplomatic Asylum as a Human Right: The Case of the Durban Six,” *Human Rights Quarterly* 11, nr 1 (1989): 157.

⁸⁷ John T. Chisholm, “Chen Guangcheng and Julian Assange: Normative Impact of International Incidents on Asylum Law,” *The George Washington Law Review* 82 (2014): 535.

⁸⁸ Czubik, *Azyl dyplomatyczny*, 32.

stosunków między tymi państwami. Do rozwiązania wieloletniego impasu dyplomatycznego przyczyniła się cecha heroicznego posłuszeństwa papieżowi, która w Kardynale „dojrzała” przez 15 lat pobytu w placówce dyplomatycznej USA. Materiał dowodowy zgromadzony w *Positio super vita* pozwala sądzić, iż rozwiązanie tego impasu nie nastąpiło wyłącznie na drodze klasycznych negocjacji międzypaństwowych, lecz na płaszczyźnie prawa kanonicznego. Opuszczenie azylu dyplomatycznego nie oznaczało dla Kardynała odzyskania wolności, lecz przyjęcie nowej formy izolacji. Kardynała pozbawiono diecezji i tytułu prymasa. Mindszenty przyjął te decyzje w duchu posłuszeństwa papieżowi, godząc się na osobistą stratę i rezygnację z własnej wizji duszpasterskiej w imię jedności Kościoła. Konsultorzy teologowie Dykasterii Spraw Kanonizacyjnych podkreślają, że opór Mindszentyego wobec „dyplomacji kompromisu” nie był pychą, lecz realizacją cnoty męstwa (łac. *fortitudo*) i sprawiedliwości (łac. *iustitia*). Odmowa rezygnacji była aktem obrony wolności Kościoła (łac. *Libertas Ecclesiae*) przed ingerencją państwa. Mindszenty został poświęcony w imię dyplomacji, ale jego postawa w tym konflikcie dowiodła jego moralnej wielkości (heroiczności cnót). Sam zaś pobyt w ambasadzie nie był tylko ucieczką (azył), ale formą obrony urzędu w warunkach *sedes impedita*.

Bibliografia

- Balogh, Margit. „Victim of History”: Cardinal Mindszenty. A Biography. Washington D.C: The Catholic University of America Press, 2021.
- Barcik, Jacek i Tomasz Srogosz. *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa: C.H. Beck, 2014.
- Behrens, Paul. “The Law of Diplomatic Asylum – A Contextual Approach.” *Michigan Journal of International Law* 35, nr 2 (2014): 319–368.
- Białocerkiewicz, Jan. *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*. Toruń: TNOiK Dom Organizatora, 2007.
- Bierzanek, Remigiusz, Janusz Symonides, Michał Balcerzak i Marcin Kałduński. *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Chisholm, John T. “Chen Guangcheng and Julian Assange: Normative Impact of International Incidents on Asylum Law.” *The George Washington Law Review* 82 (2014): 528–555.

- Czapliński, Władysław i Anna Wyrozumska. *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*. Warszawa: C.H. Beck, 2014.
- Czubik, Paweł. "O niektórych mitach związanych z azylem dyplomatycznym." *W 50 lat Konwencji Wiedeńskiej – aktualna kondycja uregulowań dotyczących stosunków dyplomatycznych*, red. Zdzisław Galicki, Tomasz Kamiński i Katarzyna Myszona-Kostrzewa, 167–178. Warszawa: Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 2012.
- Czubik, Paweł. *Azyl dyplomatyczny*. W *Leksykon prawa i protokołu dyplomatycznego. 100 podstawowych pojęć*, red. Sebastian Sykuna i Jerzy Zajadło, 27–33. Warszawa: C.H. Beck, 2011.
- Denza, Eileen. *Diplomatic Law: Commentary On the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, 4th edition. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- Fiejdasz, Lidia. "Ruch 'księży patriotów' w krajach Europy Środkowo-Wschodniej." W *Актуальні проблеми історії держави і права країн Центрально-Східної Європи* (присвячено 150-річчю Освальда Бальцера). Матеріали міжнародної наукової конференції (24–25 квітня 2009 р.), 44–47. Львів, 2009.
- Fiejdasz, Lidia. *Stosowanie prawa przez Wydział do Spraw Wyznań w Rzeszowie wobec duchownych Kościoła katolickiego w latach 1950–1973*. Lublin: Wydawnictwo KUL, 2012.
- Gelberg, Ludwik. *Zarys prawa międzynarodowego*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1979.
- Hughes-Gerber, Laura. *Diplomatic Asylum. Exploring a Legal Basis for the Practice under General International Law*. Springer, 2021.
- Kovács, Péter i Tamás Vince Ádány. "Admission into Diplomatic Buildings as an Alternative or Substitute to Diplomatic Asylum?" *Nigerian Yearbook of International Law* (2017): 77–107. https://doi.org/10.1007/978-3-319-71476-9_4.
- Meszaros, Tibor. "Świadek wiary – kardynał Józef Mindszenty." 1990, 86–87, <https://theo-logos.pl/server/api/core/bitstreams/7c0cfd17-57a6-4afo-81ad-b9a052088a3b/content>.
- Misztal, Henryk i Lidia Fiejdasz-Buczek. *Postępowanie kanonizacyjne w diecezji lub eparchii*. Lublin: Wydawnictwo KUL, 2019.
- Nahlik, Stanisław E. *Development of Diplomatic Law, Selected Problems*. Haga: The Hague Academy Collected Courses Online/Recueil des cours de l'Académie de La Haye en ligne, nr 222, 1990.
- Riveles, Susanne. "Diplomatic Asylum as a Human Right: The Case of the Durban Six." *Human Rights Quarterly* 11, nr 1 (1989): 139–159.
- Somorjai, Adam. "Kardynał Mindszenty – Prymas Węgier, mąż stanu, książe Kościoła." *Piotrkowskie Zeszyty Historyczne*, t. 7–8 (2005/2006): 117–135.

- Somorjai, Ádám. "I papi e il Cardinale. Nuove fonti per la ricostruzione dell'auto-comprensione del cardinale Giuseppe Mindszenty, 1956-1974." *Rivista di Studi Ungheresi*, IX (2010): 123-148.
- Sosnowski, Leszek. *Azyl dyplomatyczny we współczesnym prawie międzynarodowym*. Kraków: Politechnika Krakowska, 1980.
- Stasiak, Kinga. *Azyl*. W *Leksykon prawa międzynarodowego publicznego*. 100 podstawowych pojęć, red. Anna Przyborowska-Klimczak i Dorota Pyć, 23-28. Warszawa: C.H. Beck, 2012.
- Sutor, Julian. *Prawo dyplomatyczne i konsularne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Szarek-Zwijacz, Anna. *The Latest Cases Relating to Diplomatic Asylum Before the International Court of Justice (Embassy of Mexico in Quito and Glas Espinel Cases)*. 10 listopada 2025. <https://www.ceaclaw.org/post/the-latest-cases-relating-to-diplomatic-asylum-before-the-international-court-of-justice>. <https://doi.org/10.63189/EUSN7457>.
- Veçoso, Fabia. *International Law, Diplomatic Asylum and Julian Assange*. <https://pursuit.unimelb.edu.au/articles/international-law-diplomatic-asylum-and-julian-assange>.



JULIA SYNAK

Stosowanie art. 115 k.c. do obliczania upływu terminu przedawnienia – uwagi na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego

The Application of Article 115 of the Civil Code to the Calculation of the Limitation Period – Remarks in the Light of the Case Law of the Supreme Court

Abstract

The purpose of the article is to analyze the issue of applying Article 115 of the Polish Civil Code to the calculation of the limitation period. The subject of the considerations is to determine whether the limitation period may be regarded as a “time limit for performing an act” within the meaning of Article 115 of the Civil Code, and what legal consequences arise from adopting a different classification. In this respect, the article examines the current positions of legal doctrine and the case law of the Supreme Court. As a result of the analysis, it is indicated that the lapse of the limitation period *ex lege* gives rise to the debtor’s competence to raise the defence of limitation, regardless of statutory non-working days. The novelty of the article lies in the comprehensive comparison and systematization of doctrinal views and judicial decisions in the light of the amendment to Article 118 of the Civil Code, thereby contributing to a more in-depth understanding of the function of limitation periods in the Polish civil law system.

KEYWORDS: limitation period, time limit, public holidays, legal act

SŁOWA KLUCZOWE: przedawnienie, termin, dni wolne od pracy, czynność prawna

JULIA SYNAK – magister prawa, Uniwersytet Pomorski w Słupsku,
ORCID – 0009-0005-9299-9214, e-mail: julia.synak@upsl.edu.pl

1 | Wprowadzenie

Zgodnie z art. 115 k.c.^[1], jeżeli ostatni dzień terminu wyznaczonego do dokonania określonej czynności przypada na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy, termin ten upływa dopiero następnego dnia, który nie jest ani sobotą, ani dniem wolnym od pracy. Regulacja ta pełni doniosłą funkcję praktyczną, w szczególności w kontekście czynności procesowych, których skuteczność zależy od zachowania przewidzianych prawem terminów. W praktyce rodzą się jednak wątpliwości co do możliwości stosowania art. 115 k.c. do terminów przedawnienia, co stało się źródłem istotnej rozbieżności poglądów zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie. Celem artykułu jest określenie, czy termin przedawnienia może być kwalifikowany jako „termin do dokonania czynności” w rozumieniu art. 115 k.c., czy też jego autonomiczny charakter wyłącza możliwość stosowania tej regulacji. Teza badawcza artykułu stanowi, że termin przedawnienia jest w rozumieniu art. 115 k.c. terminem do dokonania czynności. Prowadzi to do wniosku, że jego upływ ulega przesunięciu na najbliższy dzień niebędący sobotą ani dniem ustawowo wolnym od pracy, jeżeli koniec terminu przypada na taki dzień. Artykuł został przygotowany metodą dogmatycznoprawną.

2 | Relacje między przepisami regulującymi instytucję przedawnienia w kodeksie cywilnym

2.1. Relacja art. 115 k.c. do art. 117 k.c. – znaczenie norm dotyczących obliczania terminów w kontekście przedawnienia

Sporną kwestią w doktrynie jest, czy przepis art. 115 k.c. powinien być stosowany łącznie z art. 117 k.c. w przypadku obliczania terminów przedawnienia. W wyroku SN z dnia 13 kwietnia 2007 r.^[2] stwierdzono, że określenie końcowego momentu biegu terminu przedawnienia roszczenia o zawarcie

¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1071 ze zm., dalej: k.c.).

² Wyrok SN – Izba Cywilna z dnia 13 kwietnia 2007 r., III CSK 409/06, Legalis nr 162819.

umowy przyrzeczonej wymaga zastosowania ogólnej reguły obliczania terminów zawartej w art. 115 k.c. Zgodnie z tym przepisem w sytuacji, gdy koniec terminu przypada na dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uznaje się najbliższy następny dzień, który nie jest dniem wolnym od pracy. Warto zaznaczyć, że w dacie wydania wyroku przepis ten obowiązywał w brzmieniu sprzed nowelizacji obejmującej dodanie soboty do dni, w których upływ terminu ulega przesunięciu na dni powszednie. W przywołanym wyroku sąd drugiej instancji, rozpoznając apelację, przyjął, że strony w umowie przedwstępnej określiły dzień 5 października 2002 r. jako datę zawarcia umowy przyrzeczonej, co w ocenie SA wyznaczało początek biegu rocznego terminu przedawnienia roszczenia o jej zawarcie^[3]. Natomiast stanowisko w zakresie terminu na dokonanie czynności zajął SA w Warszawie, którego zdaniem termin wskazany w czynności prawnej należy rozumieć jako moment, z którego upływem ustają skutki tej czynności, a nie jako okres przeznaczony na dokonanie określonego działania przez jedną ze stron. Innymi słowy, termin końcowy wyznacza granicę czasową obowiązywania skutków prawnych wynikających z danej czynności. Z upływem tego terminu wygasa odpowiedzialność lub uprawnienie wynikające z wcześniejszego oświadczenia woli. Termin taki ma charakter końcowy w rozumieniu art. 116 § 2 k.c., ponieważ z jego nadejściem ustają skutki czynności prawnej, z której dane uprawnienie lub zobowiązanie wynika. Nie ma przy tym znaczenia, że wskazany termin przypada na dzień ustawowo wolny od pracy. Jego upływ wywołuje skutek prawny niezależnie od charakteru tego dnia^[4]. W sytuacji, gdy termin ich obowiązywania upływa w dzień ustawowo wolny od pracy, umowa ta wygasa właśnie w tym dniu, bez jego przesunięcia. Taki sam charakter należy przypisać również terminowi przedawnienia, którego upływ następuje niezależnie od tego, czy przypada on na dzień roboczy czy wolny od pracy.

³ Zob. III CSK 409/06, Legalis nr 162819. Sąd uznał, że termin przedawnienia upłynął 5 października 2003 r., a pozew wniesiono 6 października 2003 r. Zdaniem sądu było to po upływie terminu. SA pominął jednak, że dla terminu przedawnienia stosuje się ogólne zasady obliczania terminów (art. 110 k.c.), a zgodnie z art. 115 k.c., jeśli koniec terminu przypada na dzień wolny od pracy, upływa on dopiero następnego dnia.

⁴ Podobny mechanizm można zaobserwować w przypadku stosunków prawnych o charakterze terminowym, takich jak umowa najmu zawarta na czas określony czy umowa ubezpieczenia – por. wyrok SA w Warszawie z dnia 19 września 2018 r., I ACa 470/17, Legalis nr 1834735.

2.2. Relacja art. 118 k.c. do art. 121 k.c. – współzależność ogólnych i szczególnych zasad biegu terminu przedawnienia

Analiza stanowisk doktryny dotyczących art. 118 zd. 2 k.c. prowadzi do wniosku, że przepis ten w praktyce skutkuje wydłużeniem okresu przedawnienia roszczeń. W literaturze wskazuje się, że jego treść należy interpretować jako normę wprowadzającą mechanizm przesunięcia końca biegu terminu przedawnienia w sytuacji, gdy upływa on w dniu innym niż 31 grudnia danego roku kalendarzowego. W konsekwencji terminy przedawnienia ulegają przedłużeniu w różnym zakresie, zależnie od momentu ich rozpoczęcia. Oznacza to, iż kluczowym momentem jest czas, a dokładniej długość faktycznego okresu przedawnienia jest uzależniona od konkretnej daty początkowej biegu terminu^[5]. Zastosowanie art. 118 zd. 2 k.c. oznacza, że okres przedawnienia ulega rozłożeniu w czasie, czyli inaczej mówiąc, przedłużeniu do końca bieżącego roku. Oznacza to przedłużenie dwuletnich i dłuższych terminów przedawnienia ponad czas nominalnie określony w przepisach wskazujących długość terminu przedawnienia poszczególnych roszczeń^[6]. Należy zatem przyjąć, że odmiennie jak w art. 112 k.c. termin nie kończy się w dacie przyjętej według normy obliczania końca terminu, ale biegnie dalej, aż do ostatniego dnia roku kalendarzowego i upływa wraz z tym dniem^[7]. Stąd też można wywnioskować, że art. 118 k.c. powoduje dodanie do okresu odpowiadającemu terminowi przedawnienia liczonemu zgodnie z art. 112 k.c. kolejnego przedziału czasu trwającego od jego zakończenia do końca roku kalendarzowego. Co istotne, komentowany przepis dotyczy wyłącznie terminów ciągłych, które to mają w szczególności terminy procesowe. Do obliczania terminów, przy których ciągłość nie jest obligatoryjna, należy stosować art. 114 k.c.^[8] Najobszerniejszą analizę art. 118 zd. 2 k.c. przeprowadził D. Bierecki, który wskazuje, że przepis ten wymaga łącznego stosowania art. 112 k.c., gdyż przepisy te

⁵ Zob. Nikodem Rycko, "Komentarz do art. 118 KC," w *Kodeks cywilny. Komentarz*. Tom I. Część ogólna, cz. 2 (art. 56–125), red. Jacek Gudowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), Nb 6.

⁶ Radosław Strugała, "Komentarz do art. 118 KC," w *Zobowiązania. Przepisy ogólne i powiązane przepisy Księgi I KC*. Tom I. Komentarz, red. Piotr Machnikowski (Warszawa: C.H. Beck, 2022), Nb 26.

⁷ Piotr Machnikowski, "Komentarz do art. 118 KC," w *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. Edward Gniewek i Piotr Machnikowski (Warszawa: C.H. Beck, 2023), Nb 8.

⁸ Anna Zbiegień-Turzańska, "Komentarz do art. 112 KC," w *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 34, red. Wojciech Borysiak (Warszawa: C.H. Beck, 2025), Nt 2.

wspólnie tworzą normę prawną określającą sposób obliczania terminów przedawnienia dłuższych niż dwa lata. W świetle art. 110 k.c. mają one charakter *lex specialis* wobec ogólnych zasad ustalania terminów^[9]. Przy obliczaniu terminów przedawnienia należy najpierw, zgodnie z art. 112 k.c., ustalić rok, w którym przypada dzień odpowiadający dacie rozpoczęcia biegu terminu, a następnie stosownie do art. 118 zd. 2 k.c. przyjąć za jego koniec ostatni dzień tego roku^[10].

Zawieszenie biegu terminu przedawnienia polega na wstrzymaniu rozpoczęcia lub dalszego biegu tego terminu na czas występowania okoliczności utrudniających uprawnionemu dochodzenie roszczenia^[11]. Jak trafnie zauważa L. Jantowski, zawieszenie biegu przedawnienia stanowi wyraz zasady, zgodnie z którą przedawnienie nie powinno działać na niekorzyść podmiotu, który z przyczyn szczególnych nie może skutecznie dochodzić swoich praw^[12]. Odnosi się to w szczególności do przesłanek wskazanych w punktach 1 i 2 omawianego przepisu^[13].

Na tle współzależności przepisów opisujących bieg terminu przedawnienia analiza sprowadza się do tezy artykułu stanowiącej o tym, że art. 115 k.c. należy kwalifikować jako „termin do dokonania czynności”. W rezultacie wyznacza on czas, w którym musi zostać dokonana konkretna czynność prawna, a jego upływ powoduje skutki prawne, takie jak nieskuteczność wykonania tej czynności.

⁹ Dominik Bierecki, „Nowe regulacje przedawnienia roszczeń,” *Rejent*, nr 10 (2018): 13.

¹⁰ Ibidem, 13.

¹¹ Zob. Piotr Machnikowski, „Komentarz do art. 121 KC,” w *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 12, red. Edward Gniewek i Piotr Machnikowski (Warszawa: C.H. Beck, 2025), Nb 1. Okresu trwania tych okoliczności nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu. Jeżeli zatem termin przedawnienia rozpoczął bieg, a następnie uległ zawieszeniu, to po ustaniu przyczyny zawieszenia będzie on nadal (czas sprzed zawieszenia biegu terminu sumuje się z czasem po zawieszeniu).

¹² Leszek Jantowski, „Komentarz do art. 121 KC,” w *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. Małgorzata Balwicka-Szczyrba i Anna Sylwestrzak (Lex/el., 2025), Nt 1.

¹³ Ibidem. Przed nowelizacją art. 121 k.c. polegającą na dodaniu punktów 5 i 6 autor podkreślał, że w sytuacji, gdy wystąpią okoliczności wymienione w art. 121 pkt 1–4 k.c. już po rozpoczęciu biegu przedawnienia, to nie niweczą one jego rozpoczęcia ze skutkiem wstecznym *ex tunc*, lecz powodują czasowe wstrzymanie jego biegu. Z kolei gdy wystąpią przed jego rozpoczęciem, uniemożliwiają one rozpoczęcie biegu terminu do czasu ich ustania. W konsekwencji przepis ten obejmuje zarówno wstrzymanie rozpoczęcia biegu przedawnienia, jak i zawieszenie jego biegu *sensu stricto*.

3 | Problematyka końca terminu przedawnienia przypadającego w sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy – stanowiska Sądu Najwyższego

W orzecnictwie SN dostrzegalne są rozbieżności interpretacyjne dotyczące sposobu ustalania końcowego dnia terminu przedawnienia w sytuacji, gdy przypada on na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy. Z tego względu zasadne jest przeprowadzenie analizy przesłanek i argumentacji, którymi kierował się SN, formułując odmienne stanowiska w tej materii.

Najstarszym chronologicznie stanowiskiem, do którego odniesiono się w niniejszym opracowaniu, jest wyrok SN z dnia 13 kwietnia 2007 r.^[14] W orzeczeniu tym SN rozstrzygał problem dotyczący przedawnienia roszczenia o zawarcie umowy przyrzeczonej wynikającego z umowy przedwstępnej. Kontekst sprawy dotyczył sytuacji, w której strony określiły datę zawarcia umowy przyrzeczonej, a tym samym moment rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia roszczenia o jej zawarcie. Kluczowe stało się ustalenie, czy koniec tego terminu przypadający na dzień ustawowo wolny od pracy ulega przesunięciu na podstawie art. 115 k.c. SN wskazał, iż w przypadku przepisów regulujących skutki upływu czasu konieczne jest wyraźne określenie odrębnych zasad obliczania terminów, a w razie ich braku należy stosować przepisy ogólne dotyczące terminów, tj. art. 110–116 k.c. Zgodnie z art. 110 k.c. w sytuacji, gdy ustawa, orzeczenie sądu, decyzja organu państwowego bądź czynność prawna określa termin, nie wskazując sposobu jego obliczania, zastosowanie znajdują przepisy ogólne o terminach. SN wywiódł z tego, że brak jest podstaw do stosowania w tym zakresie przepisów o przedawnieniu oraz przepisów dotyczących umowy przedwstępnej, gdyż nie zawierają one własnych reguł obliczania terminu przedawnienia. W konsekwencji uznał za oczywiste, iż przy ustalaniu końcowej daty biegu przedawnienia zastosowanie ma art. 115 k.c., zgodnie z którym, jeżeli koniec terminu przypada na dzień ustawowo wolny od pracy, termin ten upływa następnego dnia roboczego.

W kolejnym stanowisku SN z dnia 6 czerwca 2018 r.^[15] wyrażono pogląd, że art. 115 k.c. ma zastosowanie do zasiedzenia. Do biegu zasiedzenia stosuje się odpowiednio regulacje na podstawie jednoznacznego odesłania ustawowego zawartego w art. 175 k.c. W rezultacie mechanizmy właściwe

¹⁴ III CSK 409/06, Legalis nr 162819.

¹⁵ Postanowienie SN z dnia 6 czerwca 2018 r., III CSK 61/18, Legalis nr 1793713.

dla przedawnienia, w szczególności związane z biegiem czasu, sposobem obliczania, zawieszenia oraz przerwania znajdują odpowiednie zastosowanie również do instytucji zasiedzenia. Dodatkowo tylko SN zaznaczył, że wymieniony przepis powinien być interpretowany w kontekście normy zawartej w art. 123 § 1 pkt 1 k.c. w zw. z art. 165 § 1 i 2 k.p.c.^[16]

W postanowieniu SN z dnia 7 lutego 2023 r.^[17], przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej, SN powziął poważne wątpliwości co do wykładni art. 115 k.c. Uzasadnienie postanowienia składało się z zestawienia dwóch poglądów. Pierwszy reprezentowany był przez sąd drugiej instancji i głosił, że art. 115 k.c. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2017 r. ma zastosowanie także do liczenia terminu przedawnienia^[18]. Zwolennicy pierwszego poglądu^[19] wskazują, że art. 115 k.c. należy stosować do terminów przedawnienia, gdyż przepisy ogólne o terminach (art. 110–116 k.c.) mają charakter powszechny, a regulacje dotyczące przedawnienia nie przewidują odrębnych zasad ich obliczania^[20]. Argumentuje się również, że wierzyciel może podejmować czynności przerywające bieg przedawnienia aż do ostatniego dnia terminu, co uzasadnia stosowanie reguły z art. 115 k.c. w sytuacji, gdy koniec tego terminu przypada na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy.

Natomiast drugi pogląd^[21], reprezentowany przez sąd pierwszej instancji, wyrażał, że art. 115 k.c. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2017 r.

¹⁶ III CSK 61/18, Legalis nr 1793713.

¹⁷ Postanowienie SN z dnia 7 lutego 2023 r., II CSKP 1946/22, Legalis nr 2910261.

¹⁸ II CSKP 1946/22, Legalis nr 2910261.

¹⁹ Za uznaniem terminu przedawnienia za termin do dokonania czynności opowiada się część doktryny, w szczególności: Piotr Machnikowski, „Komentarz do art. 118 KC,” w *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 12, red. Edward Gniewek i Piotr Machnikowski (Wrocław: C.H. Beck, 2025), art. 118, Nb 8; Anna Zbiegień-Turzańska, „Komentarz do art. 115 KC,” w *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 34, red. Krzysztof Osajda (Warszawa: C.H. Beck, 2025), Nt 6, którzy twierdzą, że możliwość podjęcia czynności przerywających bieg przedawnienia determinuje kwalifikację terminu przedawnienia jako terminu, do którego art. 115 k.c. znajduje zastosowanie.

²⁰ Zob. wyrok SN z 13 kwietnia 2007 r., III CSK 409/06, Legalis nr 162819, w którym uznano, że art. 115 k.c. określa koniec terminu przedawnienia. Wskazuje się ponadto, że nowelizacja art. 115 k.c. z 2017 r., zrównująca sobotę z dniami ustawowo wolnymi od pracy, oraz analogiczne stosowanie przepisu do zasiedzenia (postanowienie SN z dnia 6 czerwca 2018 r., III CSK 61/18, Legalis nr 1793713) dodatkowo wzmacniają tę wykładnię, skoro skuteczność czynności przerywających zależy od możliwości ich podjęcia w ostatnim dniu biegu terminu.

²¹ W doktrynie za nieuznaniem przedawnienia za termin do dokonania czynności opowiadają się: Jacek Gudowski, „Komentarz do art. 115 KC,” w *Kodeks*

nie ma zastosowania do liczenia terminu przedawnienia. Zwolennicy drugiego poglądu wskazują, że art. 115 k.c. nie znajduje zastosowania do przedawnienia, ponieważ upływ terminu przedawnienia nie stanowi terminu do dokonania czynności prawnej, lecz moment powstania kompetencji dłużnika do podniesienia zarzutu^[22]. Wniesienie pozwu może jedynie przerwać bieg przedawnienia, lecz nie może wpływać na długość jego trwania ani prowadzić do jego „wydłużenia” z powodu przypadającego na sobotę lub dzień wolny końca terminu. Podkreśla się także, że termin przedawnienia ma charakter terminu początkowego, którego skutek następuje *ex lege* i nie zależy od woli stron, a ustawodawca (zwłaszcza po nowelizacji art. 118 k.c.) wprowadził sztywny, autonomicznie określony mechanizm jego upływu, wyłączający korektę z art. 115 k.c. Podnosi się ponadto, że terminy powodujące z mocy prawa powstanie lub ustanie określonych kompetencji nie są terminami do dokonania czynności prawnych.

Kolejne stanowisko SN dotyczące sposobu ustalania końcowego dnia terminu przedawnienia zostało wyrażone w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 22 maja 2024 r.^[23], w której przesądzono, iż art. 115 k.c. nie ma zastosowania do upływu terminu przedawnienia. Uzasadnienie uchwały oparto na następujących argumentach:

1. podkreślono konieczność ścisłej wykładni przepisów o przedawnieniu jako norm wyjątkowych ograniczających ochronę praw podmiotowych. Zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extendendae* wykluczona jest wykładnia rozszerzająca;
2. wykładnia językowa art. 115 k.c. wskazuje, że dotyczy on wyłącznie terminów zastrzeżonych dla dokonania czynności prawnej, podczas gdy przedawnienie następuje *ex lege* jako skutek upływu czasu. Między tym przepisem a konstrukcją przedawnienia brak jest zatem związku normatywnego;

cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, cz. 2 (art. 56–125), red. Jacek Gudowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), Nt 5; Krzysztof Mularski, „Komentarz do art. 115 KC,” w *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do art. 1–352*, wyd. 2, red. Maciej Gutowski (Warszawa: C.H. Beck, 2018), Nb 3; Radosław Strugała, „Komentarz do art. 115 KC,” w *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 9, red. Edward Gniewek i Piotr Machnikowski (Warszawa: C.H. Beck, 2019), Nt 1; Marcin Mataczyński i Michał Saczywko, „Komentarz do art. 118 KC,” w *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do art. 1–352*, wyd. 2, red. Maciej Gutowski (Warszawa: C.H. Beck, 2018), Nb 1.

²² II CSKP 1946/22, Legalis nr 2910261.

²³ Uchwała SN w składzie siedmiu sędziów z dnia 22 maja 2024 r., III CZP 21/23, Legalis nr 3084327.

3. zastosowanie art. 115 k.c. prowadziłoby do nieuzasadnionego wydłużania terminów przedawnienia, gdy ich koniec przypada na dzień wolny od pracy. Brak jednak podstaw, by różnicować bieg przedawnienia w zależności od rodzaju dnia, zwłaszcza że czynności przerywające mogą być podejmowane również w dni wolne;
4. art. 118 zd. 2 k.c. w sposób autonomiczny określa sposób ustalenia końcowego dnia terminu przedawnienia, niezależnie od tego, w jaki dzień tygodnia przypada ostatni dzień roku;
5. art. 123 § 1 k.c. nie wyznacza terminów dla dokonania czynności przerywających bieg przedawnienia, co wyklucza stosowanie do nich art. 115 k.c. Brak jest więc podstaw do rozszerzania tej regulacji na instytucję przedawnienia.

Pierwszy z przedstawionych w uchwale argumentów opiera się na założeniu, iż objęcie zakresem zastosowania art. 115 k.c. końcowego dnia biegu terminu przedawnienia miałoby wymagać posłużenia się wykładnią rozszerzającą. Trafne ujęcie problemu prowadzi do wniosku przeciwnego: zastosowanie art. 115 k.c. wynika nie z rozszerzania hipotezy lub dyspozycji przepisów o przedawnieniu, lecz z ich wykładni systemowej, uwzględniającej ogólne reguły obliczania terminów uregulowane w art. 110–116 k.c. Zastosowanie art. 115 k.c. nie wynika z wykładni rozszerzającej, lecz jest prostą konsekwencją systemowego odczytania przepisów k.c.

W konsekwencji w wyroku z dnia 22 maja 2024 r.^[24] SN uznał, że art. 115 k.c. nie może być stosowany do obliczania końcowego dnia terminu przedawnienia. Takie samo zdanie ma również J. Gudowski, który twierdzi, że art. 115 k.c. nie dotyczy terminów przedawnienia i zasiedzenia^[25]. Dla terminów przedawnienia dłuższych niż dwa lata należy przyjąć, że kończą się one ostatniego dnia roku kalendarzowego^[26]. Indyferentne jest więc ustalenie, czy upływ terminu następuje w sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy. R. Strugała wskazuje, że z hipotezy art. 115 k.c. wyłącza terminy, które przewidują wygaśnięcie stosunku prawnego lub utratę określonych uprawnień (kompetencji)^[27]. Podobnie uważa K. Mularski, podkreślając, że art. 115 k.c. nie odnosi się do terminów, których upływ nie

²⁴ III CZP 21/23, Legalis nr 3084327.

²⁵ Gudowski, "Komentarz do art. 115," Nt 5.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Radosław Strugała, "Komentarz do art. 115 KC," w *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 9, red. Edward Gniewek i Piotr Machnikowski (Warszawa: C.H. Beck, 2019), Nt 1.

nakłada na podmiot obowiązku działania lub zaniechania, lecz powoduje powstanie albo ustanie określonej kompetencji^[28].

4 | Wnioski

Zdaniem autora art. 115 k.c. powinien być stosowany do określania końcowego dnia biegu terminu przedawnienia, w szczególności w sytuacji, gdy jego upływ przypada na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy. Przedawnienie, choć wywołuje swoje skutki *ex lege*, pozostaje konstrukcyjnie związane z koniecznością podejmowania przez wierzyciela określonych czynności zmierzających do przerwania jego biegu. Skoro ustawodawca ukształtował instytucję przedawnienia w sposób zakładający, że wierzyciel może skutecznie przerwać jego bieg aż do ostatniego dnia terminu, to należy zapewnić mu realną możliwość dokonania tej czynności, co przemawia za zastosowaniem art. 115 k.c.

Istotnym elementem uzasadniającym takie ujęcie jest charakter czynności wszczynającej postępowanie sądowe. Nie budzi wątpliwości, że złożenie pozwu stanowi przede wszystkim czynność procesową, której zasadnicze skutki aktualizują się w sferze postępowania cywilnego. Nie można jednak pominąć, że ustawodawca wiąże z dokonaniem tej czynności również doniosłe skutki w sferze prawa materialnego, w szczególności w postaci przerwania biegu przedawnienia na podstawie art. 123 § 1 pkt 1 k.c. Okoliczność ta pozwala argumentować, że wniesienie pozwu, jako zdarzenie relewantne na gruncie prawa materialnego, podlega reżimowi wynikającemu z art. 115 k.c. Wobec czego tym bardziej przemawia za przyjęciem, że wierzyciel powinien móc dokonać tej czynności skutecznie także w sytuacji, w której ostatni dzień terminu przypada na dzień wolny od pracy, ponieważ oddziałuje na sytuację materialnoprawną wierzyciela i dłużnika. Ta swoista materialnoprawna doniosłość pozwu uzasadnia jego mieszany procesowo-materialnoprawny charakter, przynajmniej w zakresie skutków, jakie wywołuje poza sferą procesową. Skoro ustawodawca uznaje ją za czynność doniosłą materialnoprawnie, to nie sposób twierdzić, że przedawnienie jest instytucją całkowicie oderwaną od działań podejmowanych przez uprawnionego. Również wykładnia systemowa (*argumentum*

²⁸ Mularski, "Komentarz do art. 115 KC," Nb 3.

a rubrica)^[29] sprzeciwia się wyłączeniu stosowania art. 115 k.c. Przepisy o przedawnieniu nie wprowadzają odrębnych zasad obliczania końca terminu, lecz jedynie określają jego długość. W takich sytuacjach, zgodnie z art. 110 k.c., pierwszeństwo mają przepisy ogólne dotyczące terminów, w tym art. 115 k.c. Funkcjonalnie przedawnienie służy równoważeniu interesów stron stosunku zobowiązaniowego: stabilizacji obrotu oraz ochronie wierzyciela. Odmowa stosowania art. 115 k.c. prowadziłaby do nadmiernego uprzywilejowania dłużnika oraz do ograniczenia prawa wierzyciela do sądu, w sposób niezamierzony przez ustawodawcę.

Z perspektywy praktycznej stosowanie art. 115 k.c. do przedawnienia zapewnia spójność systemową: skoro wierzyciel może skutecznie złożyć pozew w ostatnim dniu biegu terminu, to niemożność dokonania tej czynności z powodu przypadającego wówczas dnia wolnego od pracy byłaby sprzeczna z materialnoprawną konstrukcją przerwania biegu przedawnienia. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do sytuacji, w której norma ustawy dopuszcza działanie, lecz warunki kalendarzowe czynią to działanie niemożliwym. Ponadto konstrukcja zawieszenia biegu przedawnienia pokazuje, że ustawodawca dopuszcza normatywne ingerencje w tok biegu tego terminu, co podważa tezę o jego absolutnie „sztywnym” charakterze. Jeżeli dopuszczalne jest odsunięcie końcowego momentu biegu przedawnienia z uwagi na okoliczności utrudniające dochodzenie roszczenia, to analogicznie dopuszczalna jest korekta wynikająca z art. 115 k.c., która ma na celu zapewnienie realnej możliwości podjęcia czynności przerywającej jego bieg.

W świetle tych argumentów zasadne jest przyjęcie, że termin przedawnienia nie powinien być wyłączony spod działania art. 115 k.c. Zarówno konstrukcja czynności przerwania biegu przedawnienia, jak i wykładnia systemowa oraz językowa prowadzą do wniosku, że art. 115 k.c. w sposób naturalny i logiczny wpisuje się w mechanizm przedawnienia. Zagwarantowanie wierzycielowi realnej możliwości zainicjowania postępowania sądowego w ostatnim dniu biegu terminu jest nie tylko wymogiem systemowym, lecz także elementem zapewniającym pewność i przewidywalność obrotu prawnego. Przyjęcie tej interpretacji sprzyja spójności wykładni i pełniejszej ochronie praw podmiotowych, nie naruszając jednocześnie funkcji instytucji przedawnienia.

²⁹ Zob. Lech Morawski, *Zasady wykładni prawa* (Toruń: TNOiK, 2010), 152–153.

Bibliografia

- Bierecki, Dominik. "Nowe regulacje przedawnienia roszczeń." *Rejent*, nr 10 (2018): 9–24.
- Gudowski, Jacek. "Komentarz do art. 115 KC." W *Kodeks cywilny. Komentarz*. Tom I. Część ogólna, cz. 2 (art. 56–125), red. Jacek Gudowski. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Jantowski, Leszek. "Komentarz do art. 121 KC." W *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. Małgorzata Balwicka-Szczyrba i Anna Sylwestrzak. Lex/el., 2025.
- Kuryłowicz, Marek i Adam Wiliński. *Rzymskie prawo prywatne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016.
- Machnikowski, Piotr. "Komentarz do art. 118 KC." W *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. Edward Gniewek i Piotr Machnikowski. Warszawa: C.H. Beck, 2023.
- Machnikowski, Piotr. "Komentarz do art. 118 KC." W *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 12, red. Edward Gniewek i Piotr Machnikowski. Wrocław: C.H. Beck, 2025.
- Machnikowski, Piotr. "Komentarz do art. 121 KC." W *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 12, red. Edward Gniewek i Piotr Machnikowski. Warszawa: C.H. Beck, 2025.
- Mataczyński, Marcin i Michał Saczywko. "Komentarz do art. 118 KC." W *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do art. 1–352*, wyd. 2, red. Maciej Gutowski. Warszawa: C.H. Beck, 2018.
- Morawski, Lech. *Zasady wykładni prawa*. Toruń: TNOiK, 2010.
- Mularski, Krzysztof. "Komentarz do art. 115 KC." W *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do art. 1–352*, wyd. 2, red. Maciej Gutowski. Warszawa: C.H. Beck, 2018.
- Rycko, Nikodem. "Komentarz do art. 118 KC." W *Kodeks cywilny. Komentarz*. Tom I. Część ogólna, cz. 2 (art. 56–125), red. Jacek Gudowski. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Sobolewski, Przemysław. "Komentarz do art. 121 KC." W *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. serii Krzysztof Osajda, red. tomu Wojciech Borysiak. Warszawa: C.H. Beck, 2024.
- Strugała, Radosław. "Komentarz do art. 115 KC." W *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 9, red. Edward Gniewek i Piotr Machnikowski. Warszawa: C.H. Beck, 2019.
- Strugała, Radosław. "Komentarz do art. 118 KC." W *Zobowiązania. Przepisy ogólne i powiązane przepisy Księgi I KC*. Tom I. Komentarz, red. Piotr Machnikowski. Warszawa: C.H. Beck, 2022.
- Zbiegień-Turzańska, Anna. "Komentarz do art. 112 KC." W *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 34, red. Wojciech Borysiak. Warszawa: C.H. Beck, 2025.
- Zbiegień-Turzańska, Anna. "Komentarz do art. 115 KC." W *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 43, red. Krzysztof Osajda. Warszawa: C.H. Beck, 2025.



OLEKSANDR OMELCHENKO, MARIIA SOROKA, OLENA BABIKOVA,
MAKSYM CHERNENOK, MYKOLA MIAHKOV

Legality in Pre-trial Detention: A Legal Analysis of ECHR Case Law

Abstract

The article examines the legality of applying a preventive measure in the form of detention in Ukraine in the context of the ECHR case law. The purpose of the study is to analyze the compliance of the criminal procedure legislation of Ukraine and domestic case law with the requirements of Article 5 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, taking into account the conditions of martial law. The methodological framework includes formal-legal, comparative-legal, doctrinal and forecasting methods. As a result, the study revealed systemic violations of the principles of proportionality, effective judicial control, and risk assessment in the selection of a preventive measure. The analysis of ECHR cases demonstrates the ineffectiveness of appellate review, the formalistic nature of judicial decisions,

OLEKSANDR OMELCHENKO – Doctor of Laws, Associate Professor, Department of Law, University of New Technologies, 02000, 5A Metrobudivska Str., Kyiv, Ukraine, ORCID – 0000-0002-9969-6997, e-mail: oleksandr_omelchenko@edu-iosa.org

MARIIA SOROKA – Kyiv Aviation Institute, 03058, 1 Lubomyr Huzar Ave., Kyiv, ORCID – 0009-0006-0779-1134, Ukraine, e-mail: maria.telnyh@tip.llc

OLENA BABIKOVA – Doctor of Laws, Professor, Research Institute of Problems of Pre-Trial Investigation, 01024, 14 Antonovych Str., Kyiv, Ukraine, ORCID – 0000-0001-6578-9979, e-mail: lenaoleynyk2011@ukr.net

MAKSYM CHERNENOK – Department of Law Enforcement and General Legal Disciplines, Faculty of Law, Chernihiv Polytechnic National University, 14027, 95 Shevchenko Str., Chernihiv, Ukraine, ORCID – 0009-0002-6080-8805, e-mail: ch1977mp@gmail.com

MYKOLA MIAHKOV – Department of Public Law, Borys Grinchenko Kyiv Metropolitan University, 04053, 18/2 Bulvarno-Kudryavska Str., Kyiv, Ukraine, ORCID – 0009-0003-4529-5295, e-mail: advocate_myagkov@ukr.net

the neglect of the health of suspects, and procedural abuse. The article proposes comprehensive reforms of legislation, judicial practice, and the system of free legal aid drawing on the experience of Council of Europe member states. The research concludes that it is necessary to move from declarative to substantive control over the observance of human rights in the field of preventive detention.

KEYWORDS: preventive detention, legality requirements, detention, preventive measure, ECHR.

1 | Introduction

According to the criminal procedure legislation of Ukraine, imprisonment is considered one of the most severe preventive measures. At the same time, there is substantial debate among law enforcement personnel and legal scholars regarding its regulation, judicial procedure, and adherence to international standards. However, real experience demonstrates that the deprivation of liberty is fundamentally distorted, leading to a violation of the individual's fundamental rights, even though the legislator argues that it is an extraordinary measure that should only be applied when less severe alternatives are not available.^[1] This issue is particularly acute during martial law, when rights and liberties might be further curtailed, making the protection provided by the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms^[2] ("Convention") even more crucial. In this regard, Ukraine's obligations as a state party to the Convention are principally formed by the European Court of Human Rights ("ECHR") case law, which provides interpretations of the principles of personal liberty and the right to a fair trial.

¹ Sonia Owczarek, "Report on the Ultimate View of Legal Communication in the Space Legal Sector," *Journal of International Legal Communication* 12, no. 1 (2024): 98–99. <https://doi.org/10.32612/uw.27201643.2024.12.1.pp.98-99>.

² Council of Europe, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950), <https://www.echr.coe.int/european-convention-on-human-rights>

The issue of defending the human right to liberty and personal inviolability has been addressed by a large number of experts^[3] and scholars.^[4] Legal scholarship explains and acknowledges the rules on applying the ECHR case law and the Convention's standards on legality by judicial authorities in Ukraine. In addition to disclosing the ECHR's legal positions to enhance national criminal law and enforcement, Gorpyniuk^[5] examined the normative provisions of the Convention and their application by the ECHR. In particular, the implementation of Article 5 of the Convention in national criminal proceedings was considered. Furthermore, Boyko^[6] demonstrated that a clear trajectory toward aligning Ukraine's legislation with the Convention norms of judicial processes could be observed. In this regard, some criminal procedure principles in the Ukrainian Code of Criminal Procedure^[7] ("UCCP") were amended to incorporate elements of the right to a fair trial.

Sopilko,^[8] Harust et al.,^[9] and Shcherbak et al.^[10] examined certain facets of the ECHR's practice in applying Article 5 of the Convention. Sopilko^[11] also analyzed the Convention's position within the criminal procedural

³ Oleksandr Babikov, "Additional Guarantees of Observance of the Rights and Freedoms of Specially Designated Subjects during the Conduct of Covert Investigative (Search) Actions," *Legal Horizons* 21, no. 2 (2024): 53–68, <https://doi.org/10.54477/LH.25192353.2024.2.pp.53-68>

⁴ Viacheslav Vapniarchuk et al., "Protection of Ownership Right in the Court: The Essence and Particularities," *Asia Life Sciences*, no. 2 (2019): 863–879.

⁵ Oksana Gorpyniuk, *Application of the Standards of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in Criminal Proceedings in Ukraine: Teaching-Methodical Manual* (Lviv: Lviv State University of Internal Affairs, 2020).

⁶ Oleksandr Boyko, *The Right to a Fair Trial in Criminal Proceedings in Ukraine* (Kyiv: National Academy of Internal Affairs, 2021).

⁷ Verkhovna Rada of Ukraine, Law No. 4651-VI, *Criminal Procedure Code of Ukraine* (2012), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

⁸ Iryna Sopilko, "Strengthening Cybersecurity in Ukraine: Legal Frameworks and Technical Strategies for Ensuring Cyberspace Integrity," *Legal Horizons* 21, no. 2 (2024): 69–80, <https://doi.org/10.54477/LH.25192353.2024.2.pp.69-80>

⁹ Yurii Harust et al., "Analysis of Official Data on the Implementation of International Technical Assistance Projects and Their Efficiency in Ukraine since 1991," *Legal Horizons* 25, no. 38 (2020): 121–130, <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2020.i25.p121>

¹⁰ Svitlana Shcherbak et al., "Recoverer-Oriented Enforcement Process: Using Technology to Its Fullest Potential," *Journal of International Legal Communication* 11, no. 4 (2023): 44–54, <https://doi.org/10.32612/uw.27201643.2023.11.4.pp.44-54>

¹¹ *Ibid* 7

law of Ukraine and the challenges associated with its implementation. These academics concluded that national criminal procedure legislation was generally in line with the traditional strategy for defending individual liberties and rights. Despite the clear and intelligible wording of the UCCP, public legal awareness requires improvement since occasional errors are possible. Sopilko further noted that in Ukraine pre-trial detention practices exhibited deep-rooted systemic flaws both at the level of legislative regulation and case law, leading to regular violations of the standards of legality, proportionality, and effective judicial review.

However, the question remains whether pre-trial detention in Ukraine complies with international standards of effective judicial control and protection of individual liberty, and what systemic changes are needed to bring it into line with these standards. In this regard, the aim of the study is to analyze the compliance of the criminal procedure legislation of Ukraine and domestic case law with the requirements of Article 5 of the Convention, taking into account the conditions of martial law. To achieve this goal, the following tasks are set:

- to analyze the current legislation of Ukraine on pre-trial detention;
- to summarize typical violations identified in the case law of the ECHR and domestic courts;
- to compare the legal practice of continental European countries, including Poland, Lithuania, Germany, and Ukraine;
- to examine global international standards developed under the auspices of the United Nations;
- to propose systemic recommendations for legislative and judicial reform in Ukraine.

This article uses the concept of effective judicial control as an analytical framework, which combines the requirements of procedural fairness, proportionality, and the legality of interference with the right to liberty. This framework enables the identification of formal violations of Article 5 of the Convention and assesses systemic distortions arising from a failure to maintain a balance between the interests of the investigation and the rights of the individual. Therefore, the authors compare the continental legal systems (Germany, Poland, and Lithuania), which share common historical and legal roots with Ukraine but have achieved a higher degree of implementation of the ECHR standards.

2 | Materials and Methods

A thorough examination was conducted of the problem of legal compliance while enforcing a preventative measure in the form of pre-trial detention using a comprehensive approach, which combines general scientific, specialized, and interdisciplinary methods. The methodological foundation is based on identifying patterns in law enforcement, conducting a systematic analysis of legal phenomena, and formulating findings on how to improve legislation. In this regard, Article 5 of the Convention was considered when conducting this analysis.

In order to evaluate the legal texts of domestic law, i.e., Part 1 of Article 183 and Article 177 UCCP, against the international legal standards stated in Article 5 of the Convention, a formal-legal method was employed. Special emphasis is placed on defining the requirements of necessity, legality, and proportionality of detention, as well as on the analysis of the legislative framework governing judicial oversight of such preventive measures. In order to ascertain the most efficacious models of judicial control with regard to the observance of the right to freedom and to determine the adaptability of these models to domestic realities, a comparative-legal method was employed to analyze the Ukrainian practice of ordering detention in relation to relevant approaches adopted by Council of Europe member states. The study addresses procedural and substantive remedies for upholding the principle of legality in a democracy.

The doctrinal analysis was used to examine monographs, scientific articles, and professional publications on the application of Article 5 of the Convention, the operation of judicial control mechanisms, and the role of the ECHR in the development of legal standards. This enabled the development of current scientific methods for interpreting Convention norms and their application in domestic legal practice. Using a forecasting method, an assessment was conducted of the likely consequences of amending Ukraine's criminal procedure legislation with regard to the use of pre-trial detention as a preventive measure. This was particularly evident in trial timeframes, the effectiveness of appeal, the review of decisions of courts of first instance, and adherence to the principles of adversarial proceedings and fairness. Moreover, all significant aspects of the operation of the Ukrainian detention system, including international standards, court procedure, law enforcement, regulatory control, and their interplay, were examined by means of formal-legal analysis.

This study pays special attention to the interpretation of preventive detention as an exceptional, temporary, and controlled measure. Within international legal doctrine, preventive detention is analyzed through the prism of harm minimization and the doctrine of extraordinary justification. These concepts emphasize the need to view detention not only as a procedural tool but as a risk to fundamental rights that requires strict limitations, regular review, and moral justification by the state.

3 | Results

According to Part 1 of Article 183 UCC, detention is classified as an exceptional preventative measure. It is applied only when the prosecution can demonstrate that the risks specified in Article 177 UCCP cannot be prevented by less restrictive safeguards. Preventing the suspect or accused from hiding, unlawfully influencing the topics of judicial procedures, obstructing the investigation, including through the preservation of evidence or committing another crime, are the main goals of detention.

The Convention^[12] and the ECHR case law ensure the human right to personal integrity. In this regard, judicial oversight is one of the instruments to uphold this right. Such control can be achieved by selecting a preventive measure in the form of detention, while considering all pertinent factors, such as adherence to domestic procedural requirements, the existence of grounds for applying a preventive measure (risks and reasonable suspicion), and the overall circumstances of the case.

Within international human rights law, the standards governing preventive detention are not limited to the Convention. They are also enshrined in a number of universal instruments, including the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), the UN Human Rights Committee's General Comment 35, and the UN Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment (1988). Article 9 of the ICCPR guarantees that "no one shall be subjected to arbitrary arrest or detention" and that detention must be reasonable, proportionate, and necessary.

¹² Council of Europe, *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (1950), <https://www.echr.coe.int/european-convention-on-human-rights>

General Comment No. 35 emphasizes that judicial review of preventive detention should not only be accessible but also effective, including an assessment of the lawfulness, duration, and circumstances of detention. Thus, even formal judicial approval of law-enforcement decisions does not meet the standard if the court does not review the grounds for detention independently and objectively. In accordance with the UN Havana Rules and the Kigali Rules, detention should be a measure of last resort, and states should seek alternatives, in particular for vulnerable groups such as persons with disabilities, women with children, or the elderly.

Given the origins of the criminal procedural institution of detention, the use of detention as a preventative measure indicates the persistence of a historically repressive bias within Ukrainian practice. However, in order to uphold the principles of justice, proportionality, and the rule of law without restricting the rights and freedoms guaranteed by law, it is necessary to confirm the chosen path of humanizing and democratizing the institution of preventive measures.^[13] Nevertheless, prevailing practice often exhibits a lack of substantive reasoning in the approval of preventive measures, with such decisions characterized by formulaic language and an absence of relevant data. This phenomenon constitutes a violation of the requirements set forth in criminal procedure law.

Hence, in order to understand the issue of detention as a preventive measure, it is necessary to study the practice of both domestic courts and the ECHR. The Supreme Court of Ukraine, in its decision dated 15 April 2021,^[14] ruled that the routine practice of judicial endorsement of the investigator's arguments, accompanied by the use of formulaic reasoning, without conducting a thorough examination of the particular facts and arguments presented by the suspect and the defense, and without ascertaining the feasibility of implementing alternative preventive measures, may signify that the judge fails to satisfy the criteria outlined in Article 5 of the Convention.^[15]

¹³ Svitlana Babi, "Problematic Issues of Implementing the Right to Protection during the Application of a Preventive Measure in the Form of Detention," *Law and Society*, no. 5 (2023): 212–218, <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.5.32>

¹⁴ Supreme Court of Ukraine, Ruling in Case No. 910/2116/21 (910/12050/21) (2022), <https://verdictum.ligazakon.net/document/108360142>

¹⁵ European Court of Human Rights, Guide on Article 5 of the Convention – Right to Liberty and Security (2014), https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_UKR.pdf

Therefore, the judgments of the ECHR serve as the main foundation for the development and formation of Ukrainian legislation. These judgments clarify the articles of the Convention, which are binding on state parties, including Ukraine, and establish findings of human rights violations.^[16] Moreover, the Verkhovna Rada of Ukraine adopted Article 17 of the Law of Ukraine of 23 February 2006^[17] No. 3477-IV on the implementation of decisions and application of the practice of the European Court of Human Rights in order to regulate relations arising from the state's obligation to comply with the ECHR's judgments against Ukraine, eliminate the causes of violations of the Convention, introduce European human rights standards into Ukrainian judicial procedures and administrative practice, and provide conditions for minimizing the number of applications to the ECHR. Furthermore, it stipulates that general measures must be taken to eliminate established violations and prevent their recurrence, in addition to guaranteeing the payment of just satisfaction. As a result, the ECHR case law constitutes a key source of legal authority that influences how the law is applied and how the legislative process is conducted in Ukraine.

According to Article 124 of the Constitution of Ukraine, courts are the sole entities vested with the authority to administer justice in the state. They are primarily in charge of ensuring that individuals' rights and liberties are adequately protected at the national level, and their authority extends to all legal relations within the state.^[18] Furthermore, in Paragraph 1 of Resolution No. 3 of 1 April 1994 on the terms of consideration by Ukrainian courts of criminal and civil cases, the Plenum of the Supreme Court of Ukraine emphasized the need to strengthen judges' personal responsibility for the timely and qualitative evaluation of cases. However, in certain circumstances, a judge's improper performance of professional duties should be regarded as deliberate unlawful execution or violation

¹⁶ Council of Europe, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950), <https://www.echr.coe.int/european-convention-on-human-rights>

¹⁷ Verkhovna Rada of Ukraine, Law No. 3477-IV, "On the Enforcement of Judgments and Application of the Case-Law of the European Court of Human Rights" (2006), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>

¹⁸ Olha Yatsun, "International Approaches to Constitutional and Legal Regulation of Human Rights Restrictions during Martial Law," *Legal Horizons* 23, no. 4 (2024): 21–28, <https://doi.org/10.54477/LH.25192353.2024.4.pp.21-28>

of procedural law, resulting in procedural delays in criminal or civil cases and significant restrictions on citizens' rights and legitimate interests.^[19]

Persistent violation of reasonable term limits for the consideration of criminal proceedings indicates shortcomings in procedural management and a crisis in the functioning of the justice system. When a person waits for years for a judicial decision without a final judgement, the state creates a situation of legal uncertainty, which contradicts the European standard of legal certainty. This practice adversely affects the mental well-being of the accused, undermines the judicial system in the eyes of society, and increases the risk of political abuse of justice.

Violations of the reasonable time limit in criminal proceedings are frequent. In domestic courts, such protracted proceedings are regarded as exceptional rather than customary. In a number of cases, an individual has been under suspicion or formally charged for a period of nearly five years without any form of retribution. The repercussions of such circumstances are manifold, extending beyond the confines of the judicial sphere and permeating in personal and professional life. This phenomenon directly contravenes the standards of a fair trial, thus resulting in a state of affairs that is incompatible with the principles of justice and fairness.^[20]

There are several reasons for such delays, most of which are related to structural inefficiencies within the legal system. Delays in court proceedings due to the repeated absence of participants or excessive workload of courts indicate the lack of proper procedural management and accountability. In such circumstances, a person loses a real opportunity for defense and is trapped in a procedural impasse, in which the right to hearing within a reasonable time limit exists only formally. Additional causes include the excessive burden of courts, which renders them unable to handle the volume of cases, or the judge's illness or leave. In some instances, a single adjournment may result in hearings scheduled at intervals of several months being postponed for a total period of up to six months. Such occurrences are frequent and point to deficiencies in efficient mechanisms that ensure timely and continuous review of applications.

¹⁹ Plenum of the Supreme Court of Ukraine, Resolution No. 3, "On the Time Limits for Consideration by Courts of Ukraine of Criminal and Civil Cases" (1994), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003700-94>

²⁰ Vladyslav Zeykan, "The Role of a Defence Lawyer in Observing the Rights and Freedoms of a Person during the Application of Preventive Measures in the Form of House Arrest and Detention" (2024), <https://molodyvchenyi.ua/omp/index.php/conference/catalog/download/117/1662/3459-1>

In addition, there is a serious risk of formalism and dishonesty in administration of justice. Excessive attention to formal procedures along with complete disregard for the merits of the case indicates the prevalence of legal formalism over substantive justice. This practice deprives a person of an effective remedy and transforms the court into a technical instrument that serves the accusatory logic of the system. The use of formalistic justifications to adjourn proceedings occurs even when it is evident that it is contrary to the interests of justice. In other cases, the parties deliberately delay proceedings by requesting additional witnesses, filing unfounded motions, or abusing their right of access to case files. The problem is difficult since there are insufficient mechanisms within the courts and public authorities to address such conduct.^[21]

It is important to address the shortcomings of judicial procedures which violate the person's right to a fair trial. The outcome of a trial frequently depends on the presiding judge rather than the merits of the case, due to legal ambiguity surrounding the admissibility and evaluation of evidence, ambiguity in rulings in factually similar cases, and a lack of consistent approaches to the interpretation of criminal procedural norms. As a result, both the public and the international community lack confidence in the judicial system and perceive selective administration of justice is a symptom of a broader issue with impunity or political interference.^[22]

In this connection, the mechanical alignment of legislation with international standards will not ensure the effective protection of human rights without a corresponding change in judicial practice and law-enforcement logic. The absence of genuine risk assessment, proper justification, and institutional oversight means that even supreme legislative models may remain purely declarative in the face of the Soviet legal legacy.^[23] The ECHR case law must be taken into account at every stage of criminal proceedings,

²¹ Tamara Kortukova et al., "Peculiarities of the Legal Regulation of Temporary Protection in the European Union in the Context of the Aggressive War of the Russian Federation against Ukraine," *International Journal for the Semiotics of Law* 36, no. 2 (2023): 667–678, <http://www.doi.org/10.1007/s11196-022-09945-y>

²² Oleksii Kalinnikov, "Some Aspects of Choosing a Preventive Measure in the Form of Detention in Relation to a Suspect Subject to a Special Pre-Trial Investigation," in *The 9th International Scientific and Practical Conference "Formation of the Personality of a Specialist as a Subject of Self-Creation"* (Ostrava: International Science Group, 2024), 142–143.

²³ Olha Yatsun, "International Approaches to Constitutional and Legal Regulation of Human Rights Restrictions during Martial Law," *Legal Horizons* 23, no. 4 (2024): 21–28, <https://doi.org/10.54477/LH.25192353.2024.4.pp.21-28>

including the pre-trial investigation phase, due to deficiencies in the current domestic criminal procedure framework.

Criminal procedural law defines the criteria and procedure for selecting preventive measures imprecisely. This, in turn, makes it more difficult for the defense to support the appeal against the imposition of detention as a preventative measure. The ECHR judgements contain detailed procedural guidance and important legal findings for selecting detention as a preventative measure. When considering preventative measures, domestic courts disregard the risks listed in the UCCP and the legitimacy of suspicion. The investigating judge and the court are required to verify the prosecutor's reasons for requesting detention and assess their sufficiency before determining whether to implement a preventative measure.^[24] Although Article 5 of the Convention guarantees the right to liberty, Ukrainian practice demonstrates that the mere existence of suspicion is often sufficient to restrict this right. Judges rarely require convincing evidence of relevant risks, indicating the erosion of the European standard that detention must remain exceptional. As a result, this practice leads to the institutionalization of arbitrariness.

Having ratified the Convention in 1997, Ukraine undertook to comply with its provisions and to implement the judgements of the ECHR. Article 6 of the Convention guarantees the right to a fair and public trial by an independent and impartial court within a reasonable time, which is a key element of the rule of law in a democratic society. Ukraine also assumed obligations to monitor the observance of human rights standards during judicial and investigative procedures, to incorporate them into national legislation, and to observe the rights guaranteed by international agreements. In addition, under Articles 32 and 46 of the Convention, Ukraine recognizes the authority of the ECHR to interpret the provisions thereof.

One illustration of the systemic challenges faced by suspects in Ukraine is the case of *Sotnikov and Pavelko v. Ukraine* (applications Nos. 39110/23 and 40281/23), which was decided on 12 December 2024.^[25] In their application,

²⁴ Oleksii Kalinnikov, "Some Aspects of Choosing a Preventive Measure in the Form of Detention in Relation to a Suspect Subject to a Special Pre-Trial Investigation," in The 9th International Scientific and Practical Conference "Formation of the Personality of a Specialist as a Subject of Self-Creation" (Ostrava: International Science Group, 2024), 142–143.

²⁵ European Court of Human Rights, *Sotnikov and Pavelko v. Ukraine*, Apps. Nos. 39110/23 and 40281/23 (2024), https://www.stradalex.eu/en/se_src_publ_jur_eur_cedh/document/echr_39110-23_40281-23_001-238398

the applicants listed a number of state violations, including the use of unreliable evidence gathered during the investigation, extended detention without appropriate judicial oversight, inhuman treatment, and a lack of due regard for participants' safety. Given that the state bears a greater responsibility for law enforcement during martial law, this problem is especially relevant in Ukraine, where martial law was introduced by Presidential Decree No. 64/2022.^[26]

However, in the analyzed case, the hearing regarding the selection of a preventive measure was not adjourned after the announcement of an air-raid siren, despite the fact that the court is required to ensure the evacuation of trial participants to a shelter in the event of an air raid.^{[27],[28]} Hence, the basic concept of prioritizing life and health under Article 2 of the Convention, which establishes the state's obligation to take preventative measures in circumstances of foreseeable risk, was violated. In addition, disregarding the air-raid siren during judicial proceedings erodes public trust in the judicial system. Despite the defense's concerns, the judges in this case failed to take basic security precautions to protect the participants, which was a clear violation of the state's duty to safeguard human life.

The second problem is that courts take an unreasonably long time to review motions to extend detention. According to Part 2 of Article 422 UCCP, the complaint must be reviewed within three days. However, in some cases, appeals were reviewed only after a delay of three months. Furthermore, during this period, courts ordered continued detention without awaiting the outcome of earlier appeals. This practice breaches the principle of legal certainty and calls into question the effectiveness of appellate review.^[29] Thus, when someone is detained while awaiting the outcome of an appeal and a new detention order is issued at the same time, it creates a vicious cycle. This demonstrates systemic procedural inefficiency, as it ignores Article 5(4) of the Convention, which guarantees that anyone deprived

²⁶ Oleksii Yuldashev et al., "Organizational and Legal Model of Competency-Based Education as a Means of the Transition to Innovative Economy," *Danube* 13, no. 2 (2022): 107–118, <http://www.doi.org/10.2478/danb-2022-0007>

²⁷ Supreme Court of Ukraine, Ruling in Case No. 910/2116/21 (910/12050/21) (2022), <https://verdictum.ligazakon.net/document/108360142>

²⁸ Council of Judges of Ukraine, Decision No. 23, "Regarding Recommendations on Organizational Issues of the Work of Judges under Martial Law" (2022), <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/voo23414-22>

²⁹ Volodymyr Nazarov, "Problematic Issues of the Application of Preventive Measures in Criminal Proceedings" (2022), <https://goal-int.org/problemni-pitan-nya-zastosuvannya-zapobizhnyi-zahodiv-u-kriminalnomu-provazhenni/>

of liberty has the right to prompt judicial review of the lawfulness of detention. Numerous ECHR judgments, such as *Buryaga v. Ukraine*^[30] and *Tretyakov v. Ukraine*,^[31] affirm that the state must resolve such matters promptly and effectively to prevent detention from becoming arbitrary.

Furthermore, the ECHR case law highlights that the concept of a reasonable time encompasses both the court's procedural diligence in ensuring a fair trial and the overall duration measured in calendar days. In this regard, the state must ensure that any restriction of liberty during martial law is subject to prompt judicial review. The third problem is the neglect of the applicant's health, as he needed surgery for a serious orthopedic condition. Despite medical documentation and recommendations, the court did not take into account whether the applicant's placement in an isolated unit was compatible with his state of health. Medical data indicated that both knee joints required surgery due to *varus gonarthrosis*. Physicians recommended an ongoing specialized therapy. Inside a detention centre, such treatment could not be ensured. This negligence constitutes a violation of Article 3 of the Convention, which prohibits inhuman or degrading treatment. The ECHR has consistently found violations in cases such as *Komar and Others v. Ukraine*,^[32] *Vyshnevskyy and Others v. Ukraine*,^[33] and *Lunev v. Ukraine*.^[34]

Another violation of the Convention is denying adequate medical care to a person in custody, particularly where this results in a deterioration of health. The courts' failure to adequately assess medical records in this case indicates a serious disregard for the concept of protection of human rights in the criminal justice system. This approach undermines the system's ability to protect prisoners' rights when they are most vulnerable.^[35]

³⁰ European Court of Human Rights, *Buryaga v. Ukraine*, App. No. 27672/03 (2020), https://www.court.gov.ua/userfiles/file/court_gov_ua_sud5010/Konvenciya_z_prav/st_6/BURYAGA.pdf

³¹ European Court of Human Rights, *Tretyakov v. Ukraine*, App. No. 63126/13 (2021), <https://www.laweuro.com/?p=17263>

³² European Court of Human Rights, *Komar and Others v. Ukraine*, Apps. Nos. 36684/02 et al. (2006), https://www.court.gov.ua/userfiles/file/court_gov_ua_sud5010/Konvenciya_z_prav/st_6/Komar.pdf

³³ European Court of Human Rights, *Vyshnevskyy and Others v. Ukraine*, App. No. 10417/14 (2020), <https://www.echr.app/applications/577261>

³⁴ European Court of Human Rights, *Lunev v. Ukraine*, App. No. 4725/13 (2016), <https://www.minjust.gov.ua/files/general/2023/06/01/20230601065736-73.pdf>

³⁵ Evhen Dyachenko, "Application of a Preventive Measure in the Form of Detention during the Period of Martial Law," *Analytical and Comparative Law*, no. 6 (2024): 810–815.

In particular, a covert investigative protocol involving audio and video surveillance was used to justify preventive measures without substantive judicial examination. The court failed to determine whether the protocol has been created by an authorized individual, whether the recordings were technically linked to the protocol, or whether the procedural requirements for obtaining such evidence had been observed. In *Nechiporuk*^[36] and *Yonkalo v. Ukraine*, the ECHR ruled that reasonable suspicion constitutes a lawful prerequisite for detention and must be supported by specific evidence, rather than mere speculation. Any detention in the absence of such suspicion is arbitrary.

In addition, the rights of the accused and the validity of judicial decisions on detention based solely on covert investigation, without verifying its sources, are questioned. In its decision in *Katz and Others v. Ukraine*, the ECHR stressed that the concept of “legality” within Article 5 of the Convention covers both compliance with domestic law and the concepts of fairness and reasonableness.^[37] Therefore, a formalistic approach to assessing evidence may lead to abuse of procedural powers and undermine the process of application of preventive measures.

Four major deficiencies of the Ukrainian criminal justice system are revealed in *Sotnikov and Pavelko v. Ukraine*.^[38] They include careless use of evidence, failure to ensure security, disregard for medical needs, and violations of trial time limits. These interconnected shortcomings significantly impede the effective protection of human rights at the pre-trial stage. These problems indicate a broader erosion of confidence in institutions entrusted with the administration of justice and the protection of security. When the fundamental principles of the Convention are not adhered to, a thorough review of criminal legislation and procedures is required, in addition to appropriate legal remedies.

Accordingly, comprehensive judicial, legislative, executive, and penitentiary reforms are necessary to address the underlying causes of these

³⁶ European Court of Human Rights, *Nechiporuk and Yonkalo v. Ukraine*, App. No. 42310/04 (2011), https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_683

³⁷ European Court of Human Rights, *Guide on Article 5 of the Convention – Right to Liberty and Security* (2014), https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_UKR.pdf

³⁸ European Court of Human Rights, *Sotnikov and Pavelko v. Ukraine*, Apps. Nos. 39110/23 and 40281/23 (2024), https://www.stradalex.eu/en/se_src_publ_jur_eur_cedh/document/echr_39110-23_40281-23_001-238398

deficiencies and prevent their recurrence.^[39] *Sotnikov and Pavelko v. Ukraine* (European Court of Human Rights, 2024) can serve as a foundation for a substantial overhaul of the framework governing the application of preventive measures in Ukraine, taking into account the requirements of the Convention. The said judgement exposes persistent problems and suggests the need for adjustments aimed at strengthening the protection of human rights, restoring public confidence in the legal system, and establishing European standards for the criminal justice system.

4 | Discussion

Despite the formal harmonization of the criminal procedural legislation of Ukraine with the Convention, the practical application of the rules remains detached from the spirit and objectives of European human rights law. For example, the systematic absence of adequate reasonings in court decisions ordering detention is a violation of Article 5 of the Convention. Apart from that, this is a manifestation of the persistence of an accusatory bias historically inherent in post-Soviet models of justice. Ukraine, Poland, and Lithuania share a similar historical and legal background, grounded in the continental legal tradition shaped by the legacy of Soviet legal formalism. However, the mechanisms of judicial control over preventive measures in these countries have evolved differently.^[40]

Accordingly, in Poland, each decision to detain a person requires a separate judicial assessment of actual risk, clearly linked to the evidentiary base. Polish courts are subject to quarterly review of the reasoning underlying preventive measures, and the defense has full access to the case materials. Moreover, in Lithuania, procedural law obliges courts to assess why less restrictive measures are ineffective. In the absence of such justification, the appellate court automatically recognizes the detention as unlawful.

³⁹ Anush Tumanyants and Iryna Krytska, “Problems of Applying a Preventive Measure in the Form of Detention in Respect of Persons with Visual Impairments,” *Copernicus Political and Legal Studies* 3, no. 3 (2022): 71–81.

⁴⁰ Roman Tashian et al., “Scientific Doctrine as a Source of Law in International Law and Legal Systems of the World,” *Revista Juridica Portucalense*, special issue (2023): 232–252.

In countries with well-developed human rights systems, such as the Netherlands or Germany, any detention without proper justification is automatically deemed unlawful, regardless of the gravity of the offense. In Germany, pre-trial detention is applied only after an exhaustive assessment of the availability of less restrictive measures. Each decision on detention or its extension must contain individualized reasoning with an analysis of risk-related evidence and must be reviewed regularly at short intervals. Failure to comply with these requirements results in the automatic release of the detainee.

In France, there is a detailed procedure governing first detention (*garde à vue*), which includes the mandatory participation of a defense counsel from the moment of actual restriction of liberty. Pre-trial detention (*détention provisoire*) is permitted exclusively in cases clearly defined by law and is subject to strict judicial control and oversight of the prosecutor's office. The judge must take into account the person's social status, family circumstances, employment, health status, and other factors that may indicate the absence of risk of absconding or interference with the investigation.

Furthermore, Sweden demonstrates an exemplary system of monitoring compliance with the terms of pre-trial detention. Under the Swedish model, a person may not be detained without charge for more than 14 days without judicial review. Any further detention requires constant updating of the grounds and their independent review, including the mandatory participation of a defense counsel. Norway has introduced a mandatory judicial review of detention circumstances every four weeks, during which the person has a full opportunity to be heard, and judges are obliged to assess whether the continued restriction of liberty remains justified. In the Netherlands, a decision to impose or extend a preventive measure cannot be made without a thorough assessment of the defendant's health, psycho-emotional state, and level of cooperation with the investigation. The court must assess the relevant risks and prove failure of alternative preventive measures. Each decision to detain a person should take the form of a structured document with a mandatory statement of reasons demonstrating its necessity and proportionality.

In contrast to these jurisdictions, where the mechanisms of preventive detention are based on the principles of pro persona, humanity, procedural equality, and effective judicial control, Ukraine continues to exhibit a high prevalence of standardized judgments, a lack of analysis of alternative measures, and a preference for formalistic reasoning over a substantive one. There is often an absence of exhaustive reasoning, no consideration of the social or medical context, and untimely judicial review of detention

decisions. In the Ukrainian context, the severity of the charges often serves as the sole and sufficient argument for restricting liberty, which contradicts both the proportionality standard and the principle of minimal interference.

Improving legislation and law enforcement practice relating to detention as a preventive measure should be pursued in a thorough manner, including reform of the regulatory framework and methods of its application in judicial proceedings. The first step is to eliminate legislative gaps in the UCCP, which permit arbitrary interpretation of its provisions and facilitate abuse. According to Article 177 UCCP, the current legislation provides an explicit definition of detention-related risks and a non-exhaustive list of factors that the court must consider when deciding on a suspect's detention. The law provides that the gravity of the charges without considering individual circumstances cannot be regarded as sufficient grounds for applying the most severe preventive measure.

Courts are often confined to the formal repetition of the investigator's or prosecutor's allegations, without considering alternative preventive measures or assessing the arguments of the defense. Such decisions often lack factual information about risks, which is a clear violation of procedural law and Ukraine's international obligations. In this context, it would be advisable to adopt legislative provisions that would require a reasoned judicial decision, containing a list of supporting data, an assessment of risks, and an examination of at least two alternative approaches, along with a justification for their inadequacy. This would improve the quality and transparency of judicial control and eliminate the practice of issuing standardized decisions.^[41]

The decision to place an individual in custody should be based on an assessment of their socio-economic and medical circumstances. The legislation should require a mandatory medical examination of the suspect or accused and determine whether the person provides care to any elderly family members, individuals with disabilities, or small children. These circumstances must be taken into account when selecting an appropriate preventive measure, for example, where inappropriate, less restrictive measures, such as electronic control, house arrest, personal cognizance, or bail, should be applied.

⁴¹ Andrii Ovcharenko and Oleh Romashko, "Grounds and Procedural Procedure for Choosing a Preventive Measure in the Form of Detention," *Legal Position* 1, no. 38 (2023): 96–100.

Improving the appellate review process for detention also requires consideration. Even though complaints against detention must be examined within three days, in many instances they are ignored for weeks or even months. This practice violates the requirements of the Convention and the UCCP. Therefore, appellate procedures must be reformed, and the law must be amended to include mandatory registration of the date of filing, liability for breaches of statutory time limits, and clearly defined repercussions thereof. Such consequences should include the automatic release from custody in the event that the state fails to ensure prompt judicial review within a reasonable time. Every detention hearing should be video recorded in order to ensure transparency and safeguard adversarial guarantees. To prevent abuses by penitentiary authorities, such as non-justified absences at hearings, courts should have the technical capacity to enable detainees to participate remotely.^[42]

It is also necessary to examine the practice of extending pre-trial detention. The maximum duration of detention prior to sentencing should be explicitly limited by legislation. A reasoned decision of an appellate or cessation court should be the sole justification for extending such periods in exceptional circumstances. Any exceptional procedural necessity for detaining an individual for more than a year without a final judgement must be verified by an independent and impartial authority. Moreover, to ensure the defender's involvement in the pre-trial inquiry and judicial oversight of detention, reforms should primarily focus on strengthening the operation of the free legal aid system. Attorneys should be entitled to submit alternative motions, have full access to case files, be afforded enough time to prepare for the trial, and be informed of the prosecutor's arguments. Any serious breach of these guarantees should result in the revocation of the detention order.

Implementing continuous national monitoring of detention practices is also crucial. To assess judicial practice, provide public statistics, and identify systematic breaches, the Verkhovna Rada Commissioner for Human Rights, the State Judicial Administration, and the Office of the Prosecutor General should collaborate. It is advisable to establish a digital platform for recording detention decisions in order to monitor their

⁴² Viktor. Zavtur, "Procedural Procedure for Consideration and Resolution by the Investigating Judge and Court of Motions for Force-Feeding a Suspect or Accused Placed under Preventive Detention," *New Ukrainian Law*, no. 1 (2023): 164–171.

duration, underlying reasoning, and the effectiveness of legal protection.^[43] The reforms should also include the introduction of a distinct review procedure for detention decisions where ECHR rulings establish violations of the Convention under similar circumstances. Such rulings should produce legally binding precedents that would require domestic courts to modify their practices in accordance with accepted standards. The effective protection of human rights, the actual operation of the rule of law, and compliance with fair-trial standards can only be ensured through a comprehensive legislative and executive reform of the institution of detention. This is a prerequisite for building confidence in judiciary within a democratic state governed by the rule of law.

An analysis of the practice of preventive detention in Ukraine demonstrates a structural failure to implement the core principles of the Convention: proportionality, effective judicial review, and the state's obligation to prove the impossibility of alternative measures. When combined with the excessive workload of the courts, the weakness of legal aid institutions, and the procedural inertia of appellate review, the system effectively legitimizes arbitrary detention. These features bring the Ukrainian model closer to the authoritarian tradition than to the European legal framework, which requires a deeper conceptual reassessment rather than a purely technical legislative adjustment.

A comparison of Ukrainian practice with the experience of other Council of Europe member states permits the identification of areas where national approaches differ from established European standards. In particular, within European legal systems, preventive detention is seen as a measure of last resort, and the presumption in favor of liberty, although enshrined in law, is applied in practice rather than merely declared. Thus, strengthening Ukrainian law enforcement practice through the adoption of relevant mechanisms from Council of Europe member states would increase the effectiveness of justice, reduce the risk of human rights violations, and strengthen public trust in the judiciary. This should be a strategic direction for reforming the criminal justice system in Ukraine, especially in the context of martial law, when human rights are particularly vulnerable to abuse.^[44]

⁴³ Anush Tumanyants and Iryna Krytska, "Problems of Applying a Preventive Measure in the Form of Detention in Respect of Persons with Visual Impairments," *Copernicus Political and Legal Studies* 3, no. 3 (2022): 71–81.

⁴⁴ Verkhovna Rada of Ukraine, Law No. 389-VIII, "On the Legal Regime of Martial Law" (2015), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>

5 | Conclusions

The research demonstrates that, although the detention system in Ukraine is intended to be used as an exceptional measure, it continues to be a coercive instrument that is frequently applied without adequate justifications and in contravention of international standards. The Ukrainian judiciary reveals persistent difficulties in the protection of human rights and indicates a profound crisis of trust in judicial institutions. The widespread use of standardized detention decisions, procedural delays, and the absence of effective oversight point to the structural incapacity of the system to ensure fair-trial guarantees. This situation reduces justice to formal exercise and creates conditions for selective application of the law. The courts' lenient and inadequate response to suspects' health status, conditions of detention, appeals, and the disregard for security guarantees during martial law is particularly alarming.

Articles 5 and 6 of the Convention and the Constitution of Ukraine guarantee the right to liberty and security of the person. However, rather than being merely declaratory, these rights should be put into effect. Thus, detention as a preventive measure should be applied only after a thorough assessment of all relevant facts, under the impartial supervision of the judiciary, and with convincing evidence of risks that cannot be mitigated by alternative measures. European comparative experience and the ECHR case law should be a requirement for all levels of law enforcement. These issues can be resolved only through comprehensive institutional and legislative changes. These should include amendments to the UCCP, including with regard to the selection and extension of detention, procedural guarantees for appellate reviews, and reasoning requirements for judicial decisions.

Detention as a preventive measure should not be used as a means of exerting pressure or demonstrating the authority of the public prosecution. Its sole legitimate purpose is to ensure the proper conduct of criminal proceedings. In addition to reducing the incidence of human rights violations, compliance with these principles will increase public confidence in the legal system, foster judicial practice aligned with European legal norms, and strengthen the importance of humanistic approaches in criminal justice.

As a party to international human rights treaties, Ukraine is obliged to adapt its legislation to the ECHR case law, while taking into account broader international approaches formulated by the UN. This includes the obligation to ensure effective judicial review, introduce regular review

of detention, consider the vulnerability of suspects, and minimize the duration of restrictions on liberty. Otherwise, even well-drafted Convention standards will remain ineffective. In a broader conceptual context, judicial control, as a safeguard against arbitrary interference with the right to liberty, requires the implementation of a more robust European approach to proportionality, as observed in the practice of Germany, Poland or Lithuania. Hence, it is necessary for Ukraine to move from declarative to substantive judicial control, with an emphasis on individualization of risks, the lawfulness of each stage of detention, and effective appellate review.

Thus, reforms should be based not only on updating the wording of legal norms, but also on transforming the logic of law enforcement toward a more person-centered approach. The implementation of best practices developed by Council of Europe member states is a prerequisite for ensuring the effective implementation of Articles 5 and 6 of the Convention in Ukraine. Without a critical transformation not only of legislation, but also of legal culture, no formal implementation of the Convention will ensure effective protection of human rights in Ukrainian courts. As long as pre-trial detention is viewed not as an exceptional measure but as a routine instrument of procedural pressure, the rule of law will remain a formality. Ukraine should not only align its legal norms but also assimilate the legal philosophy underlying the ECHR judgments.

References

- Babikov, Oleksandr. "Additional Guarantees of Observance of the Rights and Freedoms of Specially Designated Subjects during the Conduct of Covert Investigative (Search) Actions." *Legal Horizons* 21, no. 2 (2024): 53–68. <https://doi.org/10.54477/LH.25192353.2024.2.pp.53-68>
- Babiy, Svitlana. "Problematic Issues of Implementing the Right to Protection during the Application of a Preventive Measure in the Form of Detention." *Law and Society*, no. 5 (2023): 212–218. <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.5.32>
- Boyko, Oleksandr. *The Right to a Fair Trial in Criminal Proceedings in Ukraine*. Kyiv: National Academy of Internal Affairs, 2021.
- Council of Europe. *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*. 1950. <https://www.echr.coe.int/european-convention-on-human-rights>

- Council of Judges of Ukraine. Decision No. 23. "Regarding Recommendations on Organizational Issues of the Work of Judges under Martial Law." 2022. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0023414-22>
- Dyachenko, Evhen. "Application of a preventive measure in the form of detention during the period of martial law." *Analytical and Comparative Law*, no. 6 (2024): 810–815. <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.06.135>
- European Court of Human Rights. *Buryaga v. Ukraine*. Application No. 27672/03. 2020. https://www.court.gov.ua/userfiles/file/court_gov_ua_sud5010/Konvenciya_z_prav/st_6/BURYAGA.pdf
- European Court of Human Rights. *Guide on Article 5 of the Convention – Right to Liberty and Security*. 2014. https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_UKR.pdf
- European Court of Human Rights. *Komar and Others v. Ukraine*. Applications Nos. 36684/02 et al. 2006. https://www.court.gov.ua/userfiles/file/court_gov_ua_sud5010/Konvenciya_z_prav/st_6/Komar.pdf
- European Court of Human Rights. *Lunev v. Ukraine*. Application No. 4725/13. 2016. <https://www.minjust.gov.ua/files/general/2023/06/01/20230601065736-73.pdf>
- European Court of Human Rights. *Nechiporuk and Yonkalo v. Ukraine*. Application No. 42310/04. 2011. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_683
- European Court of Human Rights. *Sotnikov and Pavelko v. Ukraine*. Applications Nos. 39110/23 and 40281/23. 2024. https://www.stradalex.eu/en/se_src_publ_jur_eur_cedh/document/echr_39110-23_40281-23_001-238398
- European Court of Human Rights. *Tretyakov v. Ukraine*. Application No. 63126/13. 2021. <https://www.laweuro.com/?p=17263>
- European Court of Human Rights. *Vyshnevskyy and Others v. Ukraine*. Application No. 10417/14. 2020. <https://www.echr.app/applications/577261>
- Gorpyniuk, Oksana. *Application of the Standards of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in Criminal Proceedings in Ukraine: Teaching-Methodical Manual*. Lviv: Lviv State University of Internal Affairs, 2020.
- Harust, Yurii, Vadym Melnyk, Valeriia Mirgorod-Karpova, Bohdana Pavlenko, Yurii Kiyashko, and Dmytro Maletov. "Analysis of Official Data on the Implementation of International Technical Assistance Projects and Their Efficiency in Ukraine since 1991." *Legal Horizons* 25, no. 38 (2020): 121–130. <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2020.i25.p121>
- Kalinnikov, Oleksii. "Some Aspects of Choosing a Preventive Measure in the Form of Detention in Relation to a Suspect Subject to a Special Pre-Trial Investigation." In *The 9th International Scientific and Practical Conference "Formation*

- of the Personality of a Specialist as a Subject of Self-Creation”, 142–143. Ostrava: International Science Group, 2024.
- Kalinnikov, Oleksii. “The Correlation between the Choice of a Preventive Measure in the Form of Detention and a Special Pre-Trial Investigation.” *International Science Journal of Jurisprudence & Philosophy* 3, no. 6 (2024): 17–25.
- Kortukova, Tamara, Yevhen Kolosovskyi, Olena Korolchuk, Rostyslav Shchokin, and Andrii Volkov. “Peculiarities of the Legal Regulation of Temporary Protection in the European Union in the Context of the Aggressive War of the Russian Federation against Ukraine.” *International Journal for the Semiotics of Law* 36, no. 2 (2023): 667–678. <http://www.doi.org/10.1007/s11196-022-09945-y>
- Nazarov, Volodymyr. “Problematic Issues of the Application of Preventive Measures in Criminal Proceedings.” 2022. <https://goal-int.org/problemni-pitannya-zastosuvannya-zapobizhnih-zahodiv-u-kriminalnomu-provadzheni/>
- Ovcharenko, Andrii, and Oleh Romashko. “Grounds and Procedural Procedure for Choosing a Preventive Measure in the Form of Detention.” *Legal Position* 1, no. 38 (2023): 96–100.
- Owczarek, Sonia. “Report on the Ultimate View of Legal Communication in the Space Legal Sector.” *Journal of International Legal Communication* 12, no. 1 (2024): 98–99. <https://doi.org/10.32612/uw.27201643.2024.12.1.pp.98-99>.
- Plenum of the Supreme Court of Ukraine. Resolution No. 3. “On the Time Limits for Consideration by Courts of Ukraine of Criminal and Civil Cases.” 1994. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003700-94>
- Shcherbak, Svitlana, Olena Ivani, and Denys Sibilyov. “Recoverer-Oriented Enforcement Process: Using Technology to Its Fullest Potential.” *Journal of International Legal Communication* 11, no. 4 (2023): 44–54. <https://doi.org/10.32612/uw.27201643.2023.11.4.pp.44-54>.
- Sopilko, Iryna. “Strengthening Cybersecurity in Ukraine: Legal Frameworks and Technical Strategies for Ensuring Cyberspace Integrity.” *Legal Horizons* 21, no. 2 (2024): 69–80. <https://doi.org/10.54477/LH.25192353.2024.2.pp.69-80>.
- Supreme Court of Ukraine. Ruling in Case No. 910/2116/21 (910/12050/21). 2022. <https://verdictum.ligazakon.net/document/108360142>
- Tashian, Roman, Yuliia Tavolzhanska, Oleksii Tavolzhanskyi, Serhii Grynchak, and Nataliia Smetanina. “Scientific Doctrine as a Source of Law in International Law and Legal Systems of the World.” *Revista Juridica Portucalense*, special issue (2023): 232–252.
- Tumanyants, Anush and Iryna Krytska. (2022). “Problems of applying a preventive measure in the form of detention in respect of persons with visual impairments.” *Copernicus Political and Legal Studies* 3, no. 3 (2022); 71–81.

- Vapniarchuk, Viacheslav, Iryna Puchkovska, Oleksii Tavolzhanskyi, and Roman Tashian. "Protection of Ownership Right in the Court: The Essence and Particularities." *Asia Life Sciences*, no. 2 (2019): 863-879.
- Verkhovna Rada of Ukraine. Law No. 3477-IV. "On the Enforcement of Judgments and Application of the Case-Law of the European Court of Human Rights." 2006. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.
- Verkhovna Rada of Ukraine. Law No. 389-VIII. "On the Legal Regime of Martial Law." 2015. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.
- Verkhovna Rada of Ukraine. Law No. 4651-VI. *Criminal Procedure Code of Ukraine*. 2012. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
- Yatsun, Olha. "International Approaches to Constitutional and Legal Regulation of Human Rights Restrictions during Martial Law." *Legal Horizons* 23, no. 4 (2024): 21-28. <https://doi.org/10.54477/LH.25192353.2024.4.pp.21-28>.
- Yuldashev, Oleksii, Svitlana Khomiachenko, and Sergey Yuldashev. "Organizational and Legal Model of Competency-Based Education as a Means of the Transition to Innovative Economy." *Danube* 13, no. 2 (2022): 107-118. <http://www.doi.org/10.2478/danb-2022-0007>
- Zavtur, Viktor. "Procedural Procedure for Consideration and Resolution by the Investigating Judge and Court of Motions for Force-Feeding a Suspect or Accused Placed under Preventive Detention." *New Ukrainian Law*, no. 1 (2023): 164-171.
- Zeykan, Vladyslav. "The Role of a Defence Lawyer in Observing the Rights and Freedoms of a Person during the Application of Preventive Measures in the Form of House Arrest and Detention." 2024. <https://molodyivchenyi.ua/omp/index.php/conference/catalog/download/117/1662/3459-1>



Dostęp do sądu administracyjnego w dobie pandemii SARS-CoV-2

Access to the Administrative Court During the SARS-CoV-2 Pandemic

Abstract

The aim of the article is to attempt to determine the limits of application of the provisions of Art. 15zzs⁴ section 3 of the Act of March 2, 2020 on special solutions related to the prevention, counteracting and combating of COVID-19, other infectious diseases and crisis situations caused by them, taking into account its subsequent amendments and assessment of the adopted solutions in the context of the principle of open court proceedings. The considerations carried out using the dogmatic-legal and historical method allowed us to determine that the provision of Art. 15zzs⁴ section 3 initially authorized the heads of departments in administrative courts to refer a case for consideration at a closed session without the need to obtain the consent of the parties and participants in the proceedings, often without checking the possibility of conducting the hearing remotely, which was perceived as a violation of the principle of openness. The argument for this solution was the need to protect human life and health. As a result of subsequent changes, there was a systematic return to the solutions known before the pandemic, and now the case may be referred for consideration at a closed session during the transitional period, provided that all parties and participants in the proceedings accept it.

SŁOWA KLUCZOWE: pandemia SARS-CoV-2, postępowanie sądowoadministracyjne, prawo do sądu, zasada jawności w postępowaniu sądowym

KEYWORDS: SARS-CoV-2 pandemic, administrative judicial procedure, right to a fair trial, principle of open court proceedings

PRZEMYSŁAW ZDYB – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Szczeciński,
ORCID – 0000-0002-2068-4556, e-mail: przemyslaw.zdyb@usz.edu.pl

1 | Wstęp

Wybuch na przełomie 2019 i 2020 r., a następnie szybki rozwój i rozprzestrzenienie się pandemii wirusa SARS-CoV-2 na świecie wpłynął w sposób dotychczas niespotykany na model życia wszystkich mieszkańców naszej planety. Z uwagi na zagrożenie dla życia i zdrowia całej światowej populacji doszło do destabilizacji gospodarki, systemu opieki zdrowotnej, edukacji oraz funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Władze publiczne niemal wszystkich państw w celu opanowania rozwoju choroby i zapewnienia jak najlepszej opieki medycznej osobom chorym na COVID-19 podjęły działania, które dotąd rozpatrywane były jedynie jako hipotetyczny scenariusz w wąskich kręgach osób zajmujących się sytuacjami nadzwyczajnymi. Zarówno działania faktyczne, jak i legislacyjne polegające na wprowadzeniu wielu nowych rozwiązań prawnych musiały być przy tym podejmowane często w pośpiechu w obliczu niewiedzy na temat nowej choroby.

Jednym z takich rozwiązań, mających służyć ochronie zdrowia i życia ludzi poprzez ograniczenie rozprzestrzeniania się w przestrzeni publicznej koronawirusa, jest kilkukrotnie nowelizowany przepis art. 15zszs⁴ ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych^[1] (dalej: uCOVID). Przepis ten początkowo uprawniał przewodniczących wydziałów w sądach administracyjnych do skierowania sprawy do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym bez konieczności uzyskania zgody stron postępowania. Przepis ten, kilkukrotnie nowelizowany, przewiduje obecnie możliwość skierowania sprawy do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym, ale pod warunkiem akceptacji (przynajmniej milczącej) wszystkich stron i uczestników postępowania.

Celem niniejszego artykułu jest próba ustalenia granic stosowania przepisu art. 15zszs⁴ ust. 3 uCOVID z uwzględnieniem jego kolejnych nowelizacji i jego ocena w kontekście zasady jawności postępowania sądowego wyrażonej w art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.^[2] oraz art. 10 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi^[3].

¹ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1327 ze zm.

² T.j. Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, dalej: Konstytucja RP.

³ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm., dalej: p.p.s.a.

W doktrynie^[4] ukazał się szereg publikacji poświęconych zasadzie jawności w kontekście przepisów covidowych, co pokazuje ważkość znaczenia tej zasady jawności oraz uzasadnione zainteresowanie przepisami ją ograniczającymi. Mając jednak na względzie kilkukrotne nowelizacje tego szczególnego przepisu, w wyniku których wprowadzane były modyfikacje przesłanek jego zastosowania, za zasadne wydaje się przeanalizowanie wprowadzonych rozwiązań i ich ewolucji.

Ze względu na wymogi redakcyjne czasopisma autor ograniczył ogólne uwagi odnoszące się do zasady jawności, odsyłając w tym zakresie do dostępnych na ten temat publikacji.

2 | Zasada jawności postępowania sądowego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Rozważania należy rozpocząć od art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, który dla każdego przewiduje prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Tożsamość konstytucyjna sądu (wymiaru sprawiedliwości) jest więc wyznaczana – poza

⁴ Zob. np. Agnieszka Rzetecka-Gil, *Dopuszczalność posiedzeń niejawnych celem podejmowania uchwał przez NSA (w trybie art. 269 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) w czasach pandemii Covid-19. Głosa do uchwały NSA z dnia 30 listopada 2020 r., II OPS 6/19 (LEX/el., 2020)* [dostęp: 12.11.2023]; Hanna Filipczyk, „Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 152z⁴ ust. 3 specustawy w świetle zasady jawności postępowania sądowego,” *Przegląd Podatkowy* 5 (2021): 17–26; Magdalena Sieniuc, „Prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy sądowoadministracyjnej a pandemia Covid-19,” *Acta Universitatis Lodzensis Folia Iuridica* 98 (2022): 237–252; Weronika Szafrńska, „Zasada jawności w postępowaniu sądowoadministracyjnym,” *Radca Prawny. Zeszyty Naukowe* 26, nr 1 (2021): 71–97; Anna Szyszka, „Realizacja zasady jawności w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w okresie epidemii wirusa SARS-CoV-2,” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 66, nr 2 (2022): 39–50; Wojciech Piątek, „Rozprawa w formie zdalnej przed sądem administracyjnym – nieunikniona przyszłość czy rozwiązanie tymczasowe na czas pandemii?,” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2, nr 101 (2022): 17–33; Andrzej Paduch, „Skierowanie sprawy sądowoadministracyjnej na posiedzenie niejawne na podstawie przepisów ustawy antycovidowej a prawo do jawnego procesu. Głosa do wyroku NSA z 26 kwietnia 2021 r., I OSK 2870/20,” *Orzecznictwo Sądów Polskich*, nr 1 (2022): 156–176.

oczywistym wymogiem niezależności, bezstronności i niezawisłości – m.in. przez traktowanie jawności jako zasady^[5]. Stosownie do treści art. 45 ust. 2 Konstytucji RP wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Jednak zawsze wyrok ogłaszany jest publicznie. W oparciu o powyższy przepis w doktrynie^[6] i orzecznictwie konstytucyjnym^[7] utrwaliło się pojmowanie prawa do sądu jako trójelementowej konstrukcji, na którą składają się:

1. prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia postępowania przed sądem – organem o określonej charakterystyce (właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym)^[8];
2. prawo do odpowiedniego ukształtowania postępowania sądowego, zgodnie z wymaganiami sprawiedliwości i jawności (prawo do sprawiedliwego ukształtowania postępowania sądowego);
3. prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd.

Nie można w tym miejscu nie wspomnieć, że obejmuje ono również prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę^[9]. Prawo do sądu stanowi zarówno osobiste publiczne prawo podmiotowe, jak i podstawowy środek ochrony konstytucyjnych wolności i praw^[10].

Jednym z komponentów konstrukcji prawa do sądu jest prawo do jawnego postępowania sądowego oraz prawo do uzyskania wyroku sądowego po przeprowadzeniu publicznej rozprawy. Jawność postępowania

⁵ Wyrok TK z dnia 31 marca 2005 r., SK 26/02, OTK-A 2005, nr 3, poz. 29.

⁶ Paweł Grzegorzczuk i Karol Weitz, „Komentarz do art. 45,” w *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. Marek Safjan i Leszek Bosek (Warszawa, 2016, Legalis, 2023) wraz z powołaną tam literaturą.

⁷ Zob. np. wyroki TK: z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; z dnia 9 lutego 2010 r., SK 10/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10; z dnia 30 października 2012 r., SK 8/12, OTK Seria A 2012 nr 9, poz. 111.

⁸ Zob. Kinga Flaga-Gieruszyńska, „Wpływ wykluczenia cyfrowego na ograniczenie dostępu do sądu w sprawach cywilnych,” *Prawo i Więź*, nr 4 (47) (2023): 199.

⁹ Wyroki TK z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108 oraz z dnia 22 września 2015 r., SK 21/14, OTK Seria A 2015 nr 8, poz. 122.

¹⁰ Piotr Tuleja, „Komentarz do art. 45,” w *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 169.

sądowego powinna być postrzegana w kategoriach zasady konstytucyjnej, stanowiącej element prawa do sądu. Prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy jest podstawowym standardem prawnym, o którym mowa także w wiążących Polskę umowach międzynarodowych dotyczących ochrony podstawowych praw człowieka – art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka^[11] (gdzie mowa jest o publicznym rozpatrzeniu sprawy), art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych^[12], a także art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej^[13].

Na fundamentalne znaczenie zasady jawności postępowania sądowego wskazuje Europejski Trybunał Praw Człowieka. Jak zaakcentował w wyroku z 13 marca 2018 r. w sprawie nr 32303/13 *MIROVNI INŠTITUT proti SLOVENIJI*^[14],

W postępowaniu przed sądem pierwszej i jedynej instancji prawo do „publicznej rozprawy” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji obejmuje prawo do „ustnej rozprawy”, chyba że zachodzą okoliczności wyjątkowe uzasadniające odstąpienie od takiej rozprawy. W postępowaniu dwuinstancyjnym, co do zasady, przynajmniej w jednej instancji taka rozprawa musi się odbyć, jeżeli nie zachodzą wyjątkowe okoliczności. Taki publiczny charakter chroni strony postępowania przed sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości w sposób niejawnny i pozbawiony kontroli publicznej, a tym samym jest jednym ze sposobów utrzymywania zaufania do sądów. Transparentność wymiaru sprawiedliwości sprawia, że ustna, publiczna rozprawa przyczynia się do osiągnięcia celu art. 6 ust. 1, to jest rzetelnego procesu, którego gwarancja jest jedną z podstawowych zasad każdego demokratycznego społeczeństwa w rozumieniu Konwencji.

Pojęcie „jawności postępowania sądowego” jest najczęściej używane na oznaczenie jawności dla publiczności (jawność zewnętrzna). W tym znaczeniu jawność oznacza prawo wstępu publiczności na rozprawy sądowe. Termin ten jest również używany na oznaczenie jawności dla stron (jawność wewnętrzna). Jawność postępowania w tym drugim znaczeniu oznacza dopuszczenie stron do udziału w czynnościach procesowych. W kontekście art. 45 ust. 2 Konstytucji RP przez wymóg jawnego rozpatrzenia sprawy

¹¹ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, dalej: Konwencja.

¹² Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

¹³ Dz.Urz. UE seria C z dnia 14 grudnia 2007 r. Nr 303 ze zm., 1.

¹⁴ <https://trybunal.gov.pl/orzeczenia-etpcz/2018> [dostęp: 25.04.2024].

należy rozumieć przede wszystkim obowiązek zapewnienia publiczności możliwości wstępu na rozprawę sądową. Przykładowo, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK) w wyroku z 11 czerwca 2002 r., SK 5/02, nie prowadzi to do odrzucenia gwarancji wynikających z drugiego z przedstawionych znaczeń omawianej zasady. Jawność wewnętrzna postępowania sądowego (jawność wobec stron), rozumiana m.in. jako prawo jednostki do wzięcia udziału w postępowaniu, jest wpisana immanentnie w pojęcie *fair trial* i powinna być rozpatrywana przede wszystkim z punktu widzenia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP^[15]. Jak wyjaśniał wielokrotnie TK, zasada jawności wewnętrznej postępowania sądowego polega m.in. na umożliwieniu stronom uczestnictwa we wszystkich posiedzeniach sądu, także niebędących rozprawą lub odbywających się przy drzwiach zamkniętych. Wówczas sąd ma obowiązek zawiadomić uczestników o posiedzeniach i umożliwić im wstęp na nie^[16].

Wymóg jawności dotyczy wszystkich stadiów postępowania sądowego, z wyłączeniem narady sędziów poprzedzającej orzekanie^[17]. Jawne rozpatrzenie sprawy jest istotne nie tylko z punktu widzenia strony postępowania sądowego. W doktrynie słusznie wskazuje się, że jest to również możliwość przewidziana dla każdego do śledzenia przebiegu „rozpatrywania” sprawy (co nosi nazwę „publiczności” procesu), a także informowania o nim w środkach społecznego przekazu, co obejmuje nie tylko „publiczne” fazy postępowania, lecz także fazy „niepubliczne”. Jawność, oznaczająca wprowadzenie kontroli społecznej nad działalnością sądów, jest istotną gwarancją prawidłowego wymiaru sprawiedliwości, zachowania przez sądy zarówno prawnych wymogów postępowania oraz niezawisłości i bezstronności, jak też społecznego poczucia sprawiedliwości. Dlatego każdy podmiot zainteresowany jest dostępem do sądu jawnie funkcjonującego, gdzie wiedza o przebiegu i rezultatach postępowania jest powszechnie dostępna^[18].

Zasada jawności rozprawy nie ma jednak charakteru absolutnego, bowiem Konstytucja RP przewiduje wyjątki w tym zakresie. Po pierwsze, zgodnie z art. 45 ust. 2 Konstytucji RP „wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek

¹⁵ Wyrok TK z dnia 6 grudnia 2004 r., SK 29/04, OTK-A 2004/11/114.

¹⁶ Wyroki TK z dnia 27 października 2015 r., K 5/14, OTK-A 2015/9/150 oraz z dnia 22 marca 2017 r., SK 13/14, OTK-A 2017/19.

¹⁷ Tuleja, „Komentarz do art. 45,” 170.

¹⁸ Paweł Sarnecki, „Komentarz do art. 45,” w *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. Leszek Garlicki i Marek Zubik (Warszawa, 2016, LEX/el., 2023).

publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie”.

Po drugie, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przewiduje możliwość ustanawiania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Może to jednak nastąpić tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. W tym miejscu wskazać należy, że relacje zachodzące pomiędzy art. 31 ust. 3 Konstytucji RP a pozostałymi przepisami ustawy zasadniczej dopuszczającymi ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw były już wielokrotnie przedmiotem rozważań TK. W myśl ugruntowanego orzecznictwa TK art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymaga uzasadnienia ingerencji zawsze wtedy, kiedy jest to „konieczne w demokratycznym państwie”, a ponadto bezwzględnie zakazuje wkroczenia w istotę gwarantowanego prawa. Nawet jeśli norma szczegółowa Konstytucji RP wyznacza samodzielnie przesłanki ingerencji w sferze danego prawa (tak jak np. czyni art. 45 ust. 2 w odniesieniu do prawa sądu), nie może to oznaczać eliminacji pozostałych elementów mechanizmu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przepisy te mają bowiem w stosunku do siebie charakter komplementarny^[19].

Dlatego w doktrynie w oparciu o powyższe orzecznictwo TK podnosi się, że prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy przez sąd może być ograniczane na ogólnych warunkach z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a „wyłączenie jawności rozprawy” nastąpić powinno na podstawach szczególnych, wymienionych w art. 45 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP. Zauważyć należy, że w przepisie tym (inaczej niż w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) nie ma możliwości wyłączenia jawności rozprawy ze względu na „zdrowie publiczne”. W konsekwencji wyrażony jest pogląd, że art. 45 ust. 2 Konstytucji RP stanowi *lex specialis*, a zatem wyłączenie jawności rozpraw sądowych następować powinno jedynie na podstawie przyczyn wskazanych w tym przepisie^[20].

¹⁹ Np. wyroki TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05, OTK Seria A 2006 nr 3, poz. 30; z dnia 15 października 2009 r., K 26/08, OTK Seria A 2009 nr 9, poz. 135; z dnia 7 czerwca 2016 r., K 8/15, OTK Seria A 2016, poz. 27. Orzeczenia te zapadły na gruncie spraw dotyczących ograniczenia prawa do informacji publicznej i analizy relacji art. 61 ust. 3 do art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jednakże poczynione w nich trafne wywody na temat tego zagadnienia można odnieść również do relacji art. 45 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

²⁰ Sarnecki, „Komentarz do art. 45”.

Sygnalizacji jednak wymaga fakt, że w doktrynie prawa konstytucyjnego poza powyższym poglądem wyróżnia się również jeszcze trzy inne stanowiska dotyczące wzajemnych relacji pomiędzy ogólną klauzulą ograniczającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP a występującymi w przepisach Konstytucji RP szczególnymi klauzulami ograniczającymi, odnoszącymi się do konkretnych (poszczególnych) konstytucyjnych praw i wolności^[21].

Jednocześnie zauważyć należy, że art. 45 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP wskazuje jako przesłankę uzasadniającą wyłączenie jawności rozprawy bezpieczeństwo państwa, a nie wymienia zdrowia publicznego. Bezpieczeństwo państwa w rozumieniu Konstytucji RP obejmuje bezpieczeństwo jego terytorium, władz i obywateli. W świetle art. 5 Konstytucji RP zapewnienie bezpieczeństwa obywateli jest podstawowym zadaniem państwa. Dlatego przyjąć można, że elementem bezpieczeństwa państwa jest bezpieczeństwo zdrowotne jego obywateli^[22]. Bezpieczeństwo zdrowotne obywateli zależne jest m.in. od pełnej dostępności i sprawności funkcjonowania służb medycznych, zwłaszcza od istnienia sprawnie działających służb zdrowia publicznego^[23].

Jednocześnie jednak z pola widzenia nie może zniknąć fakt, że art. 31 ust. 3 Konstytucji RP znajduje zastosowanie również do prawa do sądu, przez co prawo to może być ograniczone zarówno przez wykorzystanie odesłania z art. 176 ust. 2 Konstytucji RP, jak i na zasadach ogólnych, jako możliwość ograniczenia każdego w zasadzie prawa spośród wolności i praw jednostki^[24]. W przypadku gdy dostęp jednostki do sądu jest ograniczony czy to przez działanie prawa, czy faktycznie, ograniczenie tego prawa nie będzie sprzeczne z cytowanymi wyżej przepisami Konstytucji RP i Konwencji, gdy ograniczenie dostępu do sądu nie narusza samej istoty tego prawa i gdy zmierza do realizacji uzasadnionego prawnie celu oraz gdy zachowana

²¹ Przegląd tych stanowisk prezentowany jest przez: Leszek Bosek i Marek Szydło, "Komentarz do art. 31," w *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. Marek Safjan i Leszek Bosek (Warszawa, 2016, Legalis, 2023) wraz z powołaną tam literaturą.

²² Benedykt Bober, "Bezpieczeństwo zdrowotne jako istotny komponent bezpieczeństwa państwa," *Studia nad Bezpieczeństwem* 1 (2016): 33–64.

²³ Mateusz Paplicki, *Bezpieczeństwo zdrowotne obywatela w polskim systemie ratownictwa medycznego* (Wrocław: Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Seria: e-Monografie Nr 176, 2020), 117.

²⁴ Sarnecki, "Komentarz do art. 45".

została rozsądna relacja proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a celem, do którego realizacji stosowane środki zmierzały^[25].

3 | Zasada jawności postępowania sądowego w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Przedstawiona wyżej konstytucyjna zasada jawności postępowania sądowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym skonkretyzowana została w art. 10 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem rozpoznawanie spraw w postępowaniu sądowoadministracyjnym odbywa się jawnie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Już samo położenie tego przepisu w rozdziale 1 p.p.s.a. zatytułowanym *Przepisy ogólne* wskazuje, że zasada jawności należy do podstawowych zasad postępowania sądowoadministracyjnego. Dalszym rozwinięciem powyższej zasady jest art. 90 § 1 i § 2 p.p.s.a., stosownie do którego, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej^[26], posiedzenia sądowe są jawne, a sąd orzekający rozpoznaje sprawy na rozprawie. Sąd może skierować sprawę na posiedzenie jawne i wyznaczyć rozprawę także wówczas, gdy sprawa podlega rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. A *contrario* sąd administracyjny nie może skierować sprawy na posiedzenie niejawne wyłącznie na podstawie własnego uznania.

²⁵ Zob. postanowienia NSA: z dnia 7 października 2014 r., I OZ 838/14; z dnia 5 lipca 2017 r., I OZ 1077/17 oraz z dnia 8 grudnia 2020 r., I OZ 969/20, CBOSA.

²⁶ Przykładami takich rozwiązań, gdzie rozpoznawanie sprawy następuje na posiedzeniu niejawnym, są: tryb uproszczony (art. 120 p.p.s.a.) czy sprzeciw od decyzji (art. 64d § 1 p.p.s.a.). Ponadto NSA: może rozpoznać na posiedzeniu niejawnym skargę kasacyjną od postanowienia WSA kończącego postępowanie w sprawie (art. 182 § 1 p.p.s.a.); rozpoznaje skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, gdy strona, która ją wniosła, zrzekła się rozprawy, a pozostałe strony, w terminie 14 dni od dnia doręczenia skargi kasacyjnej, nie zażądały przeprowadzenia rozprawy (art. 182 § 2 p.p.s.a.); rozpoznaje skargę kasacyjną od wyroku WSA oddalającego sprzeciw od decyzji na posiedzeniu niejawnym (art. 182 § 2a. p.p.s.a.). Również zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 756) sąd administracyjny rozpatruje skargę (osoby sprawdzanej) na posiedzeniu niejawnym. Taki sam tryb dotyczy rozpatrzenia skargi kasacyjnej (art. 38 ust. 5 ustawy).

Z powyższego bezspornie wynika, że rozpoznanie sprawy na rozprawie ma pierwszeństwo i powinno być podstawowym trybem rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej^[27].

W tym kontekście należy zauważyć, że postępowania sądowoadministracyjne są w pełni jawne wyłącznie w odniesieniu do jego uczestników. Natomiast w kontekście jawności zewnętrznej (jawności dla publiczności) to może ona być rozpatrywana wyłącznie w odniesieniu do czynności dokonywanych na posiedzeniach i na rozprawach^[28].

Zasadę jawności postępowania sądowoadministracyjnego ujmować można w trzech aspektach, które w sposób kompleksowy przedstawia W. Szafrąńska^[29]:

1. jako jawność posiedzeń – zasada wynikająca z art. 90 p.p.s.a. oraz wyjątki o charakterze podmiotowym i przedmiotowym przewidziane w ustawie;
2. jako jawność rozpatrzenia sprawy – przejawiająca się w prawie dostępu do akt sprawy dla stron oraz innych uczestników postępowania, w tym ich przeglądania, otrzymywania odpisów, kopii lub wyciągów (art. 12a p.p.s.a.);
3. jako jawność rozstrzygnięcia sprawy – w tym przypadku podstawowym sposobem realizacji jest publiczne ogłoszenie wyroku (art. 139 § 2 p.p.s.a.). Wyjątkiem są sprawy rozpatrywane na posiedzeniach niejawnych. Wówczas sentencję wyroku albo wyrok wraz z uzasadnieniem sporządzanym z urzędu doręcza się stronom postępowania. Wyrok wydany na posiedzeniu niejawnym podlega także niezwłocznie publicznemu udostępnieniu w sekretariacie sądu na okres 14 dni (art. 139 § 5 p.p.s.a.)^[30].

²⁷ Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2017 r., II OSK 897/15, CBOSA.

²⁸ Katarzyna Tomaszewska, „Rozdział IV. Zasada jawności w działalności sądów administracyjnych,” w *Jawność i jej ograniczenia. Postępowanie sądowe*, t. VIII, red. naukowy Grażyna Szpor, red. Jacek Gołaczyński (Warszawa, 2015, Legalis, 2023).

²⁹ Szafrąńska, „Zasada jawności,” 76–78.

³⁰ Jak trafnie zwraca uwagę autorka, udostępnianie treści orzecznictwa sądowego następuje w oparciu o trzy grupy rozwiązań. Publiczne ogłoszenie oraz możliwość dostępu do akt sprawy, których elementem jest także samo orzeczenie, tworzą rozwiązania oparte na przepisach procesowych. Druga forma udostępniania to możliwość uzyskiwania informacji na temat orzeczeń w trybie dostępu do informacji publicznej. Powyższe możliwości dostępu są uzupełnianie elektronicznymi formami przekazu, tzn. udostępnianiem zanonimizowanych treści wyroków

Pewną formą ograniczenia jawności rozprawy jest przeprowadzenie posiedzenia przy drzwiach zamkniętych. Zgodnie z art. 96 § 1 p.p.s.a sąd z urzędu zarządza odbycie całego posiedzenia lub części przy drzwiach zamkniętych, jeżeli publiczne rozpoznanie sprawy zagraża moralności, bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu, a także gdy mogą być ujawnione okoliczności stanowiące informacje niejawne. Natomiast w myśl art. 96 § 2 p.p.s.a. sąd na wniosek strony zarządza odbycie posiedzenia przy drzwiach zamkniętych, jeżeli wymaga tego ochrona życia prywatnego strony lub inny ważny interes prywatny. Postępowanie dotyczące tego wniosku odbywa się przy drzwiach zamkniętych, jednakże postanowienie w tym przedmiocie sąd ogłasza publicznie. Przy czym podkreślić należy, że posiedzenie przy drzwiach zamkniętych jest nadal posiedzeniem jawnym, ale z ograniczoną jawnością w stosunku do publiczności^[31].

4 | Ewolucja brzmienia art. 15zzs⁴ ust. 3 uCOVID

Pod względem prawnym czas trwania pandemii COVID-19 w Polsce kształtował się następująco. Na podstawie § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r.^[32] w okresie od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszony został stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Stan ten został odwołany z dniem 12 maja 2022 r.^[33] Jednocześnie został wprowadzony stan zagrożenia epidemicznego^[34]. Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia

w specjalnych portalach internetowych (CBOSA) czy komercyjnych programach prawniczych. Zob. Szafrńska, „Zasada jawności,” 78.

³¹ Maria Jagielska, Aleksandra Wiktorowska i Katarzyna Zalasieńska, „Komentarz, art. 96 p.p.s.a.,” w *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. Roman Hauser i Roman Wierzbowski (Warszawa, 2023, Legalis, 2023).

³² Dz.U., poz. 491. Rozporządzenie wydane zostało na podstawie art. 46 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1239 i 1495 ze zm.).

³³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U., poz. 1027).

³⁴ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U., poz. 1028).

14 czerwca 2023 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego^[35] z dniem 1 lipca 2023 r. w Polsce został odwołany stan zagrożenia epidemicznego.

Przepis art. 15zszs⁴ uCOVID pojawił się po raz pierwszy w wyniku dodania go przez art. 46 pkt 21 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2^[36].

W pierwotnej wersji posiadał on trzy ustępy i zakładał, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich w sprawach, w których strona wnosząca skargę kasacyjną nie zrzekła się rozprawy lub inna strona zażądała przeprowadzenia rozprawy, Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) mógł rozpoznać skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli wszystkie strony w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze skierowania sprawy na posiedzenie niejawne wyraziły na to zgodę. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach NSA orzekał w składzie trzech sędziów (art. 15zszs⁴ ust. 1 uCOVID). W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich wojewódzkie sądy administracyjne oraz NSA przeprowadzają rozprawę przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, z tym że osoby w niej uczestniczące nie muszą przebywać w budynku sądu, chyba że przeprowadzenie rozprawy bez użycia powyższych urządzeń nie wywoła nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób w niej uczestniczących (art. 15zszs⁴ ust. 2 uCOVID). Zgodnie z art. 15zszs⁴ ust. 3 uCOVID przewodniczący mógł zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uznał rozpoznanie sprawy za konieczne, a przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można było przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzekał w składzie trzech sędziów.

W tym stanie prawnym zarządzeniem nr 39 z dnia 16 października 2020 r. w sprawie odwołania rozpraw oraz wdrożenia w NSA działań profilaktycznych służących przeciwdziałaniu potencjalnemu zagrożeniu

³⁵ Dz.U., poz.1118.

³⁶ Dz.U. z 2020 r., poz. 875.

zakażenia wirusem SARS-CoV-2 w związku z objęciem Miasta Stołecznego Warszawy obszarem czerwonym^[37] Prezes NSA z dniem 17 października 2020 r. w NSA odwołał wszystkie rozprawy, kontynuując działalność orzeczniczą Sądu w trybie rozpoznawania spraw na posiedzeniach niejawnych, a sprawy wyznaczone do rozpatrzenia na rozprawie skierował do załatwienia na posiedzeniu niejawnym (§ 1 pkt 1 i 2 ww. zarządzenia). Na mocy § 3 zarządzenia jego postanowienia znajdowały odpowiednie zastosowanie do wojewódzkich sądów administracyjnych, których siedziby znajdują się na terenie objętym obszarem czerwonym, o którym mowa w § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U., poz. 1758, ze zm.). Również prezesi poszczególnych wojewódzkich sądów administracyjnych wydawali stosowne zarządzenia^[38].

Następnie przepis art. 15zsz⁴ ust. 3 zmieniony został przez art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw^[39]. Zmiana weszła w życie z dniem 3 lipca 2021 r. i nadała omawianemu przepisowi brzmienie:

Przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów.

Ostatnia nowelizacja art. 15zsz⁴ nastąpiła na mocy art. 17 pkt 2 ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego

³⁷ <http://www.nsa.gov.pl/komunikaty/zarzadzenie-nr-39-prezesa-nsa-z-dnia-16-pazdziernika-2020-r--w-sprawie-odwolania-rozpraw-oraz-wdrozenia-w-nsa-dzialan-profilaktycznych--sluzacych-przeciwdzialaniu-potencjalnemu-zagrozeniu-zakazenia,news,4,770.php> [dostęp: 14.12.2023].

³⁸ Zob. np. zarządzenie nr 41/2020 Prezesa WSA w Bydgoszczy z dnia 17 października 2020 r. w sprawie wdrożenia w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Bydgoszczy działań profilaktycznych służących przeciwdziałaniu potencjalnemu zagrożeniu zakażenia wirusem SARS-CoV-2 w związku z objęciem Miasta Bydgoszczy obszarem czerwonym, <https://www.bydgoszcz.wsa.gov.pl/159,zarzadzenie-nr-41-2020-prezesa-wsa-w-bydgoszczy-z-dnia-17-pazdziernika-2020-r> [dostęp: 14.12.2023].

³⁹ Dz.U. z 2021 r., poz. 1090.

oraz niektórych innych ustaw^[40] i weszła w życie z dniem 15 kwietnia 2023 r. Aktualna treść całego przepisu wygląda następująco. Zgodnie z ustępem pierwszym w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania tego z nich, który obowiązywał jako ostatni, wojewódzkie sądy administracyjne i NSA mogą rozpoznać sprawę na posiedzeniu niejawnym, chyba że strona lub uczestnik postępowania wniosą o rozpoznanie sprawy na rozprawie. Wniosek strony lub uczestnika postępowania wiąże sąd. Ustęp drugi przewiduje, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania tego z nich, który obowiązywał jako ostatni, wojewódzkie sądy administracyjne oraz NSA mogą przeprowadzić rozprawę przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, z tym że osoby w niej uczestniczące nie muszą przebywać w budynku sądu.

Według przepisu art. 15zsz⁴ ust. 3 uCOVID, jeżeli przewodniczący uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku ani w siedzibie sądu, przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli nie sprzeciwiają się temu strony lub uczestnik postępowania.

Zgodnie z art. 15zsz⁴ ust. 4 uCOVID w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania tego z nich, który obowiązywał jako ostatni, przewodniczący, na wniosek Komisji do spraw reptrytywacji nieruchomości warszawskich, zarządza przeprowadzenie rozprawy w sprawie, w której jest ona stroną. W takim przypadku mogą być obecni na sali: strony, ich przedstawiciele ustawowi i pełnomocnicy, prokurator oraz osoby, których udział przewodniczący uzna za niezbędny. Przebieg rozprawy podlega transmisji przy użyciu urządzeń technicznych z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku.

Całkowitą nowością w analizowanym przepisie jest dodany ustęp piąty, zgodnie z którym na wniosek strony lub osoby wezwanej zgłoszony na co najmniej 7 dni przed wyznaczonym terminem posiedzenia zdalnego sąd zapewni jej możliwość udziału w posiedzeniu zdalnym w budynku sądu, jeśli strona lub osoba wezwana wskaże we wniosku, że nie posiada

⁴⁰ Dz.U. z 2023 r., poz. 614.

urządzeń technicznych umożliwiających udział w posiedzeniu zdalnym poza budynkiem sądu.

5 | **Jawność postępowania sądowoadministracyjnego w czasie i po epidemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2**

Po przedstawieniu przepisów i kolejnych nowelizacji specustawy covidowej dotyczących jawności postępowania sądowoadministracyjnego przejść należy do analizy przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że powołane rozwiązania prawne przyjęte w art. 15zzs⁴ ust. 1–3 (a następnie rozwinięte do ust. 1–5) uCOVID stanowią przepis szczególny, o którym mowa w art. 10 i art. 91 § 1 p.p.s.a. Jak zauważył NSA w uchwale z 30 listopada 2020 r., II OPS 6/19, CBOSA:

Prawo do publicznej rozprawy nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniu, w tym także ze względu na treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w którym jest mowa o ograniczeniach w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, gdy jest to unormowane w ustawie oraz tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie m.in. dla ochrony zdrowia. Nie ulega wątpliwości, że celem stosowania konstrukcji przewidzianych przepisami uCOVID-19 jest m.in. ochrona życia i zdrowia ludzkiego w związku z zapobieganiem i zwalczaniem zakażenia wirusem COVID-19 [...].

Trudno odmówić trafności i racjonalności tego poglądu. W tej samej uchwale NSA opowiedział się za dopuszczalnością zastosowania konstrukcji zawartej w art. 15zzs⁴ ust. 3 uCOVID do podejmowania uchwał na posiedzeniu niejawnym. Wątpliwości dotyczyły bowiem, czy przepis art. 15zzs⁴ ust. 3 zd. 2 uCOVID, zgodnie z którym na „posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów”, nie stoi temu na przeszkodzie, skoro zgodnie z art. 264 § 1 p.p.s.a. uchwały NSA podejmuje w składzie siedmiu sędziów, całej Izby lub w pełnym składzie, a zgodnie z art. 266 § 2 p.p.s.a. uchwały podejmowane są w głosowaniu

jawnym zwykłą większością głosów. Argumentując swoje stanowisko, NSA w uzasadnieniu uchwały wskazał, że:

Z perspektywy zachowania prawa do rzetelnego procesu sądowego najistotniejsze jest zachowanie uprawnienia przedstawienia przez stronę swojego stanowiska w sprawie (gwarancja prawa do obrony). Uwzględnić przy tym należy brak możliwości przeprowadzania dowodów w sprawie sądowoadministracyjnej (z wyjątkiem ograniczonej dopuszczalności dowodu z dokumentów, jak również specyficzny charakter podejmowanych przez Naczelnny Sąd Administracyjny uchwał w składach powiększonych.

Warto podkreślić słuszną konstatację NSA, iż: „Dopuszczalne przepisami szczególnymi odstępstwo od posiedzenia jawnego sądu administracyjnego na rzecz formy niejawnnej winno następować z zachowaniem wymogów rzetelnego procesu sądowego”.

Powyższe spostrzeżenia mają fundamentalne znaczenie dla dalszych rozważań. Nie można odmówić trafności stwierdzenia, że art. 31 ust. 3 Konstytucji RP daje podstawę do wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (jak prawo do sądu), gdy jest to unormowane w ustawie oraz gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie m.in. dla ochrony zdrowia. Kwestią dyskusyjną jest natomiast wyłączenie jawności rozprawy na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W orzecznictwie wskazywano, że przewidziane w art. 15z⁴¹ uCOVID ograniczenie prawa do jawnego rozpoznania sprawy jest dopuszczalne ze względu na treść art. 45 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, odnosi się bowiem do sytuacji wyjątkowej – stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, a więc służy tym samym ochronie zdrowia publicznego, porządku publicznego, wolności i praw jednostek, a także realizacji zadań władzy publicznej, wynikających z art. 68 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych, równoważąc wartości indywidualne i publiczne w stanach wyjątkowych^[41].

Pierwszy warunek został spełniony, bowiem ograniczenia w dostępie do sądu zostały ustanowione w drodze ustawy. Uzasadnione zastrzeżenia budzą jednak przesłanki, których wystąpienie daje podstawę przewodniczącemu do wydania zarządzenia o przeprowadzeniu posiedzenia niejawnego.

⁴¹ Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2022 r., II OSK 1652/21, CBOSA.

Na wstępie zauważyć należy, że w okresie obowiązywania stanu epidemii oraz stanu zagrożenia epidemicznego przesłanki zastosowania art. 15zszs⁴ ust. 3 uległy zmianom.

Najpoważniejsze wątpliwości podnoszone w doktrynie^[42] dotyczą okresu, na jaki ustawodawca przewidział możliwość rozpoznania na posiedzeniu niejawnym spraw w trybie covidowym. Artykuł 15zszs⁴ ust. 3 uCOVID znajduje bowiem zastosowanie nie tylko w czasie stanu jeszcze w ciągu roku od odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, w zależności od tego, który z nich obowiązywał jako ostatni. Jednocześnie brak jest wyjaśnienia, dlaczego ustawodawca przyjął tak długi czas dla możliwości stosowania przez przewodniczącego nadzwyczajnych uprawnień w zakresie wyznaczania posiedzeń niejawnych. Odwołanie stanu epidemii, a następnie stanu zagrożenia epidemicznego niewątpliwie wiązało się z wysokim stopniem zaszczepienia populacji, spadkiem liczby zakażeń i zachorowań, a tym samym ustąpienia zagrożenia dla życia i zdrowia stron oraz sędziów i pracowników sądów administracyjnych. Główny Inspektor Sanitarny w piśmie z dnia 20 kwietnia 2023 r.^[43], wnioskując do Ministra Zdrowia o odwołanie stanu zagrożenia epidemicznego, argumentował, że w 2023 r. nie obserwuje się już tak znacznego, jak w początkowym okresie epidemii, obciążenia systemu opieki zdrowotnej z powodu masowych hospitalizacji pacjentów, u których stwierdzono zakażenie wirusem SARS-CoV-2. Wynika to najprawdopodobniej z faktu, że znaczna część populacji nabyła już odporność w związku z wcześniejszymi zachorowaniami lub na skutek szczepień ochronnych – u tych osób przebieg choroby może być łagodniejszy. W związku z powyższym, mając na uwadze przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przesłanki ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw, w tym prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy, z uwagi na konieczność ochrony zdrowia, przyjęte rozwiązanie w zakresie „wydłużenia okresu postpandemicznego” w specustawie covidowej jawi się jako nazbyt daleko idące.

Następnie wskazać należy, że przesłanki wyznaczenia na mocy specustawy covidowej posiedzenia w trybie niejawnym są sformułowane z zastosowaniem pojęć nieostrych i ocennych, takich jak „uznanie rozpoznania sprawy za konieczne”, „przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej

⁴² Sieniuc, „Prawo,” 245.

⁴³ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//516/12372002/12970560/12970561/dokument619206.pdf> [dostęp: 14.12.2023].

uczestniczących”. Po pierwsze, konieczność w tym kontekście zachodzi w każdym wypadku, ponieważ każda sprawa powinna zakończyć się możliwie jak najszybciej, zgodnie z zasadą szybkości wynikającą i z art. 45 Konstytucji RP, i z art. 7 p.p.s.a.^[44] Po drugie, kwestia konieczności wynikać może z uwagi na przedmiot sprawy, w tym jej doniosłość dla stron oraz dla interesu społecznego, jak np. kwestie związane z inwestycjami celu publicznego czy sprawy z zakresu ochrony środowiska^[45].

Druga przesłanka, czyli „przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących”, wymaga oceny prawdopodobieństwa ryzyka zarażenia koronawirusem i wystąpienia ciężkich powikłań. Oczywiście przewodniczący nie jest w stanie przewidzieć, czy i jak ciężkie powikłania mogłyby mieć strony oraz inne osoby uczestniczące w rozprawie. Nietypowość choroby COVID-19 polega m.in. na tym, że można ją przechodzić bezobjawowo albo doświadczyć ciężkiego przebiegu, kończącego się zgonem. Dlatego, jak podnoszono w doktrynie, ocena ta powinna uwzględniać ogólną liczbę zachorowań, przyrost dobowy zachorowań, a także przyjętą na danym terenie „strefę bezpieczeństwa”^[46] z tym związaną. Ponadto w ramach oceny takiego ryzyka należało uwzględnić liczbę osób zaszczepionych na danym terenie. Wskazane okoliczności wyznaczały ramy luzu decyzyjnego, wynikającego z użytego zwrotu niedookreślonego, w zakresie oceny wystąpienia tej przesłanki^[47]. Użyty w zdaniach poprzedzających czas przeszły nie jest przypadkowy, bowiem omawiana przesłanka w art. 15zsz⁴ ust. 3 uCOVID obowiązywała jedynie w okresie od 16 maja 2020 r. do 3 lipca 2021 r. W uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw wskazano ogólnie, że:

Zmiany te związane są z postępującą epidemią w kraju i na świecie. W świetle zaistniałych okoliczności, które grożą paraliżem wymiaru sprawiedliwości, należy przyjąć jako zasadę odbywanie rozpraw i posiedzeń jawnych w formie odmiejscowionej. Jeżeli nie ma takiej możliwości, względ na bezpieczeństwo uczestników postępowania oraz pracowników wymiaru

⁴⁴ Piątek, „Rozprawa,” 20.

⁴⁵ Sieniuc, „Prawo,” 247.

⁴⁶ W szczególności dotyczyło to stref czerwonych – zob. np. postanowienie NSA z dnia 1 grudnia 2021 r., II FSK 2207/18, CBOSA oraz wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 maja 2022 r., I SA/Kr 36/22, CBOSA.

⁴⁷ Sieniuc, „Prawo,” 247.

sprawiedliwości nakazuje odejście od ściśle postrzeganej zasady jawności zewnętrznej i skierowanie sprawy na posiedzenie niejawne. W ocenie projektodawcy szybkość postępowania jest również wartością, którą należy się w tym przypadku kierować, w szczególności, że nie wpływa ona negatywnie na prawa strony do rzetelnego rozpoznania sprawy^[48].

Jak wynika z powyższego, *a priori* uznano, że skoro uchwalone szczególne rozwiązanie jest rezultatem wprowadzenia stanu epidemii albo stanu zagrożenia epidemicznego ogłoszonego z powodu COVID-19, to w każdym przypadku występuje zagrożenie dla zdrowia stron i uczestników postępowania. Na poziomie ustawowym przesądzono więc, że przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących. Niemniej w dalszym ciągu ustawodawca nie wytłumaczył, dlaczego podstawa prawna do wyznaczania posiedzeń niejawnych obowiązywać ma również przez rok po odwołaniu stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19. Rozporządzenia Ministra Zdrowia o odwołaniu obu stanów zawsze są zapowiadane z odpowiednim wyprzedzeniem, po konsultacjach z Głównym Inspektorem Sanitarnym. Nie ma zatem ryzyka, by sądy administracyjne miały zostać „zaskoczone” powrotem do organizowania stacjonarnych rozpraw dzień po odwołaniu stanu epidemii czy zagrożenia epidemicznego. Mając jednak na względzie potrzebę wyznaczania terminów rozpraw i zawiadamiania o nich stron postępowania z odpowiednim wyprzedzeniem, za wystarczające byłoby przyjęcie trzymiesięcznego lub czteromiesięcznego okresu przejściowego.

Trzecia, a po 3 lipca 2021 r. w wyniku wykreślenia przesłanki nadmiernego zagrożenia dla zdrowia druga przesłanka wyznaczenia posiedzenia niejawnego w oparciu o art. 15zzs⁴ ust. 3 uCOVID to brak możliwości przeprowadzenia rozprawy na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku ani w siedzibie sądu. Tutaj konieczność posiadania odpowiednich warunków technicznych (sprzęt komputerowy lub smartfon oraz sprawne łącze internetowe, zapewniające stabilność i odpowiednią prędkość transmisji danych) dotyczyć mogła tylko sądu, gdy osoby mające uczestniczyć w rozprawie mogłyby przebywać w budynku sądu w osobnej i odpowiednio wyposażonej sali sądowej. W przypadku rozprawy zdalnej, w której strony i uczestnicy przebywają poza budynkiem sądu, np. z uwagi na brak odpowiednich warunków lokalowych i technicznych

⁴⁸ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=899> [dostęp: 14.12.2023].

sądu, konieczność posiadania odpowiednich warunków do bezpośredniego przekazu obrazu i dźwięku spoczywała również na stronach i uczestnikach. To z kolei rodzi problem braku dostępu do sądu dla osób, które są wykluczone cyfrowo pod różnymi względami. Dotyczy to osób, które nie posiadają odpowiednich umiejętności posługiwania się nowoczesnymi urządzeniami elektronicznymi (z uwagi na wiek, wykształcenie, choroby). Korzystanie ze sprzętu komputerowego to również aspekt finansowy, wymaga ono przecież zakupu i serwisu sprzętu oraz opłacania dostępu do Internetu. W tym przypadku korzystanie z bezpłatnego dostępu do Internetu (darmowe Wi-Fi, hot spoty) nie powinno być brane pod uwagę, chociażby ze względu na brak możliwości prywatności uczestników rozprawy zdalnej oraz zapewnienia powagi rozprawy sądowej.

Dopiero nowelizacja art. 15zżs⁴ poprzez dodanie do tego przepisu ust. 5 przez art. 17 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw^[49] wprowadziła korzystną zmianę dla stron w specustawie covidowej z dniem 15 kwietnia 2023 r. Obecnie sądy administracyjne mają obowiązek zapewnienia możliwości udziału w posiedzeniu zdalnym w budynku sądu, jeśli strona lub osoba wezwana nie posiada urządzeń technicznych umożliwiających udział w posiedzeniu zdalnym poza budynkiem sądu. Wymaga to jednak każdorazowo umotywowanego wniosku strony lub osoby wezwanej zgłoszonego co najmniej 7 dni przed wyznaczonym terminem posiedzenia zdalnego. Zmianę tę należy ocenić jako idącą w dobrym kierunku, niemniej niezrozumiałe jest tu warunkowanie przeprowadzenia rozprawy w budynku sądu od wskazania przez stronę, że nie posiada urządzeń technicznych umożliwiających udział w posiedzeniu zdalnym poza budynkiem sądu. W pewnych sytuacjach może to stawiać stronę przed wyborem oświadczenia nieprawdy czy zatajenia prawdy. Co bowiem w sytuacji, gdy strona posiada np. w domu czy mieszkaniu urządzenie techniczne umożliwiające udział w posiedzeniu zdalnym poza budynkiem sądu, ale w tym samym czasie inni domownicy również mają potrzebę skorzystania z tego samego urządzenia do pracy czy nauki w formie zdalnej? Inny przykład to nierzadkie zjawisko prowadzenia w ciągu dnia różnych prac remontowych czy budowlanych w bliskim sąsiedztwie, na które strona nie ma wpływu, a których hałas uniemożliwia normalne uczestnictwo w rozprawie nie tylko danej osobie, ale i pozostałym uczestnikom oraz sędziom. W końcu warto zauważyć, że z uwagi na ochronę prawa do prywatności strony nie

⁴⁹ Dz.U., poz. 614.

chciałyby uczestniczyć w rozprawie w formie zdalnej z powodu obecności innych osób przebywających czy zamieszkujących w tym samym miejscu^[50]. Rozprawa w formie tradycyjnej albo w formie zdalnej w budynku sądu zapewnia stronom odpowiednie warunki do merytorycznego i niczym niezakłóconego udziału w rozprawie. *De lege ferenda* przesłanka przeprowadzenia rozprawy zdalnej w budynku sądu powinna zależeć zatem wyłącznie od złożenia przez stronę stosownego wniosku, bez wskazywania okoliczności, które za tym przemawiają, ewentualnie z wyjaśnieniem, że nie mają możliwości skorzystania z takiego urządzenia technicznego.

Wynikające z art. 15zss⁴ ust. 5 uCOVID rozwiązanie znane jest już z wprowadzonego przepisem art. 15zss¹ ust. 2 uCOVID obowiązku sądu rozpoznającego sprawy według kodeksu postępowania cywilnego zapewnienia stronie udziału w posiedzeniu zdalnym w budynku sądu, jeśli strona lub osoba wezwana wykaże, że nie posiada urządzeń technicznych umożliwiających udział w posiedzeniu zdalnym poza budynkiem sądu. Takiej możliwości w przypadku postępowania przed sądami administracyjnymi ustawodawca wcześniej nie przewidział. Samo zlikwidowanie takiego rozróżnienia ocenić należy pozytywnie, szczególnie z uwagi na cały czas występujące w Polsce znaczne wykluczenie cyfrowe. Niemniej ustawodawca w dalszym ciągu nie ustrzegł się różnicowania bez żadnego uzasadnienia sytuacji obywateli w zależności od postępowania, w którym dana osoba bierze udział. Otóż jak wynika z przywołanych przepisów, w przypadku postępowania przed sądem w sprawach cywilnych strony lub osoby wezwane mają na zgłoszenie zapotrzebowania do wzięcia udziału w rozprawie zdalnej w budynku sądu 5 dni przed wyznaczonym terminem rozprawy. Natomiast w sprawach sądowoadministracyjnych ten termin wynosi 7 dni. *De lege lata* uznać należy, że nie ma żadnego argumentu przemawiającego za wprowadzaniem w istocie w jednej instytucji prawnej różnych terminów. Stąd *de lege ferenda* opowiedzieć się należy za ujednoliceniem i wprowadzeniem niezależnie od przedmiotu postępowania 7-dniowego terminu na złożenie ww. wniosku o rozprawę zdalną.

Analiza orzeczeń^[51] wydawanych przez sądy administracyjne w trakcie ogłoszonego stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii

⁵⁰ Dotyczy to zatem przesłanek przeprowadzenia rozprawy przy drzwiach zamkniętych – art. 96 § 1 i 2 p.p.s.a.

⁵¹ Wpisując w wyszukiwarkę Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych np. frazę: „Na wstępie wyjaśnić należy, iż sprawę rozpoznano na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15zss⁴ ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem

wskazuje, że wydawanie zarządzeń przez przewodniczących wydziałów o rozpatrzeniu spraw na posiedzeniach niejawnych miało miejsce w zdecydowanej większości przypadków. I to pomimo faktu, że zgodnie z kolejnością zawartą w art. 15zsz⁴ ust. 3 uCOVID pierwszeństwo powinno mieć przeprowadzenie rozprawy, następnie rozważenie, czy możliwe jest zorganizowanie rozprawy w trybie zdalnym, a dopiero w ostateczności rozpatrzenie sprawy na posiedzeniu niejawnym^[52]. Z drugiej strony wskazuje się, że nie powinno być jakiegokolwiek rygoryzmu, który nie dawałby sądowi swobody w podjęciu rozstrzygnięcia co do trybu rozpoznania sprawy. Poza sporem pozostaje przy tym obowiązek sądu poinformowania strony o tym trybie oraz stworzenia możliwości zajęcia stanowiska w sprawie, chociażby w formie pisemnej. Przeprowadzenie rozprawy najpełniej realizuje zasadę jawności zewnętrznej, to poinformowanie stron przez sąd o podjętych czynnościach procesowych oraz innych dopuszczalnych formach wyrażenia własnego zdania także stanowi emanację jawności wewnętrznej procesu sądowego^[53]. Powierzenie w art. 15zsz⁴ ust. 3 uCOVID przewodniczącemu kompetencji do skierowania sprawy na posiedzenie niejawne jest w ocenie sądów administracyjnych zasadne, gdyż wiąże się z dynamiką charakteryzującą rozprzestrzenianie się zagrożenia epidemicznego na danym obszarze. Przewodniczący jest w stanie bowiem na bieżąco ocenić – ewentualnie uwzględniając rekomendacje właściwych organów państwa (np. Ministra Sprawiedliwości, Ministra Zdrowia czy Głównego Inspektoratu Sanitarnego) – czy aktualne ryzyka związane z epidemią wirusa COVID-19 pozwalają na przeprowadzenie rozprawy, czy też zachodzi potrzeba rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym^[54]. Stronom nie muszą być przy tym doręczane zarządzenia przewodniczącego o wyznaczeniu posiedzenia niejawnego. Jako wystarczające uznaje się doręczenie powiadomienia z sądu o skierowaniu sprawy na posiedzenie niejawne z jednoczesnym wskazaniem możliwości pisemnego zajęcia stanowiska

i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych”, pojawia się 6248 orzeczeń (stan na 16.12.2023). Często było to jedyne uzasadnienie rozpatrzenia sprawy na posiedzeniu niejawnym. W innych przypadkach wskazywano, że tryb ten zastosowano w związku z wystąpieniem przesłanek wymienionych w tym przepisie (zob. np. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 12 października 2023 r., II SA/Sz 387/23).

⁵² Filipczyk, “Rozpoznanie,” 24.

⁵³ Piątek, “Rozprawa,” 20–21.

⁵⁴ Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2023 r., III FSK 4221/21, CBOSA.

w sprawie przed terminem posiedzenia^[55]. Dla spełnienia się przesłanki pozbawienia możliwości obrony swych praw przez stronę konieczne jest ustalenie, że uchybienie to musi w sposób realny, a nie tylko hipotetyczny, pozbawiać stronę możliwości obrony swych praw^[56].

Podnoszone w doktrynie krytyczne uwagi dotyczące masowego rozpatrywania spraw na posiedzeniach niejawnych na podstawie art. 15zzs⁴ ust. 3 uCOVID, jak również stan wygasania pandemii, doprowadziły do rewizji wprowadzonych rozwiązań w specustawie. W wyniku wprowadzonych zmian wspomnianą już ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw w obecnym stanie prawnym, jeżeli przewodniczący uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku ani w siedzibie sądu, przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli nie sprzeciwiają się temu strony lub uczestnik postępowania. Wojewódzkie sądy administracyjne i NSA nie mogą już rozpoznać sprawy na posiedzeniu niejawnym, jeżeli strona lub uczestnik postępowania wniosą o rozpoznanie sprawy na rozprawie. Wniosek strony lub uczestnika postępowania ma bowiem moc wiążącą dla sądu (ust. 1). Warto tu zwrócić jeszcze uwagę na art. 29 ust. 3. ww. ustawy nowelizującej z dnia 9 marca 2023 r. zawierający przepis przejściowy. Zgodnie z nim w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie art. 17 do zarządzeń przewodniczącego w przedmiocie przeprowadzenia posiedzenia niejawnego, wydanych przed dniem wejścia w życie art. 17, stosuje się przepis art. 15zzs⁴ ust. 3 ustawy zmienianej w art. 17, w brzmieniu dotychczasowym. Oznacza to, że wszystkie zarządzenia przewodniczących o wyznaczeniu posiedzenia w trybie niejawnym, bez względu na stanowisko stron w tym zakresie, wydane do dnia 14 kwietnia 2023 r. pozostawały w mocy.

Takie ukształtowanie przepisów, w których to od stanowiska strony lub uczestnika postępowania zależy rozpoznanie sprawy na rozprawie (przyjąć należy, że co najmniej jedna z osób wyrazi wolę przeprowadzenia rozprawy), ocenić należy za trafne. Obecny stopień zaszczepienia społeczeństwa przeciw COVID-19 oraz nabyta odporność, jak również możliwość przyjmowania nowych wersji szczepionek przez każdego, prowadzą do wniosku, że nie ma już tak dużego zagrożenia dla zdrowia i życia stron, uczestników postępowania oraz sędziów i pracowników sądu. Oczywiście

⁵⁵ Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2020 r., I OSK 1918/18, CBOSA.

⁵⁶ Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2021 r., I OSK 2870/20, CBOSA.

pojawiające się informacje o nowych mutacjach koronawirusa powinny w dalszym ciągu być brane pod uwagę. Dlatego dobrym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie w razie potrzeby wypróbowanych już i stosowanych metod ochronnych i zapobiegawczych, ale bez konieczności zamykania przed społeczeństwem tak ważnej instytucji w demokratycznym państwie prawa jak sądy i pozbawiania ich prawa do jawnej rozprawy wynikającej z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Tytułem przykładu wymienić tu można obowiązek zasłaniania przez osoby obecne na rozprawie ust i nosa, zachowywanie odpowiedniego odstępu, wietrzenie i dezynfekcję sal, montaż odpowiednich przesłon odgradzających poszczególnych uczestników posiedzenia^[57].

Pozytywnie ocenić należy również postęp w zakresie przeprowadzania rozpraw zdalnych. Do wzięcia udziału w takiej rozprawie niezbędne jest posiadanie odpowiedniego łącza internetowego, które zapewni właściwą jakość dźwięku i wizji, w tym kamery internetowej dobrej jakości. Nie oznacza to, że każdy bez jakiegokolwiek kontroli będzie mógł wziąć udział w rozprawie zdalnej. Konieczne jest również podanie personaliów osoby, która zgłasza swój udział w rozprawie, ewentualnie z dodaniem (w skrócie) tytułu zawodowego (radca prawny, adwokat, doradca podatkowy, rzecznik patentowy) pod rygorem niedopuszczenia do udziału w rozprawie osoby, której tożsamość nie jest znana sądowi z akt sprawy^[58].

6 | Podsumowanie

Przedstawione przesłanki przewidziane przepisami p.p.s.a. oraz przepisami szczególnymi, do których bez wątplenia zalicza się specustawa covidowa, zezwalającymi na rozpatrzenie sprawy przez sąd administracyjny na posiedzeniu niejawnym, uznać należy za dopuszczalne w świetle art. 45 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przy czym dopuszczalne przepisami szczególnymi odstępstwo od posiedzenia jawnego sądu administracyjnego na rzecz formy niejawnej zawsze powinno następować z zachowaniem wymogów rzetelnego procesu sądowego. Dostrzec tu należy trudną sytuację, w jakiej znalazł się ustawodawca, bowiem do pogodzenia miał

⁵⁷ Szafrąńska, „Zasada jawności,” 83.

⁵⁸ <https://www.bydgoszcz.wsa.gov.pl/174,rozprawy-zdalne> [dostęp: 16.12.2023].

dwie istotne wartości chronione konstytucyjnie: życie i zdrowie ludzkie oraz jawność postępowania sądowoadministracyjnego. Z uwagi na wartość najwyższą, jaką ma życie ludzkie, ograniczenie zasady jawności uznać należy za w pełni usprawiedliwione w początkowym okresie pandemii nieznanej w pełni choroby. Jednakże późniejsze działania ustawodawcy w tym zakresie wydają się zbyt daleko idące, czego przykładem jest pozostawienie możliwości rozpatrywania spraw na posiedzeniach niejawnych jeszcze rok po zakończeniu stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii z powodu COVID-19.

Dlatego też należało przytoczyć chronologię nowelizacji art. 15zzs⁴ uCOVID dla przedstawienia pełnego obrazu zmian, które dokonały się na przestrzeni ostatnich trzech lat. Pod wpływem głosów krytyki dotyczących naruszenia konstytucyjnego standardu zasady jawności postępowania sądowego ustawodawca wprowadzone wpierw przepisy przyznające dyskrecjonalną władzę przewodniczącym w zakresie zarządzania posiedzeń niejawnych w oparciu o nieostre przesłanki nowelizował w kierunku przyznania prymatu stanowiskom stron i uczestników postępowania. Po początkowych działaniach legislacyjnych, które odseparowały społeczeństwo od sądów, kolejne nowelizacje specustawy zbliżały się w sposób stopniowy do pełnego przywrócenia zasady jawności w rozpatrywaniu spraw. Sytuacja obecna jest zdecydowanie korzystniejsza niż dotychczasowe rozwiązania, ale nie kończy dyskusji. Zauważyć należy, że wciąż obowiązuje domniemanie zgody na rozpatrzenie sprawy w trybie posiedzenia niejawnego. Sąd bowiem w pierwszej kolejności wysyła do stron i uczestników postępowania informację o trybie rozpoznania sprawy, na której odbiór mają 14 dni (po ich upływie następuje przecież fikcja doręczenia). W informacji sąd wyznacza zazwyczaj 7-dniowy termin na udzielenie informacji, czy strona wnosi o rozpoznanie sprawy na rozprawie pod rygorem przyjęcia, że takiego wniosku nie składa. Strona jest również informowana, że sprawa może być rozpoznana na rozprawie w formie zdalnej. Co zatem w sytuacji, gdy strona chciałaby przeprowadzenia rozprawy w takiej formie, ale nie złoży wniosku w tym zakresie w odpowiednim terminie? Czy przysługuje jej wniosek o przywrócenie terminu do złożenia oświadczenia o przeprowadzeniu rozprawy? Termin 7 dni, o którym mowa w art. 15zzs⁴ ust. 3 uCOVID, ma charakter terminu procesowego, zatem wydaje się, że taki wniosek można złożyć. Jednakże może się okazać, że będzie on bezprzedmiotowy, bo spóźniony, czyli złożony już po rozpatrzeniu sprawy na posiedzeniu niejawnym. Uchybienie terminu 7-dniowego do zajęcia stanowiska może zostać uznane również jako niewywołujące ujemnych

skutków procesowych (art. 86 § 2 p.p.s.a.), tym bardziej że – jak wskazano wyżej – z perspektywy zachowania prawa do rzetelnego procesu sądowego najistotniejsze jest zachowanie prawa przedstawienia przez stronę swojego stanowiska w sprawie (gwarancja prawa do obrony), a więc dopuszczalne jest odstępstwo od posiedzenia jawnego.

Bibliografia

- Bober, Benedykt. "Bezpieczeństwo zdrowotne jako istotny komponent bezpieczeństwa państwa." *Studia nad Bezpieczeństwem* 1 (2016): 33–64.
- Filipczyk, Hanna. "Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15zzs⁴ ust. 3 specustawy w świetle zasady jawności postępowania sądowego." *Przegląd Podatkowy* 5 (2021): 17–26.
- Flaga-Gieruszyńska, Kinga. "Wpływ wykluczenia cyfrowego na ograniczenie dostępu do sądu w sprawach cywilnych." *Prawo i Więź*, nr 4 (47) (2023): 195–216. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI47.801>.
- Grzegorzczak, Paweł i Karol Weitz. "Komentarz do art. 45." W *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. Marek Safjan i Leszek Bosek. Warszawa, 2016. Legalis, 2023.
- Jagielska, Maria, Aleksandra Wiktorowska i Katarzyna Zalasieńska. "Komentarz, art. 96 p.p.s.a." W *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. Roman Hauser i Marek Wierzbowski. Warszawa, 2023. Legalis, 2023.
- Paduch, Andrzej. "Skierowanie sprawy sądownoadministracyjnej na posiedzenie niejawne na podstawie przepisów ustawy antycovidowej a prawo do jawnego procesu. Glosa do wyroku NSA z dnia 26 kwietnia 2021 r., I OSK 2870/20." *Orzecznictwo Sądów Polskich*, nr 1 (2022): 156–176.
- Paplicki, Mateusz. *Bezpieczeństwo zdrowotne obywatela w polskim systemie ratownictwa medycznego*, 1–388. Wrocław: Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Seria: e-Monografie, nr 176, 2020. <https://doi.org/10.34616/23.21.004>.
- Piątek, Wojciech. "Rozprawa w formie zdalnej przed sądem administracyjnym – nieunikniona przyszłość czy rozwiązanie tymczasowe na czas pandemii?" *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2, nr 101 (2022): 17–33.
- Rzetecka-Gil, Agnieszka. *Dopuszczalność posiedzeń niejawnych celem podejmowania uchwał przez NSA (w trybie art. 269 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami*

- administracyjnymi) w czasach pandemii Covid-19. Glosa do uchwały NSA z dnia 30 listopada 2020 r., II OPS 6/19. LEX/el., 2020.
- Sarnecki, Paweł. "Komentarz do art. 45." W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. Leszek Garlicki i Marek Zubik. Warszawa, 2016. LEX/el., 2023.
- Sieniuc, Magdalena. "Prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy sądowoadministracyjnej a pandemia Covid-19." *Acta Universitatis Lodzensis Folia Iuridica* 98 (2022): 237–252. <https://doi.org/10.18778/0208-6069.98>.
- Szafrańska, Weronika. "Zasada jawności w postępowaniu sądowoadministracyjnym." *Radca Prawny. Zeszyty Naukowe* 26, nr 1 (2021): 71–97.
- Szyska, Anna. "Realizacja zasady jawności w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w okresie epidemii wirusa SARS-CoV-2." *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 66, nr 2 (2022): 39–50. <https://doi.org/10.15804/ppk.2022.02.03>.
- Tomaszewska, Katarzyna. "Rozdział IV. Zasada jawności w działalności sądów administracyjnych." W *Jawność i jej ograniczenia. Postępowanie sądowe*, t. VIII, red. naukowy Grażyna Szpor, red. Jacek Gołaczyński. Warszawa, 2015. Legalis, 2023.
- Tuleja, Piotr. "Komentarz do art. 45." W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja, 168–174. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.



Fundusz leśny jako państwowy fundusz celowy

Forest Fund as a State Appropriated Fund

Abstract

The aim of the paper is to analyze and evaluate, using the formal-dogmatic method, the applicable legal regulations governing the principles of financial management and the organization of the forest fund in the context of the features that the doctrine of financial law assigns to state appropriated funds. The essence of state appropriated funds is based on linking revenues from precisely defined sources with expenditure on tasks of great social and economic importance. When analyzing the features of the forest fund in terms of the requirements set for state appropriated funds by Article 29 of the Act on Public Finances, it should be stated that despite the fact that the statutory standards do not directly indicate the rank of the forest fund as one of the state appropriated funds, this fund has basic features that determine its belonging to this organizational form of the public finance sector.

SŁOWA KLUCZOWE: fundusz leśny, lasy państwowe, gospodarka leśna, fundusz celowy

KEYWORDS: forest fund, state forests, forest management, appropriated fund

JEL: H72, K32, Q23

SŁAWOMIR JERZY SNARSKI – doktor nauk ekonomicznych, Politechnika Białostocka, ORCID – 0000-0002-9562-2608, e-mail: s.snarski@pb.edu.pl

MAREK MARTYNIUK – doktor nauk prawnych, ORCID – 0000-0002-4115-1898, e-mail: marek.martyniuk1@gmail.com

1 | Wprowadzenie

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (dalej: LP) jest państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która zarządza lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa^[1]. W zakresie sprawowanego zarządu LP prowadzą gospodarkę leśną, gospodarują gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami mającymi związek z gospodarką leśną, a także prowadzą ewidencję majątku Skarbu Państwa (art. 4 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach^[2]). Działalność LP opiera się na zasadzie samodzielności finansowej i pokrywania kosztów prowadzonej działalności z własnych przychodów. Głównym źródłem przychodów LP jest sprzedaż drewna pochodzącego z powierzonych w zarząd lasów Skarbu Państwa^[3].

Zapewnienie długoterminowej zdolności samofinansowania LP jest możliwe dzięki istnieniu funduszu leśnego. W obecnym kształcie został on utworzony na podstawie art. 56 u.l. i stanowi mechanizm redystrybucji środków z nadleśnictw dochodowych do jednostek deficytowych^[4]. Nadleśniczy samodzielnie prowadzą gospodarkę leśną w kierowanych przez siebie nadleśnictwach na podstawie planów urządzenia lasu (art. 35 ust. 1 u.l.). Jednakże ze względu na zróżnicowane warunki przyrodnicze lasów w poszczególnych regionach Polski (np. struktura wiekowa i gatunkowa drzewostanów, powierzchnia kompleksów leśnych) działalność niektórych nadleśnictw w zakresie produkcji leśnej jest utrudniona. Stąd też nadleśnictwa gospodarujące w korzystnych warunkach osiągały wysoki poziom rentowności, co umożliwia im zachowanie zasady

¹ Szerzej zob. Tomasz Brzezicki, Wojciech Morawski i Jacek Wantoch-Rekowski, "Janusowe oblicze Lasów Państwowych. Wybrane aspekty gospodarki finansowej w Lasach Państwowych," *Prawo i Więź*, nr 3 (37) (2021): 242 i n.

² Dz.U. z 2024 r., poz. 530, dalej: u.l.

³ Tytułem przykładu można wskazać, że w 2023 r. udział przychodów ze sprzedaży surowca drzewnego w przychodach ogółem LP stanowił 85,9%. Zob. Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, *Sprawozdanie finansowo-gospodarcze za 2023 rok* (Warszawa, 2024), 10, <https://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/publikacje/informacje-statystyczne-i-raporty/sprawozdanie-finansowo-gospodarcze-pgl-lp/sprawozdanie-finansowo-gospodarcze-pgl-lp-za-rok-2023.pdf> [dostęp: 14.02.2026]. Zob. też Katarzyna Leśkiewicz, *Prawne aspekty zarządzania lasami Skarbu Państwa* (Lublin: Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji, 2019), 161.

⁴ Michał Stebnicki, "Rola funduszu leśnego w wyrównywaniu niedoborów finansowych w nadleśnictwach," *Zarządzanie Publiczne*, nr 1 (2018): 106; Sławomir Jerzy Snarski, "The Forest Fund as an Instrument for Addressing Budget Deficit in Polish Forest Districts," *Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum*, nr 1 (2023): 74.

samofinansowania, podczas gdy inne jednostki nie są w stanie uzyskać dodatniego wyniku finansowego^[5].

W doktrynie od dłuższego czasu występuje rozbieżność stanowisk co do kwestii, czy fundusz leśny można zaliczyć do kategorii państwowych funduszy celowych. Pogląd taki jest reprezentowany przez część przedstawicieli nauki prawa^[6]. Jednakże inni przedstawiciele doktryny akceptują pogląd przeciwny, zgodnie z którym fundusz leśny jest wewnętrznym funduszem LP i nie ma charakteru funduszu celowego^[7]. Jest to o tyle istotne, że od właściwego ustalenia statusu prawnego funduszu zależy, czy podlega on przepisom ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych^[8], czy też stanowi on inny fundusz, do którego działalności przepisy te nie mają zastosowania^[9].

Mając powyższe na względzie, celem niniejszego opracowania jest dokonanie w oparciu o metodę formalno-dogmatyczną analizy i oceny obowiązujących w badanym zakresie regulacji prawnych normujących zasady gospodarki finansowej i organizację funduszu leśnego w kontekście cech, jakie doktryna prawa finansowego przyporządkowuje państwowym funduszom celowym. Proces badawczy został przeprowadzony z wykorzystaniem dostępnej literatury przedmiotu, z uwzględnieniem praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych oraz sądów powszechnych (wraz z zawartą tam wykładnią). Dodatkowo analizie poddano dane pochodzące z rocznych sprawozdań finansowo-gospodarczych Generalnej Dyrekcji LP, a także informacji pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli w zakresie gospodarki finansowej LP oraz gospodarowania środkami funduszu leśnego.

⁵ Jarosław Piekutin i Arkadiusz Gruchała, "Miejsce i rola funduszu leśnego w systemie finansowym Lasów Państwowych," *Sylvan*, nr 2 (2006): 37.

⁶ Cezary Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz* (System Informacji Prawnej LEX, 2011), komentarz do art. 29, pkt 11; Bartosz Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz* (System Informacji Prawnej LEX, 2011), komentarz do art. 56, pkt 1; Jerzy Bieluk i Katarzyna Leśkiewicz, *Ustawa o lasach. Komentarz* (Warszawa: C.H. Beck, 2017), 295; Jan Chmielewski, *Prawo leśne w praktyce* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 191.

⁷ Piekutin i Gruchała, "Miejsce i rola funduszu leśnego," 43; Krzysztof Adamowicz, Artur Dyrz i Hubert Szramka, "Wpływ redystrybucji środków funduszu leśnego na rentowność nadleśnictw," *Sylvan*, nr 7 (2014): 488; Tomasz Brzezicki, Wojciech Morawski i Jacek Wantoch-Rekowski, "Janusowe oblicze Lasów Państwowych. Wybrane aspekty gospodarki finansowej w Lasach Państwowych," *Prawo i Więź*, nr 3 (2021): 252.

⁸ Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240, dalej: u.f.p.

⁹ Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych*, pkt 5.

2 | Istotne przedmiotowo cechy definicyjne państwowego funduszu celowego

Istota państwowych funduszy celowych opiera się na powiązaniu przychodów z precyzyjnie określonych źródeł z wydatkami na zadania o dużym znaczeniu społecznym i ekonomicznym^[10]. Brzmienie art. 29 u.f.p. pozwala na skonstruowanie definicji pojęcia „państwowy fundusz celowy”. Zgodnie z powołanym przepisem jest to utworzona na podstawie odrębnej ustawy, nieposiadająca osobowości prawnej jednostka sektora finansów publicznych, mająca formę wyodrębnionego rachunku bankowego, którym dysponuje organ wskazany w ustawie tworzącej dany fundusz^[11]. Przychody tego funduszu pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych^[12]. Podstawą prowadzenia gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego jest roczny plan finansowy, natomiast koszty mogą być ponoszone w ramach planowanych przychodów, z uwzględnieniem możliwości wykorzystania środków z poprzednich okresów. Co ważne, do państwowych funduszy celowych nie zalicza się funduszy, których jedynym źródłem przychodów, z wyjątkiem darowizn i odsetek od rachunku bankowego, jest dotacja z budżetu państwa (art. 29 ust. 4 u.f.p.).

Biorąc pod uwagę status prawny państwowych funduszy celowych, należy stwierdzić, że mamy w tej kwestii do czynienia z odejściem od niektórych ogólnych zasad budżetowych. W przeciwieństwie do instytucji budżetu istnienie tego rodzaju formy organizacyjnej gospodarki finansami publicznymi narusza przede wszystkim zasadę jedności materialnej, która

¹⁰ Brzezicki, Morawski i Wantoch-Rekowski, „Janusowe oblicze,” 254.

¹¹ Na marginesie należy zaznaczyć, że w orzecznictwie sądów powszechnych można spotkać się z poglądem, iż „zdefiniowanie funduszu celowego jako «wyodrębnionego rachunku bankowego» jest prawniczym nieporozumieniem, ponieważ fundusz celowy nie może być rachunkiem bankowym. Rachunek bankowy służy tylko do obsługi funduszu celowego, na którym następuje gromadzenie środków. Na gruncie art. 29 u.f.p. należy raczej rozumieć, że fundusz celowy jest pewnym zasobem środków pieniężnych, dysponowanym przez właściwego ministra lub inny organ wskazany w ustawie, powstającym z określonych źródeł przychodów, powiązanych z ich wydatkowaniem na określone zadania publiczne”. Zob. wyrok SA w Szczecinie z dnia 22 listopada 2016 r., I ACA 540/16, LEX nr 2278174.

¹² Piotr Woltanowski, „Komentarz do art. 29 ustawy o finansach publicznych,” w *Finanse publiczne. Komentarz*, red. Joanna Salachna i Marcin Tyniewicz (System Informacji Prawnej LEX, 2024), pkt 2.

wymaga, by nie wiązać środków publicznych pochodzących z określonych źródeł ze ściśle wskazanymi wydatkami, oraz zasadę roczności, zgodnie z którą kwoty wydatków niezrealizowanych przed upływem roku budżetowego wygasają^[13].

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że państwowe fundusze celowe stanowią zróżnicowany zbiór zarówno z punktu widzenia formy prawnej, jak i struktury dochodów. Dodatkowo różni je wielkość i zakres stosowania względem nich wymogów określonych w u.f.p. Niektóre z nich, pomimo że w ustawie budżetowej na dany rok są określone wprost jako państwowe fundusze celowe^[14], nie spełniają wszystkich wymogów wynikających z treści art. 29 u.f.p., w szczególności w kwestii tak podstawowej jak forma prawna. Jako przykład można wskazać Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, który na mocy art. 45 ust. 1–2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych^[15] jest państwowym funduszem celowym w rozumieniu przepisów o finansach publicznych i jednocześnie posiada osobowość prawną. Innym przykładem jest Fundusz Rezerwy Demograficznej, którego ani ustawa budżetowa, ani ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych^[16] nie wskazują wprost jako państwowy fundusz celowy, natomiast w doktrynie prawniczej powszechnie przyjmuje się, że jest on jednym z tego typu funduszy^[17]. Jak wynika z powyższego, wyraźne określenie w ustawie formy prawnej państwowego funduszu celowego nie stanowi warunku *sine qua non* dla uznania konkretnej jednostki sektora finansów publicznych za tego rodzaju fundusz^[18].

¹³ Jolanta Szołno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi* (Lublin: Wydawnictwo UMCS, 2007), 10; Wojciech Bożek i Paweł Mańczyk, "Komentarz do art. 29 ustawy o finansach publicznych," w *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Zbigniew Ofiarski (System Informacji Prawnej LEX, 2021), pkt 2.

¹⁴ Zob. np. art. 32 ustawy budżetowej z dnia 18 stycznia 2024 r. na rok 2024 (Dz.U. z 2024 r., poz. 122).

¹⁵ Dz.U. z 2024 r., poz. 44 ze zm.

¹⁶ Dz.U. z 2024 r., poz. 497 ze zm.

¹⁷ Zob. np. Cezary Kosikowski, *Sektor finansów publicznych w Polsce* (Warszawa: Dom Wydawniczy ABC, 2006), 143; Jolanta Szołno-Koguc, "Fundusz celowy w świetle prawa finansów publicznych," *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 16 (2007): 19; Marcin Madaliński, "Fundusz Rezerwy Demograficznej jako instytucja systemu ubezpieczeń społecznych," *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji*, nr 80 (2009): 110.

¹⁸ Woltanowski, "Komentarz," pkt 2–6.

3 | Organizacja i źródła finansowania funduszu leśnego

Jak wspomniano na wstępie, w obecnym kształcie fundusz leśny – jako forma gospodarowania środkami na cele wskazane w ustawie – został utworzony na mocy art. 56 u.l., co stanowi wypełnienie dyspozycji art. 29 ust. 1 u.f.p. W aktualnym stanie prawnym jest on integralnym elementem systemu finansowego LP^[19]. Ustawowym dysponentem środków funduszu leśnego jest Dyrektor Generalny LP (art. 56 ust. 2 u.l.), który na podstawie art. 33 ust. 3 pkt 7 u.l. posiada szerokie uprawnienia dyskrecjonalne w zakresie wyrównywania niedoborów środków finansowych w regionalnych dyrekcjach LP i nadleśnictwach, wynikających ze zróżnicowanych warunków gospodarki leśnej^[20].

Katalog źródeł zasilania funduszu leśnego został wskazany przez ustawodawcę w art. 57 ust. 1 u.l. W myśl tego przepisu środki analizowanego funduszu stanowią:

1. odpis podstawowy liczony od wartości sprzedaży drewna, obciążający koszty działalności nadleśnictw;
2. należności, kary i opłaty związane z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych;
3. należności wynikające z odszkodowań: cywilnoprawnych za szkody powstałe w wyniku oddziaływania gazów i pyłów przemysłowych, z tytułu przedwczesnego wyrębu drzewostanów oraz za szkody powstałe w wyniku pożarów, prac górniczych i geologicznych;
4. dochody wynikające z udziału lub uzyskane ze sprzedaży akcji i udziałów w spółkach;
5. dotacje budżetowe, z wyłączeniem dotacji celowych z budżetu państwa na zadania zlecone przez administrację rządową;
6. inne dochody uzyskane na rzecz tego funduszu.

¹⁹ Snarski, "The Forest Fund," 76.

²⁰ Zob. § 23 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe (Dz.U. z 1994 r. Nr 134, poz. 692, dalej: rozporządzenie ws. gospodarki finansowej LP).

W świetle art. 57 ust. 3 u.l. należy podkreślić, że środki finansowe funduszu leśnego niewykorzystane w danym roku kalendarzowym stanowią dochód tego funduszu w następnym roku kalendarzowym, co koresponduje z treścią art. 29 ust. 10 u.f.p. Źródła przychodów funduszu leśnego w latach 2017–2023, wraz z przyporządkowanymi im kwotami, prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Źródła przychodów funduszu leśnego w latach 2017–2023

Lp.	Źródła przychodów funduszu leśnego	Wysokość przychodów funduszu leśnego (w mln zł)						
		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1.	Odpis podstawowy liczony od wartości sprzedaży drewna, obciążający koszty nadleśnictw	1147,7	1270,5	1113,1	1053,4	1070,3	2979,0	1352,6
2.	Dodatkowe dochody funduszu leśnego*	254,3	274,8	144,6	137,6	154,4	182,3	288,6
3.	Subsydiarne dochody funduszu leśnego**	38,0	40,5	41,2	41,7	47,1	50,7	72,4
4.	Dochody z udziału w spółkach	71,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5.	Pozostałe przychody związane z Lasami Państwowymi	54,4	97,6	301,6	153,4	132,2	272,8	316,0
6.	Pozostałe przychody dotyczące lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa i parków narodowych	4,5	3,9	3,2	0,9	0,2	7,1	17,0
Razem		1570,3	1687,3	1603,7	1387,0	1404,2	3491,9	2046,6

* Należności, kary i opłaty związane z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych oraz należności wynikające z odszkodowań.

** Środki związane z wyłączeniem z produkcji lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz lasów znajdujących się w użytkowaniu wieczystym parków narodowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowo-gospodarczych LP za lata 2017–2023.

Analiza danych zaprezentowanych w tabeli 1 pozwala stwierdzić, że zdecydowanie najbardziej wydajnym, a przy tym stabilnym źródłem przychodów funduszu jest odpis podstawowy liczony od wartości sprzedaży drewna, obciążający koszty działalności nadleśnictw. Wielkość tego odpisu, liczona jako procentowy udział w planowanych na dany rok kalendarzowy przychodach ze sprzedaży drewna, ustalana jest dla LP corocznie w drodze decyzji przez Ministra Środowiska na wniosek Dyrektora Generalnego LP. Z kolei Dyrektor Generalny LP może ustalać wielkość odpisu dla poszczególnych dyrekcji regionalnych LP, a dyrektorzy regionalnych dyrekcji – dla poszczególnych nadleśnictw wchodzących w ich skład (art. 57

ust. 4 u.l.). Zgodnie z § 22 rozporządzenia ws. gospodarki finansowej LP nadleśnictwa dokonują co miesiąc odpisu podstawowego na fundusz leśny. Odpis podstawowy stanowi iloczyn wartości przychodów ze sprzedaży surowca drzewnego i ustalonego dla danego nadleśnictwa wskaźnika. Rozliczenia z funduszem leśnym odbywają się na dwóch płaszczyznach organizacyjnych: między poszczególnymi nadleśnictwami a właściwą regionalną dyрекcją oraz między regionalnymi dyрекcjami a Dyрекcją Generalną LP^[21].

Innym ważnym źródłem przychodów funduszu leśnego są środki związane z kompensacją negatywnego oddziaływania podmiotów gospodarczych na stan zasobów leśnych. Z kolei dochody wynikające z udziału w spółkach mają relatywnie znikome znaczenie w porównaniu z pozostałymi źródłami zasilenia funduszu leśnego. W tym kontekście zaakcentowania wymaga fakt, że pomimo iż przepis art. 57 ust. 1 pkt 5 u.l. przewiduje możliwość wspierania osiąganych przychodów dotacjami budżetowymi, fundusz leśny należy do tych państwowych funduszy celowych, dla których pomoc budżetu państwa w praktyce nie występuje^[22]. Co więcej, w orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, że fundusz leśny należy zaliczyć do funduszy celowych systemu budżetowego, gdyż przychodami tego funduszu mogą być również środki z budżetu państwa^[23]. Wskazuje się również, że fundusz leśny z punktu widzenia finansów publicznych jest funduszem celowym, ponieważ został utworzony na mocy ustawy, a prawodawca określił w sposób enumeratywny cele, na jakie mogą być przeznaczone środki zgromadzone przez ten fundusz, tj. cele wskazane w przepisach u.l.^[24]

²¹ Piekutin i Gruchała, "Miejsce i rola funduszu leśnego," 44.

²² Rakoczy, *Ustawa o lasach*, pkt 1; Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych*, pkt 9.

²³ Zob. wyroki NSA: z dnia 14 listopada 2019 r., II OSK 3297/17, LEX nr 2761264; II OSK 3298/17, LEX nr 2761303; II OSK 3299/17, LEX nr 2761471 oraz z dnia 8 grudnia 2020 r., II OSK 975/19, LEX nr 3280338. Zob. też wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 9 stycznia 2019 r., KIO 2607/18, LEX nr 2624254.

²⁴ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 września 2018 r., IV SA/Wa 244/18, LEX nr 2999677.

4 | Przeznaczenie środków funduszu leśnego

Oprócz posiadania wyodrębnionych źródeł przychodów, w świetle definicji zawartej w art. 29 ust. 5 u.f.p. należy stwierdzić, że konstytutywną cechą państwowych funduszy celowych jest ponoszenie kosztów na wyodrębnione zadania państwowe. LP zarządza lasami i gruntami obejmującymi ok. ¼ powierzchni kraju, w tym większością lasów stanowiących własność Skarbu Państwa^[25]. Z przepisów u.l.^[26] wynika, że do głównych zadań LP należy: prowadzenie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej według zasad powszechnej ochrony lasów, trwałości ich utrzymania, zrównoważonego wykorzystania przyrodniczych, społecznych i produkcyjnych funkcji lasów oraz powiększania zasobów leśnych^[27]. W praktyce mechanizm funkcjonowania funduszu leśnego służy temu, by wszystkie nadleśnictwa, jako podstawowe jednostki organizacyjne LP, miały możliwość realizacji nie tylko celów gospodarczych związanych z produkcją leśną, lecz również pozaprodukcyjnych celów społecznych i przyrodniczych^[28].

Z treści przepisu art. 58 ust. 1 u.l. wynika, że środki funduszu leśnego przeznaczane są głównie dla nadleśnictw na wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej oraz zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa. Podstawową rolą tego funduszu jest zatem finansowe wsparcie nadleśnictw prowadzących gospodarkę leśną w niekorzystnych warunkach przyrodniczych i ekonomicznych, skutkiem czego generują one niedobory, a nie zyski^[29]. Środki funduszu leśnego – stosownie do art. 58 ust. 2 u.l. – mogą być wykorzystane także na:

1. wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP, w szczególności w zakresie gospodarki leśnej;

²⁵ Najwyższa Izba Kontroli, *Gospodarka finansowa Lasów Państwowych* (Warszawa, 2015), 6, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9302,vp,11524.pdf> [dostęp: 14.02.2026].

²⁶ Zob. art. 7 ust. 1, art. 8, art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 1 i 3, art. 13 ust. 1 oraz art. 13a u.l.

²⁷ Najwyższa Izba Kontroli, *Gospodarowanie środkami funduszu leśnego* (Warszawa, 2022), 102, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27764,vp,30584.pdf> [dostęp: 14.02.2026].

²⁸ Stebnicki, “Rola funduszu leśnego,” 107.

²⁹ Justyna Dyduch, “The Use of the Forest Fund in the Protection of Natural Resources in Poland,” *Ekonomia i Środowisko*, nr 4 (2016): 85; Daria Danecka i Wojciech Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz* (System Informacji Prawnej LEX, 2024), komentarz do art. 58, pkt 1.

2. badania naukowe;
3. tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej;
4. sporządzanie planów urządzenia lasu;
5. prace związane z oceną i prognozowaniem stanu lasów i zasobów leśnych;
6. ochronę przyrody w lasach realizowaną metodami gospodarki leśnej;
7. nabywanie przez Skarb Państwa lasów lub gruntów przeznaczonych do zalesiania;
8. organizację szkoleń w zakresie szacowania szkód łowieckich;
9. inne zadania z zakresu gospodarki leśnej w lasach.

Należy zauważyć, że użycie przez ustawodawcę w tym przepisie wyrażenia „inne zadania” sprawia, iż katalog celów, na które można przeznaczać środki z funduszu leśnego, ma w istocie charakter otwarty, pod warunkiem realizacji zadań z zakresu gospodarki leśnej^[30]. Ponadto z wydzielonej części środków funduszu leśnego Dyrektor Generalny LP może utworzyć fundusz stabilizacji, który zostanie przeznaczony na usuwanie nadzwyczajnych zagrożeń dla lasów w ramach długookresowego cyklu produkcji leśnej (art. 58 ust. 4 u.l.). Kierunki wykorzystania środków funduszu leśnego w latach 2017–2023 obrazuje tabela 2.

Tabela 2. Wykorzystanie środków funduszu leśnego w latach 2017–2023

Lp.	Wykorzystanie środków funduszu leśnego	Wysokość wydatków z funduszu leśnego (w mln zł)						
		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1.	Wyrównanie niedoboru środków powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej oraz zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa*	941,0	1191,2	1249,1	1174,8	958,9	787,6	1434,3
2.	Wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP	152,1	157,2	170,0	90,7	110,7	178,9	297,8
3.	Badania naukowe	65,7	52,9	44,5	31,9	27,8	40,1	54,5
4.	Tworzenie infrastruktury do prowadzenia gospodarki leśnej	42,0	25,9	31,3	10,3	13,3	22,2	17,6
5.	Sporządzenie planów urządzenia lasu	72,7	71,2	69,8	65,0	59,4	74,6	95,5

³⁰ Danecka i Radecki, *Ustawa o lasach*, pkt 1.

Lp.	Wykorzystanie środków funduszu leśnego	Wysokość wydatków z funduszu leśnego (w mln zł)						
		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
6.	Prace związane z oceną i prognozowaniem stanu lasów i zasobów leśnych	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7.	Tworzenie, dzielenie, likwidacja jednostek organizacyjnych LP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
8.	Dofinansowanie zadań określonych w art. 58 ust. 3 i 3a ustawy o lasach**	61,3	61,3	42,5	44,7	41,8	43,3	51,5
9.	Inne zadania z zakresu gospodarki leśnej w lasach	107,0	58,7	65,5	50,3	59,3	29,6	49,6
Razem		1441,8	1618,4	1672,7	1467,7	1271,2	1176,3	2000,8

* W tym dofinansowanie jednostek specjalnych (Leśny Bank Genów, Ośrodek Kultury Leśnej Gołuchów, Izba Pamięci w Spale).

** Należności, kary i opłaty związane z wyłączeniem z produkcji lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz lasów znajdujących się w użytkowaniu wieczystym parków narodowych przeznaczone w szczególności na zalesianie gruntów niestanowiących własności Skarbu Państwa, realizację zadrzewień na gruntach niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz inne prace związane z usuwaniem skutków klęsk i prowadzeniem gospodarki w lasach niepaństwowych, a także działania niezbędne do ochrony przyrody realizowanej metodami gospodarki leśnej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowo-gospodarczych LP za lata 2017–2023.

Z danych przedstawionych w tabeli 2 wynika, że zgodnie z intencją ustawodawcy fundusz leśny wykorzystywany jest przede wszystkim do redystrybucji środków między nadleśnictwami (tzw. dopłata brutto do działalności nadleśnictw niedochodowych). Wysokość tych środków była każdorazowo ujmowana w planach finansowo-gospodarczych LP. Na podstawie odpowiednich zarządzeń Dyrektora Generalnego LP dopłaty na wyrównanie niedoborów przekazywane były do dyrekcji regionalnych LP w wysokości $\frac{1}{12}$ planowanej kwoty. Znaczącą pozycję wśród wydatków z funduszu leśnego zajmuje także finansowanie tworzenia infrastruktury do prowadzenia gospodarki leśnej, sporządzania planów urządzenia lasu, badań naukowych oraz wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych LP. W odniesieniu do tej ostatniej kategorii wydatków należy wskazać, że podobnie jak w przypadku pojęcia „inne zadania z zakresu gospodarki leśnej w lasach” przepisy analizowanej ustawy nie zawierają ograniczeń przedmiotowych w odniesieniu do realizowanych projektów, a regulacje właściwego zarządzenia Dyrektora Generalnego LP określają wspólne przedsięwzięcia, o których mowa w art. 58 ust. 2 pkt 1 u.l., w sposób

ogólny^[31]. Aktualne unormowanie prawne tej kwestii rodzi ryzyko różnych interpretacji, a to z kolei skutkuje ponoszeniem wydatków z funduszu leśnego na zadania niewpisujące się w katalog zadań dopuszczalnych do sfinansowania z tego funduszu, np. dodatkowe świadczenia zdrowotne, imprezy pracownicze czy wykonanie i montaż na terenie całego kraju billboardów promocyjnych^[32]. W tym miejscu należy wskazać, że zdaniem Najwyższej Izby Kontroli

wprawdzie w ustawie o lasach fundusz leśny nie został nazwany „funduszem celowym”, ale stwierdzenie zawarte w cytowanym przepisie (art. 56 ust. 1 ustawy o lasach) o gospodarowaniu środkami „na cele wskazane w ustawie”, jak i określone w art. 57 ust. 1 ustawy o lasach źródła dochodów funduszu leśnego, nie pozostawiają wątpliwości co do tego, że fundusz leśny ma wszystkie cechy funduszu celowego i że środki te nie mogą być wydatkowane na inne cele niż wskazane w ustawie^[33].

Jak już wcześniej zasygnalizowano, środki funduszu leśnego niewykorzystane w danym roku kalendarzowym przechodzą na następny rok kalendarzowy, stanowiąc bilans otwarcia tego funduszu w nowym roku. Na uwagę zasługuje jednak fakt, że mimo krytycznych uwag Najwyższej Izby Kontroli^[34] od lat kwoty niewykorzystanych środków funduszu leśnego utrzymują się na bardzo wysokim poziomie, tj. w 2017 r. – 812 405,4 tys. zł, w 2018 r. – 881 232,6 tys. zł, w 2019 r. – 812 180,9 tys. zł, w 2020 r. – 731 515,3 tys. zł, w 2021 r. – 864 380,3 tys. zł, w 2022 r. – 3 179 511,5 tys. zł., a w 2023 r. – 3 225 232,2 tys. zł (stan środków na dzień 31 grudnia). Może to świadczyć o zawyżonym określaniu poziomu odpisu podstawowego,

³¹ Zob. § 7 zarządzenia nr 66 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 15 października 2020 r. w sprawie jednolitych zasad gospodarowania środkami funduszu leśnego w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych (B.I.L.P. z 2020 r. Nr 11, poz. 90).

³² Najwyższa Izba Kontroli, *Gospodarowanie środkami*, 22; Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, *Audyt zewnętrzny w Lasach Państwowych. Wstępna informacja po I kwartale* (Warszawa, 2024), 3, <https://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/aktualnosci/wstepne-wyniki-audytu-w-lasach-panstwowych/audyt-zewnetrzny-w-lasach-panstwowych-wstepna-informacja-po-i-kwartale.pdf> [dostęp: 14.02.2026].

³³ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli gospodarowania środkami funduszu leśnego* (Warszawa, 2009), 27, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,68,vp,68.pdf> [dostęp: 14.02.2026].

³⁴ Ibidem, 6; Najwyższa Izba Kontroli, *Gospodarka finansowa*, 33.

ustalanego przez Ministra Środowiska na wniosek Dyrektora Generalnego LP na podstawie art. 57 ust. 4 u.l.

5 | Podsumowanie

Funkcjonowanie państwowych funduszy celowych cechuje różnorodność przyjętych rozwiązań prawnych, jednakże ich istotę stanowi gromadzenie środków pieniężnych pochodzących z precyzyjnie określonych źródeł na zdefiniowane cele^[35]. Innymi słowy, bezpośrednią implikacją utworzenia państwowego funduszu celowego jest zapewnienie źródeł finansowania określonej dziedziny działalności państwa uznawanej za szczególnie ważną^[36]. Takie ujęcie tego rodzaju funduszu w kontekście finansowoprawnym pozwala na wskazanie trzech elementów jego konstrukcji prawnej: wydzielenie źródeł przychodów, ustalenie rodzajów wydatków oraz wyodrębnienie organizacyjne i rachunkowe^[37]. Elementy te są określane przepisami ustawy powołującej dany państwowy fundusz celowy. Ponadto cechą charakterystyczną gospodarki finansowej tych funduszy jest okoliczność, że niewykorzystane środki nie wygasają z upływem roku budżetowego i mogą być przeznaczone na realizację zadań w kolejnych latach^[38].

Analizując cechy funduszu leśnego pod kątem wymogów stawianych państwowym funduszom celowym przez art. 29 u.f.p., należy stwierdzić, że pomimo niewskazania wprost w normach rangi ustawowej funduszu leśnego jako jednego z państwowych funduszy celowych fundusz ten posiada podstawowe cechy przesądzające o jego przynależności do tej formy organizacyjnej sektora finansów publicznych, a mianowicie: został utworzony na mocy ustawy, nie posiada osobowości prawnej, stanowi wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje Dyrektor Generalny LP na podstawie art. 56 ust. 2 u.l., posiada wyraźnie wyodrębnione źródła przychodów oraz przyporządkowane im koszty ponoszone na realizację określonych zadań

³⁵ Rakoczy, *Ustawa o lasach*, pkt 1–2.

³⁶ Justyna Dyduch, „Analiza i ocena funkcjonowania Funduszu Leśnego w latach 2002–2010,” *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego*, nr 13 (2012): 310.

³⁷ Beata Kucia-Guściora, „Status prawny funduszy celowych,” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 4 (2004): 5–6.

³⁸ Izabela Niedzińska, „Status ustrojowy funduszy celowych. Zarys systemu,” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 9 (2022): 57.

państwowych, a także podstawą prowadzenia gospodarki finansowej funduszu leśnego jest roczny plan finansowo-gospodarczy, natomiast koszty mogą być ponoszone w ramach planowanych przychodów, z uwzględnieniem możliwości wykorzystania środków z poprzednich okresów.

Krytycy koncepcji zakwalifikowania funduszu leśnego do kategorii państwowych funduszy celowych podnoszą w gruncie rzeczy dwa argumenty: po pierwsze, że fundusz ten nie został umieszczony wśród funduszy celowych wymienionych w ustawie budżetowej^[39], a po drugie, że jego przychody nie pochodzą ze środków publicznych^[40]. W doktrynie prawa finansowego podkreśla się, że ustawa budżetowa wskazuje tylko część państwowych funduszy celowych, zatem wymóg ten, notabene niemający odzwierciedlenia w treści art. 29 u.f.p., nie może być traktowany jako przesądzający^[41]. Dodatkowo należy zaznaczyć, że przepis art. 57 ust. 1 pkt 5 u.l. przewiduje wprost możliwość wspierania przychodów osiągniętych przez fundusz leśny dotacjami budżetowymi, a jedynie w praktyce pomoc budżetu państwa w tym zakresie nie występuje^[42]. Przepisy u.l. wskazują zarówno źródła przychodów funduszu leśnego, jak i przesądza, że fundusz ten stanowi formę gospodarowania środkami na cele wskazane w ustawie. Administrowanie środkami funduszu leśnego podlega więc szczególnym rygorom, odmiennym od tych, które mają zastosowanie do pozostałych środków będących w dyspozycji LP. W szczególności zasady gospodarki funduszowej zapewniają możliwość kumulacji środków niewykorzystanych w danym roku budżetowym i przeznaczenia ich na realizację zadań w latach następnych. Z jednej strony zapewnia to finansowanie tych samych zadań z nagromadzonych w ten sposób środków finansowych, a z drugiej – daje większą elastyczność w dysponowaniu tymi środkami^[43]. Fundusz leśny jest instrumentem finansowym, który wspiera realizację zadań związanych zarówno z leśną działalnością produkcyjną, jak i z działalnością pozaprodukcyjną. Reasumując powyższe rozważania, należy zatem stwierdzić, że fundusz leśny – mimo swojej specyfiki – zalicza się do państwowych funduszy celowych.

³⁹ Kucia-Guściora, "Status prawny," 8; Brzezicki, Morawski i Wantoch-Rekowski, "Janusowe oblicze," 252.

⁴⁰ Piekutin i Gruchała, "Miejsce i rola funduszu leśnego," 43; Adamowicz, Dyrzcz i Szramka, "Wpływ redystrybucji," 488.

⁴¹ Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych*, pkt 12.

⁴² Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych*, pkt 9.

⁴³ Snarski, "The Forest Fund," 76.

Bibliografia

- Adamowicz, Krzysztof, Artur Dyrz i Hubert Szramka. "Wpływ redystrybucji środków funduszu leśnego na rentowność nadleśnictw." *Sylvan*, nr 7 (2014): 483–490.
- Bieluk, Jerzy i Katarzyna Leśkiewicz. *Ustawa o lasach. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, 2017.
- Bożek, Wojciech i Paweł Mańczyk. "Komentarz do art. 29 ustawy o finansach publicznych." W *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Zbigniew Ofiarski. System Informacji Prawnej LEX, 2021.
- Brzezicki, Tomasz, Wojciech Morawski i Jacek Wantoch-Rekowski. "Janusowe oblicze Lasów Państwowych. Wybrane aspekty gospodarki finansowej w Lasach Państwowych." *Prawo i Więź*, nr 3 (37) (2021): 242–255. <https://doi.org/10.36128/priw.vi37.208>.
- Chmielewski, Jan. *Prawo leśne w praktyce*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Danecka, Daria i Wojciech Radecki. *Ustawa o lasach. Komentarz*. System Informacji Prawnej LEX, 2024.
- Dyduch, Justyna. "Analiza i ocena funkcjonowania Funduszu Leśnego w latach 2002–2010." *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego*, nr 13 (2012): 309–318.
- Dyduch, Justyna. "The Use of the Forest Fund in the Protection of Natural Resources in Poland." *Ekonomia i Środowisko*, nr 4 (2016): 76–86.
- Kosikowski, Cezary. *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. System Informacji Prawnej LEX, 2011.
- Kucia-Guściora, Beata. "Status prawny funduszy celowych." *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 4 (2004): 5–25.
- Leśkiewicz, Katarzyna. *Prawne aspekty zarządzania lasami Skarbu Państwa*. Lublin: Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji, 2019.
- Najwyższa Izba Kontroli. *Gospodarka finansowa Lasów Państwowych*. Warszawa, 2015. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9302,vp,11524.pdf>.
- Najwyższa Izba Kontroli. *Gospodarowanie środkami funduszu leśnego*. Warszawa, 2022. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27764,vp,30584.pdf>.
- Najwyższa Izba Kontroli. *Informacja o wynikach kontroli gospodarowania środkami funduszu leśnego*. Warszawa, 2009. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,68,vp,68.pdf>.
- Niedzińska, Izabela. "Status ustrojowy funduszy celowych. Zarys systemu." *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 9 (2022): 52–66.

- Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. *Audyt zewnętrzny w Lasach Państwowych. Wstępna informacja po I kwartale*. Warszawa, 2024. <https://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/aktualnosci/wstepne-wyniki-audyty-w-lasach-panstwowych/audyt-zewnetrzny-w-lasach-panstwowych-wstepna-informacja-po-i-kwartale.pdf>.
- Piekutin, Jarosław i Arkadiusz Gruchała. "Miejsce i rola funduszu leśnego w systemie finansowym Lasów Państwowych." *Sylvan*, nr 2 (2006): 37–45.
- Rakoczy, Bartosz. *Ustawa o lasach. Komentarz*. System Informacji Prawnej LEX, 2011.
- Snarski, Sławomir Jerzy. "The Forest Fund as an Instrument for Addressing Budget Deficit in Polish Forest Districts." *Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum*, nr 1 (2023): 73–83.
- Stebnicki, Michał. "Rola funduszu leśnego w wyrównywaniu niedoborów finansowych w nadleśnictwach." *Zarządzanie Publiczne*, nr 1 (2018): 104–116.
- Szołno-Koguc, Jolanta. *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*. Lublin: Wydawnictwo UMCS, 2007.
- Szołno-Koguc, Jolanta. "Miejsce funduszy celowych w systemie finansów publicznych." *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia*, nr 38 (2004): 97–110.
- Woltanowski, Piotr. "Komentarz do art. 29 ustawy o finansach publicznych." W *Finanse publiczne. Komentarz*, red. Joanna Salachna i Marcin Tyniewicki. System Informacji Prawnej LEX, 2024.



Cultural Genocide: Between Recognition and Denial*

Where they have burned books, they will end in burning human beings.
Heinrich Heine

Abstract

This article explores the concept of cultural genocide, returning to its conceptual “roots” and aiming, among other things, to explore its origins as articulated by its foremost advocate, Raphael Lemkin. As the scholar who coined the term “genocide” and played a pivotal role in shaping the 1948 Genocide Convention, Lemkin’s contributions provide essential context for this analysis. During the drafting of the Convention, cultural genocide emerged as a central issue, occupying a prominent place in the debate on the nature of the crime. Despite its prominence in the discussions, it was ultimately excluded from the final text following extensive debate among the Convention’s drafters. Unlike biological and physical genocide, which were retained as the core forms of the crime, cultural genocide was excluded. What were the principal arguments advanced for and against the recognition of cultural genocide? Why does the debate over its inclusion persist decades after its exclusion from the Genocide Convention?

SANDRA FABIJANIĆ GAGRO – PhD, Full Professor, University of Rijeka, Faculty of Law, Hahlić 6, 51000 Rijeka, Croatia, ORCID – 0000-0003-3992-8618, e-mail: sandrafg@pravri.uniri.hr

* This paper has been written within the scope of the project “Protecting the Rights of Vulnerable Persons in Challenging Times: Legal Standards and Current Realities” (uniri-iz-25-149), funded by European Union – NextGenerationEU via the Croatian National Recovery and Resilience Plan 2021-2026, in conjunction with the University of Rijeka, Faculty of Law Programme Financing. The views and opinions expressed are solely those of the author and do not necessarily reflect the official position of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the European Commission can be held responsible for them.

To what extent – if at all – do these discussions hold legal significance today? These are the central issues that this article seeks to address.

KEYWORDS: cultural genocide, genocide, Genocide Convention

1 | Introduction

Since the adoption of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (hereinafter: “Convention” or “Genocide Convention”)^[1] in 1948, this crime has been the subject of sustained debate and has been described as “the pinnacle of evil,”^[2] the crime above all crimes. It stands as a sobering reminder that genocide is not merely a matter of history; it continues to be perpetrated, leaving lasting scars on humanity. It has been acknowledged in the case law of the International Court of Justice and international criminal ad hoc tribunals since the 1990s. Proceedings addressing both individual and state responsibility have confirmed that genocide is a crime that is difficult to prove, albeit not impossible.

Genocide comprises two elements: the first is the material element and refers to five enumerated prohibited acts (*actus reus*):

- (a) killing the members of the group;
- (b) causing serious bodily or mental harm to the members of the group;
- (c) deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part;
- (d) imposing measures intended to prevent births within the group; and
- (e) forcibly transferring children of the group to another group.^[3]

No other acts are prohibited by the Convention.

¹ United Nations, Treaty Series, Vol. 78, 277. The Genocide Convention was adopted as a General Assembly Resolution 260(A)(III): Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, on 9 December 1948. It entered into force on 12 January in accordance with Article XIII.

² Payam Akhavan, “Cultural Genocide: Legal Label or Mourning Metaphor?,” *McGill Law Journal – Revue de Droit De McGill* 62, no. 1 (2016): 266.

³ Genocide Convention, Art. 2. The same definition has also been adopted in the statutes of international criminal courts (e.g., ICTY Statute, Art. 4; ICTR Statute, Art. 2; Rome Statute; Art. 6). See also the Draft Code of Crimes Against Peace

These acts are directed exclusively at the physical or biological destruction of specifically designated protected groups, namely national, ethnic, racial, or religious ones. No other groups are protected by the Convention.

The other element of the crime is the psychological element of the so-called genocidal intent or *dolus specialis*, “the most exacting mental element in criminal law.”^[4] This element defines genocide as the ultimate “crime of crimes,” distinguishing it from other substantively similar crimes.^[5] The perpetrator must demonstrate an intent that extends beyond the mere execution of *actus reus*. *Dolus specialis* refers to the specific intent to achieve the ultimate goal – the destruction of the protected group,^[6] “collective itself,”^[7] rather than merely individual members. This is the defining characteristic of genocide, a point that Raphael Lemkin (the conceptual originator of the term)^[8] had emphasized even before the Convention was adopted.^[9] Without *dolus specialis*, no genocide could be established.

Beyond these brief introductory remarks on genocide, this article will not undertake a detailed analysis of the crime. Instead, it will focus on the concept of “cultural genocide,” which Lemkin proposed as a central component of the future Genocide Convention. Cultural genocide was incorporated into the drafts of the Convention, extensively debated, but ultimately excluded from the final text, leaving only physical and/or biological destruction as formally recognized forms of genocide. In other words, cultural genocide is not recognized under current positive international law.

and Security of Mankind with Commentaries, International Law Commission, 48th session, 6 May-26 July 1996 (hereinafter: 1996 Draft Code of Crimes Against Peace and Security of Mankind), Art. 17, paras. 4-5. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/7_4_1996.pdf.

⁴ Akhavan, Cultural Genocide: Legal Label or Mourning Metaphor?, 250.

⁵ *Prosecutor v. Jean Paul Akayesu*, Judgment, Case No. ICTR-96-4-T, 2 September 1998 (hereinafter: “Akayesu Trial Judgment”), 1998, para. 498.

⁶ 1948 Genocide Convention, Art. 2.

⁷ David Nersessian, “A Modern Perspective: The Current Status of Cultural Genocide Under International Law,” in *Cultural Genocide: Law, Politics, and Global Manifestations*, ed. Jeffrey S. Bachman (London and New York: Routledge Studies in Genocide and Crimes against Humanity, 2019), 64.

⁸ Lemkin coined the term “genocide” (which was previously nonexistent) by combining the Greek word *genos* (race, tribe) and the Latin suffix *-cide* (killing), understanding it as the “destruction of a nation or of an ethnic group.” Raphael Lemkin, *Axis Rule in Occupied Europe, Laws of Occupation, Analysis of Government, Proposals for Redress* (Carnegie Endowment for International Peace, 1944), reprinted in *New Introduction by Samantha Power* (The Lawbook Exchange, Ltd. Clark, 2005), 79.

⁹ Raphael Lemkin, “Genocide as a crime under international law,” *The American Journal of International Law* 41, no. 1 (1947): 147.

However, despite the rejection of that concept in 1948, it continues to attract sustained attention within political and legal discourse, bringing us back to the question of whether that omission was justified in light of broader developments in cultural heritage protection. For centuries, the destruction of cultural heritage was regarded merely as a crime against property, with efforts to safeguard it primarily centered on preserving material and tangible cultural assets. However, in recent years, the understanding of cultural heritage has evolved. It is no longer confined to the physical remnants of a civilization; it now extends beyond monuments and buildings. In the twenty-first century, it encompasses intangible traditions, knowledge, and practices that shape cultural identity and are transmitted across generations. The connection between genocide and cultural heritage is profoundly intricate and contested,^[10] rooted in longstanding historical, social, and ideological forces.

Given the foregoing account of what the crime of genocide entails, and the fact that it is defined by the Convention in a manner that is both precise and narrowly circumscribed, the question arises whether the use of the term cultural genocide is conceptually and legally appropriate. Cultural genocide does not amount to either the physical or biological destruction of a group, nor does a “cultural group” fall within the list of protected groups. However, nearly eight decades after its exclusion from the final text of the Convention, the notion of cultural genocide continues to resonate in contemporary discourse. It therefore remains essential to engage with Akhavan’s question: what is it about this term that continues to carry such profound weight?^[11] At the same time, it is necessary to examine whether current debates may lay the groundwork for its formal legal recognition. Therefore, this analysis revisits the origins of cultural genocide as presented by Raphael Lemkin and examines the arguments that led to its removal from the final text of the Genocide Convention. The central thesis of this article is that cultural genocide does not, *per se*, constitute an independent crime within the framework of the Convention and that the requirement of physical or biological destruction of a protected group remains the prevailing position under international law. Building on this claim, the analysis seeks to move beyond a strictly physical or biological

¹⁰ Ana Filipa Vrdoljak, “Cultural Heritage in Human Rights and Humanitarian Law” in *International Human Rights and Humanitarian Law*, ed. Orna Ben-Naftali (Oxford: Oxford University Press, 2011), 291.

¹¹ Akhavan, *Cultural Genocide: Legal Label or Mourning Metaphor?*, 245.

understanding of group destruction by emphasizing the importance of cultural heritage and cultural identity for the survival of human communities. It is further argued that, since the exclusion of cultural genocide from the Convention, the protection of cultural heritage has been legally elevated to a level not anticipated at the time of its adoption. Finally, by addressing whether cultural genocide was unduly omitted and legally neglected, the article examines relevant jurisprudence of international courts and recent academic and policy-oriented efforts to reconsider this concept.

2 | Possible Reasons Why Cultural Genocide Could (Still) Be Relevant: Lemkin's Perspective

Although cultural genocide has been rejected as a legal concept, its connections to the destruction of cultural heritage warrant a reexamination of its origins – namely, the development of the term in Lemkin's works, his advocacy during the drafting process, and the reasons why this concept was not ultimately included in the Genocide Convention, despite the fact that it could have been incorporated.

Lemkin's analysis identified multiple dimensions of genocide, extending beyond physical and biological destruction and encompassed a broad spectrum of non-physical forms of destruction. He introduced the eight “techniques of genocide” in the following fields: political, social, cultural, economic, physical, biological, religious, and moral,^[12] without prioritizing one over another.^[13] For Lemkin, cultural genocide^[14] extends beyond

¹² Lemkin, *Axis Rule in Occupied Europe*, 82–90.

¹³ Leora Bilsky, Rachel Klagsbrun, “The Return of Cultural Genocide?,” *European Journal of International Law* 29, no. 2 (2018): 379.

¹⁴ Lemkin did not actively promote the term “cultural genocide” as a subtype of genocide, except in discussions surrounding the second draft of the Convention after 1946, when the concept of genocide was divided into physical and biological genocide on one side, and cultural genocide on the other. Even then, Lemkin used that term by explaining that an attack on a culture was a means of committing genocide rather than a distinct type of genocide. See more in: Douglas Irvin-Erickson, “Raphael Lemkin: Culture and Cultural Genocide,” in *Cultural Genocide: Law, Politics, and Global Manifestations*, ed. Jeffrey S. Bachman (London and New York: Routledge Studies in Genocide and Crimes against Humanity, 2019), 21–22.

forced assimilation achieved through moderate coercion, such as the prohibition of language. At its core, it is a deliberate policy that employs drastic methods aimed at the rapid and complete destruction of the cultural, moral and religious existence of a human group.^[15] According to Bilsky and Klagsbrun, Lemkin viewed the systematic attack on a particular group and its cultural identity – a crime intended to erase diversity itself – as the central concept of genocide.^[16] Sandhar argues that, by adopting a comprehensive perspective on genocide, Lemkin acknowledged the interrelationship between cultural and physical factors that shape the foundation of a nation.^[17] The eradication of cultural diversity may have consequences comparable to the physical destruction of the group.^[18] As Mako highlighted, Lemkin viewed culture as a fundamental component of both individual and collective well-being within human societies.^[19] Threats or violations directed against a group's cultural identity inevitably lead to its disintegration, forced assimilation, and even its physical annihilation at the end.^[20]

Proceeding from the premise that cultural diversity enriches the human experience and warrants protection, Lemkin wrote extensively about the connection between culture and genocide:

Generally speaking, genocide does not necessarily mean the immediate destruction of a nation, except when accomplished by mass killings of all members of a nation. It is intended rather to signify a coordinated plan of different actions aiming at the destruction of essential foundations of the life of national groups, with the aim of annihilating the groups themselves. The objectives of such a plan would be disintegration of the political and social institutions, of culture, language, national feelings, religion, and the economic existence of national groups, and the destruction of the personal

¹⁵ Draft Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Economic and Social Council, 26 June 1947 (hereinafter: 1947 Draft Convention), 27. <https://digitallibrary.un.org/record/611058?v=pdf>

¹⁶ Bilsky, Klagsbrun, "The Return of Cultural Genocide?" 374.

¹⁷ Jaspreet K. Sandhar, "Cultural Genocide in Tibet: The Failure of Art. 8 of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples in Protecting the Cultural Rights of Tibetans," *Santander Art and Culture Law Review* 2, no. 1 (2015): 179.

¹⁸ 1947 Draft Convention, 27.

¹⁹ Shamiran Mako, "Cultural Genocide and Key International Instruments: Framing the Indigenous Experience," *International Journal on Minority and Group Rights* 19 (2012): 180.

²⁰ Lemkin, *Axis Rule in Occupied Europe*, 79.

security, liberty, health, dignity, and even the lives of the individuals belonging to such groups.^[21]

According to Mako, the deliberate attempt to erase a group's cultural and social identity through forced integration or assimilation was not incidental; rather, it constituted a fundamental element and a defining feature of Lemkin's understanding of cultural genocide.^[22] In his view, attacks on culture typically preceded other forms of destruction, which, as Luck observes, further emphasizes the importance of culture in preserving the existence of a group. In Luck's view, it is inconsistent to diminish the significance of cultural genocide if it functions as the most reliable indicator of impending physical and biological destruction.^[23] When the disintegration of culture, personal security, liberty, health, and dignity fails, Lemkin wrote, "the machine gun can always be utilized as a last resort."^[24] As noted by Akhavan^[25] and Nersessian,^[26] for Lemkin, genocide was inseparable from the Holocaust.^[27] According to Mako, Lemkin was keenly aware of the experiences of native populations in settler societies during the process of colonization; this influenced his development of the concept of cultural genocide as a framework for understanding the non-physical destruction of a group.^[28] During the drafting of the Genocide Convention, Lemkin viewed the inclusion of a clause on cultural genocide as crucial to acknowledging and preventing the non-physical

²¹ Ibidem.

²² Mako, "Cultural Genocide and Key International Instruments," 182.

²³ Edward C. Luck, *Cultural Genocide and the Protection of Cultural Heritage*, (Los Angeles: J. Paul Getty Trust, Occasional Papers in Cultural Heritage Policy, 2/2018), 20.

²⁴ Lemkin, Raphael, Genocide – A Modern Crime, April 1945. <http://www.preventgenocide.org/lemkin/freeworld1945.htm>

²⁵ Akhavan, Cultural Genocide: Legal Label or Mourning Metaphor?, 266.

²⁶ Nersessian, "A Modern Perspective: The Current Status of Cultural Genocide Under International Law," 65.

²⁷ Lemkin suffered an immense personal tragedy; he lost 49 family members in the Holocaust. In his unpublished autobiography, he conveyed his anguish, describing his relentless campaign for the adoption of the Genocide Convention as an epitaph on his mother's grave. See more in Akhavan, Cultural Genocide: Legal Label or Mourning Metaphor?, 266.

²⁸ Thus, for example, in the context of colonialism in the United States, Lemkin argued that the colonial enslavement of American Indians amounted to cultural genocide – an effective and systematic mean of erasing a culture and stripping individuals of their social identity. Mako, "Cultural Genocide and Key International Instruments," 181, referring to footnote 26 in that paper.

destruction of a group. He asserted that the survival of a racial, national, or religious group is intrinsically tied to the preservation of its spiritual and moral unity. Its right to exist is not merely a matter of moral consideration but is also justified by the contributions such groups make to the overall progress of humanity.^[29] Lemkin's approach entails systematic efforts to dismantle the foundations that sustain a group's identity and existence, rather than focusing solely on its physical destruction. His arguments continue to resonate today, particularly in the context of the importance and preservation of a group's cultural identity. Building on this perspective, the article examines whether the destruction of a group's cultural heritage may lead to the erosion of its cultural identity and, ultimately, to its physical disappearance.

Despite Lemkin's steadfast commitment to securing recognition for cultural genocide, the term was ultimately excluded from the final text of the Genocide Convention. Following extensive deliberations, the drafters opted to define genocide strictly in terms of physical and biological acts, omitting cultural destruction from its scope and consequently departing from Lemkin's framework.

3 | Why Was the Concept of Cultural Genocide Ultimately Excluded from the Final Draft of the Genocide Convention?

To assess the arguments both for and against the inclusion of cultural genocide in the Convention and to determine whether these perspectives remain relevant and justified today, it is essential to revisit and analyze the debates from the drafting process. Understanding these discussions provides insight into the complexities surrounding cultural genocide and its place (if it exists at all) within international law.

One could argue that the fact that the drafters of the Genocide Convention debated not only the physical and biological destruction of a group (which ultimately became the core definition of genocide) but also the destruction of culture, highlights its significance. Cultural genocide,

²⁹ 1947 Draft Convention, 27.

as initially defined in the first draft of the Genocide Convention, referred to “the destruction by brutal means of the specific characteristics of a human group, that is to say, its moral and sociological characteristics.”^[30] This definition served as the foundation for subsequent discussions on the matter.

The drafting of the Convention proceeded through three distinct stages. It began with the preparation of the first draft by the UN Secretary-General in early 1947.^[31] Subsequently, an Ad Hoc Committee on Genocide was appointed to refine the text, resulting in a revised second draft. Finally, the Sixth Committee, a broader representative body, systematically reviewed proposals from member states, conducted a comprehensive legal analysis, engaged in extensive debates, and ultimately drafted and presented the final text of the Convention to the General Assembly for adoption.^[32] The Genocide Convention was adopted in December 1948.

3.1. The First Draft (September 1947)

The first draft was prepared by three distinguished authorities in international law: Vespasian Pella, Henri Donnedieu de Vabres, and Raphael Lemkin.^[33] The initial objective of what would become the Genocide Convention, as set out in Article 1 of that draft, was to establish a comprehensive legal framework for the prevention and punishment of all forms of genocide by preventing “the destruction of racial, national, linguistic, religious, or political groups of human beings.”^[34] The crime of genocide

³⁰ Ibidem, 17.

³¹ Acting on UN General Assembly Resolution 96(I) on “The Crime of Genocide” from 11 December 1946, the UN Economic and Social Council instructed UN Secretary-General to conduct studies for drafting a Convention on genocide.

³² More on the drafting process of the Convention in: William A. Schabas, *Genocide in International Law. The Crimes of Crimes* (Cambridge University Press, 2000), 51-101, or in Jeffrey S. Bachman, “An Historical Perspective: The Exclusion of Cultural Genocide from the Genocide Convention,” in *Cultural Genocide: Law, Politics, and Global Manifestations*, ed. Jeffrey S. Bachman (London and New York: Routledge Studies in Genocide and Crimes against Humanity, 2019), 45-51. See also: Sixth Committee: Draft Convention on Genocide: Report of the Economic and Social Council: Report and Draft Resolution / Adopted by Sub-Committee 2 on [the] Progressive Development and Codification of International Law, 11 November 1947. <https://digitallibrary.un.org/record/603461?ln=en&v=pdf>

³³ Bilsky, Klagsbrun, “The Return of Cultural Genocide?,” 388.

³⁴ 1947 Draft Convention Draft, Art. 1(1).

was defined as “a criminal act directed against any one of the aforesaid groups of human beings, with the purpose of destroying it in whole or in part, or of preventing its preservation or development,”^[35] that is, as “the deliberate destruction of a human group.”^[36]

The draft introduced a threefold definition of genocide:

- (a) causing the death of members of a group or injuring their health or physical integrity (i.e., physical genocide);
- (b) restricting births (i.e., biological genocide);
and
- (c) destroying the specific characteristics of the group (i.e., cultural genocide).^[37]

As Luck observed, in light of Lemkin’s holistic approach, the first draft made no explicit reference to physical, biological, and cultural genocide.^[38] However, both the description and subsequent discussion clearly indicated that these were the forms being addressed in accordance with Lemkin’s view.^[39] Even in this initial phase – which served as a starting point for further discussion on cultural genocide – there was no consensus regarding the justification for its inclusion in the Genocide Convention. While Lemkin strongly advocated its adoption, Pella and Donnedieu de Vabres argued that cultural genocide represented “an undue extension of the notion of genocide and amounted to reconstituting the former protection of minorities (which was based on other conceptions) under cover of the term genocide.”^[40]

Despite criticism, the first draft ultimately incorporated a comprehensive provision on cultural genocide. The listed methods of its commission were:

³⁵ Ibidem, Art. 1(II).

³⁶ Ibidem, 16.

³⁷ Ibidem, Art. 1(II)1-3.

³⁸ Luck, *Cultural Genocide and the Protection of Cultural Heritage*, 23.

³⁹ 1947 Draft Convention, 17, 25-28.

⁴⁰ Ibidem, 27.

a) forced transfer of children to another human group.^[41]

The practice of forcibly transferring children from one group to another is not a recent phenomenon; throughout history it has been employed by states seeking to eradicate certain populations, as well as by colonial powers that aimed to assimilate indigenous peoples under their authority.^[42] The separation of children from their parents and community during a crucial developmental stage can lead, even within a relatively short period, to the disappearance of a group as a cultural entity.^[43] It may also contribute to the physical destruction of the group. Perpetrators often aim to dismantle protected communities by removing their children and assimilating them into a different cultural setting.^[44] This remains the sole provision retained from the proposed elements of the ultimately discarded concept of cultural genocide.^[45] Some authors perceive it as a “distant echo of rejected cultural genocide,”^[46] while others regard it as an enigmatic provision, seemingly inserted into the Convention “almost as an afterthought, with little substantive debate or consideration.”^[47] According to Akhavan, the inclusion of this provision aimed to prevent the forced displacement of children, as carried out under Nazi policies during World War II to transfer the so-called “racially valuable” children.^[48] This article will not undertake a detailed analysis of this element of genocide; nevertheless, it continues

⁴¹ Ibidem, Art. 1(II)3a).

⁴² Hilly B. Moodrick Even Khen, “The Forcible Transfer of Children from Ukraine as Genocide: Awakening the Dormant Prohibition of the Genocide Convention,” *The International Journal of Children’s Rights* 32 (2024): 82.

⁴³ 1947 Draft Convention, 27. See also: Iryna Kozak-Balaniuk and Ihor Kozak, “Genocide of Ukrainian Children. The Forcible Transfer of Ukrainian Children by Russia as an Attempt to Erase National Identity,” *Prawo i Więź*, no. 4 (57) (2025): 974.

⁴⁴ Moodrick Even Khen, “The Forcible Transfer of Children from Ukraine as Genocide,” 89.

⁴⁵ This provision was included in the final text at the proposal of the Greek representative in the Sixth Committee, following the definitive rejection of the concept of cultural genocide. Although the proposal faced resistance from some representatives, it was ultimately accepted.

⁴⁶ Bilsky, Klagsbrun, “The Return of Cultural Genocide?,” 374.

⁴⁷ Schabas, *Genocide in International Law*, 175.

⁴⁸ During the trial of Heinrich Himmler, the defendant stated that among the “mixture of [occupied] peoples, there will always be some racially good types... I think that it is our duty to take their children with us, to remove them from their environment, if necessary, by robbing or stealing them.” For more see: Akhavan, *Cultural Genocide: Legal Label or Mourning Metaphor?*, 260.

to generate debate to this day, both in the context of armed conflicts and in the protection of indigenous peoples. Since children are the bearers of their community's culture and the key to its future, such transfers affect not only the child's perception of their own cultural "belongings" but also the preservation of the group's cultural cohesion. The link between the forcible transfer of children and the preservation of cultural heritage is explicitly acknowledged in the ICC Policy on Cultural Heritage,^[49] a document that underscores the fundamental role of cultural heritage as a shared legacy of humanity and a vital element of community survival. It recognizes that children serve as a primary channel through which cultural heritage is transmitted to future generations. Their forcible removal from their community constitutes an underlying act of genocide, one that seriously disrupts access to, practice of, and continuity of a group's cultural heritage. For the children themselves, such transfer results in a profound rupture from their cultural roots, language, and traditions.^[50]

b) forced and systematic exile of individuals representing the culture of a group.^[51]

Such individuals include educators, teachers, scholars, writers, artists, and others – those who, through their work, contribute to the cultural, linguistic, and moral cohesion of the group. According to the drafters of the Convention, the removal of such persons results in the group becoming “nothing more than an amorphous and defenseless mass.”^[52] This has also been recognized in the previously mentioned ICC Policy on Cultural Heritage. The court acknowledges that acts of violence directed against prominent individuals who symbolize the group as a whole or who are vital to its survival, such as those with significant cultural standing or leadership roles, may themselves amount to genocide or serve as evidence of genocidal intent.^[53]

⁴⁹ Policy on Cultural Heritage, International Criminal Court, The Office of the Prosecutor, June 2021.

⁵⁰ Ibidem, para. 87.

⁵¹ 1947 Draft Convention, Art. 1(II)3b).

⁵² Ibidem, 28.

⁵³ ICC Policy on Cultural Heritage, para. 80.

c) prohibition of the use of the national language even in private intercourse.^[54]

Such a prohibition aims to suppress the language of a particular group, with consequences that have, or may have, a significant impact on the group's cultural survival. Reducing a group's language to the status of a dialect can contribute to its marginalization, rendering it socially and politically insignificant.^[55] Half a century later, language would be recognized in international law as a "vehicle of intangible cultural heritage,"^[56] a primary means of transmitting it from one generation to another. Its prohibition or neglect represents more than the loss of a communication tool. Language is a vehicle of culture, tradition, cultural identity, and collective knowledge and memory across generations. Its loss leads to the erosion of cultural identity and, ultimately, of a group's cohesion. Proponents of the concept of cultural genocide may argue that the deliberate destruction of a group's language dismantles its cultural foundations, which in turn may threaten its survival as a distinct community.

d) systematic destruction of books printed in the national language or of religious works or prohibition of new publications.^[57]

Such destruction places cultural heritage under the exclusive "guardianship" of oral tradition, and despite the protection that oral traditions and expressions enjoy today, particularly under the Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage,^[58] the question remains to what extent, if at all, such tradition, as the sole transmitter of culture, can ensure its preservation.

⁵⁴ 1947 Draft Convention, Art. 1(II)3c).

⁵⁵ Ibidem, 28.

⁵⁶ Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage, Art. 2(2)a). Convention is adopted on 18 October 2003 and entered into force on 4 May 2006. More information at: <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=080000028006656f>

⁵⁷ 1947 Draft Convention, Art. 1(II)3d).

⁵⁸ Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage, Arts. 2(2) and 31.

e) systematic destruction of historical or religious monuments or their diversion to alien uses, destruction or dispersion of documents and objects of historical, artistic, or religious value and of objects used in religious worship.^[59]

These elements may also be viewed against the backdrop of the destruction of cultural heritage in the present age. In its contemporary meaning, cultural genocide can be understood as the destruction of the structures and practices that enable a group to preserve its identity,^[60] or as a group of resources inherited from the past that people, independently of ownership, identify as a reflection and expression of their evolving values, beliefs, knowledge, and traditions, encompassing all aspects of the environment shaped by the interaction between people and places over time.^[61] It encompasses all aspects of the environment shaped by the interaction between people and places over time, serving as a medium through which individuals and communities define, affirm, and transmit their identity.^[62] Contemporary debates on cultural genocide must therefore extend beyond the destruction of cultural property, as regulated by the Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (hereinafter: “1954 Hague Convention”).^[63] Rather than focusing solely on material, tangible heritage, contemporary discourse embraces broader conceptions of cultural heritage, grounded in intangible elements manifested in diverse forms that depend on human beings as bearers and transmitters of a group’s distinctive attributes:

⁵⁹ 1947 Draft Convention, Art. 1(II)3e).

⁶⁰ Truth and Reconciliation Commission of Canada, *Honouring the Truth, Reconciling for the Future: Summary of the Final Report of the Truth and Reconciliation Commission of Canada*, 2015, 1. https://irsi.ubc.ca/sites/default/files/inline-files/Executive_Summary_English_Web.pdf. See also Nersessian, “Rethinking Cultural Genocide.”

⁶¹ Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society, Council of Europe Treaty Series, no. 199, 27 October 2005, Article 2.

⁶² Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on the European Cultural Heritage Strategy for the 21st century, CM/Rec(2017), 22 February 2017.

⁶³ The Hague Convention is adopted on 14 May 1954 and entered into force on 7 August 1956. More information at: <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=0800000280145bac>

- (a) oral traditions and expressions, including language;
- (b) performing arts;
- (c) social practices, rituals, and festive events;
- (d) knowledge and practices concerning nature and the universe; and
- (e) traditional craftsmanship.^[64]

Moreover, cultural heritage must be understood as transcending legal definitions, with its significance situated within a broader social, sociological, and historical framework.

Against this backdrop, attacks on cultural heritage in contemporary armed conflicts, which persists as a recurring feature and have acquired a particularly alarming dimension in Ukraine and Gaza, reopen debates on cultural genocide.^[65] As highlighted in international debates, cultural heritage transcends material form, embodying national consciousness and a foundation of survival. Thus, for instance, in the debate before the Congress of the Council of Europe in October 2024,^[66] as well as in the preceding declaration on the destruction of Ukraine's cultural heritage,^[67] it was emphasized that the targeting of Ukraine's cultural heritage bears a genocidal dimension, given its orientation toward erasing Ukrainian identity.^[68] Emphasis was placed on the fact that cultural heritage is not merely material but represents a foundation of national consciousness and survival.^[69] The declaration further underscored that the targeted destruction and looting of cultural property reflect a systematic policy "aimed at erasing Ukraine's historical and cultural identity, consistent with genocidal intent."^[70]

⁶⁴ Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage, Article 2.

⁶⁵ See e.g., UNESCO, *Damaged Cultural Sites in Ukraine Verified by UNESCO*, 22 September 2025. <https://www.unesco.org/en/articles/damaged-cultural-sites-ukraine-verified-unesco> or UNESCO, *Impact on Cultural Heritage*, 9 October 2025. <https://www.unesco.org/en/gaza/assessment>

⁶⁶ Council of Europe Office in Ukraine, *Destruction of Cultural Heritage in Ukraine*. <https://www.coe.int/en/web/kyiv/-/destruction-of-cultural-heritage-in-ukraine>

⁶⁷ Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, *The Destruction of Cultural Heritage in Ukraine*, Declaration 9 (2024), 15 October 2024.

⁶⁸ Council of Europe Office in Ukraine, *Destruction of Cultural Heritage in Ukraine*.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ *The Destruction of Cultural Heritage in Ukraine*, Declaration, para. 5.

The foregoing indicates that recent armed conflicts contribute to a renewed consideration of the concept of cultural genocide, despite the absence of its formal recognition in international law. The fact that attacks on cultural sites are no longer perceived solely as assaults on the material value of a group but as attempts to annihilate its historical and cultural identity has reopened debates on cultural genocide and its possible recognition as a category within international legal and political discourse.

In light of the destruction of numerous cultural and religious monuments, international courts have addressed related cases since the 1990s.^[71] These cases, as analyzed in this study, emphasize both the importance of preserving cultural heritage and its expanding recognition in safeguarding the cultural identity of peoples whose heritage is deliberately targeted. It is maintained herein that courts have established, among others, a link between the destruction of cultural heritage and the crime of genocide, which will be discussed further below.

3.2. The Second Draft (May 1948)

In May 1947, the first draft was presented to the UN Economic and Social Council, which then established the Ad Hoc Committee on Genocide^[72] to further develop the Convention.^[73] Unlike the first draft, the second, introduced in May 1948 by the Ad Hoc Committee, contained separate articles addressing acts intended to bring about the physical or biological

⁷¹ The first legal proceeding focused entirely on attacks against and the destruction of cultural heritage during an armed conflict was the ICC's case against Ahmad Al Faqi Al Mahdi. In September 2016, he was convicted of the war crime of deliberately targeting historic and religious monuments in Timbuktu, Mali, in 2012. Found guilty, he was initially sentenced to nine years' imprisonment, later reduced to seven. The situation in the Republic of Mali, in *Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, ICC-01/12-01/15, 27 September 2016.

<https://www.internationalcrimesdatabase.org/Case/3321/Al-Mahdi-Case/>

⁷² The Ad Hoc Committee, consisting of seven members – China, France, Lebanon, Poland, Soviet Union, United States, and Venezuela. See more in: Bachman, "An Historical Perspective," 46.

⁷³ See the result of their deliberations in the Report of the Committee and Draft Convention drawn up by the Committee / Ad Hoc Committee on Genocide (Dr. Karim Azkoul – Rapporteur), 24 May 1948 (hereinafter: 1948 Report of the Ad Hoc Committee on Genocide). <https://digitallibrary.un.org/record/604195?ln=en&v=pdf>

destruction of a group (Article 2)^[74] and cultural genocide (Article 3). According to Bachman, this separation allowed governments to make reservations to specific provisions of the Convention, enabling them to express their disagreement with the concept of cultural genocide while still allowing its adoption.^[75] Recognizing the lack of sufficient support for the inclusion of cultural genocide in the Convention, Lemkin contemplated the possibility of a future protocol to address these concerns. However, he did not pursue this idea further. His primary objective throughout was to persuade others to acknowledge that the destruction of culture was an integral part of genocide, rather than to treat it as a separate crime.^[76] According to Bilsky and Klagsbrun, that “tactical separation” marked a departure from Lemkin’s holistic approach, shifting toward a narrower humanitarian law perspective.^[77] It allowed states to argue that issues related to the protection of culture should be addressed through human rights instruments rather than the Genocide Convention, a point that would be emphasized in the final phase of discussions before the Sixth Committee, which will be presented in more detail below.

Cultural genocide was defined as a distinct form of genocide as:

any deliberate act committed with the intent to destroy the language, religion or culture of a national, racial or religious group on the ground of national or racial origin or religious belief such as:

- a) prohibiting the use of language of the group in daily intercourse or in schools, or the printing and circulation of publications in the language of the group;
- b) destroying, or preventing the use of libraries, museums, schools, historical monuments, places of worship or other cultural institutions and objects of the group.^[78]

⁷⁴ The 1948 Report of the Ad Hoc Committee on Genocide, Article 2, unlike the final text and the definition of protected groups, protects political groups instead of ethnic groups on the grounds of national or racial origin, religious belief, or political opinion of its members. Such physical or biological genocide involves four forms of *actus reus*: (a) killing members of the group; (b) impairing the physical integrity of member of the group; (c) inflicting on members of the group measure or conditions of life aimed at causing their deaths; (d) imposing measures intended to prevent births within the group.

⁷⁵ Bachman, “An Historical Perspective,” 48.

⁷⁶ Luck, *Cultural Genocide and the Protection of Cultural Heritage*, 23.

⁷⁷ Bilsky, Klagsbrun, “The Return of Cultural Genocide?,” 388-389.

⁷⁸ 1948 Report of the Ad Hoc Committee on Genocide, Art. 3.

From the perspective advanced in this article, the debate over the inclusion or exclusion of cultural genocide from the draft in May 1948 crystallized the core arguments of both sides and revealed the reasons why cultural genocide was ultimately rejected at the next stage of its consideration. Those advocating its removal emphasized the distinction between physical genocide – the crime that had prompted the discussion on adopting the Convention, on the one hand, and cultural genocide – a concept shrouded in ambiguity and difficult to define, on the other. They feared that its inclusion might hinder the Convention's broader acceptance, thereby diminishing its impact. Conversely, proponents of cultural genocide argued that a human group can be suppressed in two equally destructive ways: first by eliminating its members, and second, by erasing its distinctive traits without directly targeting their lives. To them, the absence of cultural genocide within the Convention would prevent it from realizing its purpose. In the end, the Ad Hoc Committee voted six to one in favor of retaining the prohibition of cultural genocide.^[79]

The definitions of cultural genocide set out in the two drafts laid the foundation for debates following 1948. They remain relevant in the twenty-first century, not merely as historical drafts of the crime in a strictly legal sense but because their elements can be discerned in subsequent discriminatory practices. This demonstrates that the components set out in the original definitions continue to function as indicators of cultural genocide in public discourse, though today they are framed within a broader context encompassing human rights, international law, and societal development, with the digital environment in particular opening further avenues for discrimination and enabling its faster and more efficient execution.

3.3. Third Draft Discussions (September – October 1948)

On August 26, 1948, the UN Economic and Social Council submitted the Ad Hoc Committee's draft to the General Assembly, which subsequently forwarded it to the Sixth Committee for further review.^[80] The discussions on cultural genocide before the Sixth Committee, in September and October 1948, were among the most complex aspects of the discourse,^[81] likely

⁷⁹ Ibidem, 17-18.

⁸⁰ Bachman, "An Historical Perspective," 46.

⁸¹ Mako, "Cultural Genocide and Key International Instruments," 183.

because cultural genocide was perceived as “a rather nebulous concept.”^[82] The debates leading up to the adoption of the final text^[83] highlighted the delicate balance between achieving international consensus, establishing a robust and enforceable legal framework, and navigating the intersection of political considerations and legal interpretations.

The proponents of including cultural genocide in the Convention underscored that cultural and physical genocide are not separate phenomena but rather two aspects of the same phenomenon, each rooted in the same origin, driven by the same motive, and serving the same purpose – the annihilation of a human group.^[84] A group may cease to exist either through the physical extermination of its members or through the eradication of its defining and enduring traits.^[85] The erosion of these characteristics leads to the disintegration of its unity, even in the absence of a direct assault on the lives of its members.^[86] Although physical genocide and cultural genocide are not of the same gravity, and cultural genocide may indeed be seen as “less brutal” or “less hideous,” it may still pose a threat to a particular group and lead to its destruction.^[87] For some, it is more harmful than physical or biological genocide since “it worked below the surface,”^[88] attempting to deprive the whole population of its ancestral culture, tradition, language, or practices. Such actions are a feature of persecutions that seek to annihilate a group.^[89] While cultural genocide serves as the means or a prelude, physical genocide is its end. To condemn physical genocide while disregarding cultural genocide would be a denial of reason.^[90]

⁸² Antonio Cassese, *International Criminal Law*, (Oxford: Oxford University Press, 2008), 130.

⁸³ All information in the following text regarding the discussion in the Sixth Committee in September and October 1948, especially the arguments put forward by both proponents and opponents of cultural genocide, can be found in: Official Records of the 3rd Session of the General Assembly. Part 1: Legal Questions: 6th Committee: Summary Records of Meetings, 21 September – 10 December 1948 (hereinafter: “1948 Sixth Committee Report”). <https://digitallibrary.un.org/record/698144?v=pdf>

⁸⁴ Ibidem, 33, 203.

⁸⁵ Ibidem, 205.

⁸⁶ Ibidem, 196.

⁸⁷ Ibidem, 194–198.

⁸⁸ Ibidem, 198.

⁸⁹ Ibidem, 202.

⁹⁰ Ibidem, 193.

The opponents of including Article 3 in the Convention argued that cultural genocide exists on a distinct plane from physical or biological genocide, one that far exceeded the intended scope of the Convention.^[91] They maintained that, unlike physical genocide, cultural genocide lacked a precise legal definition, rendering it “too indefinite” or “too vague” to be effectively incorporated into the Convention.^[92] This position revived arguments emphasized in earlier drafting sessions: that the Genocide Convention was primarily motivated by physical genocide, the large-scale extermination of human groups, which had profoundly shocked the conscience of humanity. Therefore, equating physical and cultural genocide was deemed inappropriate.^[93] Addressing mass executions in gas chambers alongside the closure of libraries within the same binding document was seen as both illogical and disproportionate.^[94] Cultural genocide, therefore, falls outside the scope of the Genocide Convention and should instead be addressed within existing human rights frameworks or as an issue concerning national minorities.^[95]

The discussion also revealed positions suggesting that the recognition of cultural genocide requires a more nuanced consideration of its potential implications. Before proceeding, it would be essential, the participants argued, to clearly define which cultural groups would be granted protection. Would it extend to all cultures, including “even the most barbarous”?^[96] Furthermore, they considered it crucial to determine whether state-sponsored assimilation policies (historically justified as civilizing missions) should also fall within the definition of cultural genocide.^[97] They contended that the broad scope and inherent vagueness of provisions on cultural genocide would inevitably create opportunities for unwarranted interference in the internal affairs of states.^[98]

After an intense debate marked by sharply opposed positions the Committee ultimately ruled – by a vote of 25 in favor, 16 against, with 4 abstentions and 13 delegations absent – against including provisions on cultural genocide in the Convention. In the end, only material destruction, whether

⁹¹ Ibidem, 14, 31.

⁹² Ibidem, 198, 202.

⁹³ Ibidem, 200.

⁹⁴ Ibidem, 199.

⁹⁵ Ibidem, 15, 16, 186, 197.

⁹⁶ Ibidem, 201.

⁹⁷ Ibidem, 201.

⁹⁸ Ibidem, 186.

physical or biological, was retained.^[99] The sole element associated with cultural genocide to survive from the original draft, as noted above, was the forced transfer of children from one group to another.

The foregoing analysis demonstrates that Lemkin's vision of genocide was ultimately set aside, with the concept redefined in more restrictive terms. This outcome was shaped not only by the legal complexities inherent in the crime but also, to a significant extent, by political considerations and the prevailing outlook of the time. As Bilsky and Klagsbrun have emphasized, Lemkin had consistently identified the state-centric bias of international law and its strong attachment to the protection of state sovereignty. During the drafting process, however, this protection operated as a limiting factor in understanding and addressing genocide,^[100] a concern that proved accurate with the rejection of cultural genocide. Geopolitical and national interests of member states played a role in shaping the fate of the cultural genocide clause. For Bachman, the Genocide Convention was a "political project," the result of political maneuvering. It was shaped in response to the atrocities of the early twentieth century while safeguarding the interests of those involved in its negotiation.^[101] As Schabas concluded, the issue aligned with the concerns of several countries, especially those mindful of the challenges within their own policies regarding minority groups, including indigenous peoples and immigrants.^[102] Even today, he argues, broader interpretations of genocide are tied to concerns about the survival of minority cultures.^[103]

As Moodrick-Even Khen argues, colonial states were resistant to recognizing cultural genocide, fearing that their assimilation policies toward indigenous populations in the territories they governed would be classified as acts of genocide.^[104] "A state would never prosecute a crime instigated or backed by itself," Lemkin wrote.^[105] As Powell concluded, the wording of the Convention was shaped with the drafters' intent to avoid

⁹⁹ Ibidem, 206.

¹⁰⁰ Bilsky, Klagsbrun, "The Return of Cultural Genocide?," 378.

¹⁰¹ Bachman, "An Historical Perspective," 53.

¹⁰² Schabas, *Genocide in International Law*, 184.

¹⁰³ William A. Schabas, *Genocide*, Encyclopedia Entries, Max Planck Encyclopedias of International Law [MPIL], March 2023. <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e804>.

¹⁰⁴ Moodrick Even Khen, "The Forcible Transfer of Children from Ukraine as Genocide," 86.

¹⁰⁵ Raphael Lemkin, "Genocide," *The American Scholar* 15, no. 2 (1946): 228.

criminalizing their own actions. Although the Convention holds significance on its own, it remains influenced by political forces beyond Lemkin's reach.^[106] While Lemkin's understanding of genocide was detailed and multifaceted, Luck argued that it lacked an equally comprehensive vision for the measures and institutions necessary to prevent it. As a legal scholar rather than an expert in politics or international enforcement, Lemkin placed trust in legal solutions while giving limited attention to mechanisms that ensure compliance.^[107] He overlooked the fact that, even in shaping this issue in the immediate aftermath of World War II, political interests and fears – particularly those of major colonial powers, some of which were permanent members of the UN Security Council – had an influence.

In light of the foregoing, it may be concluded that the exclusion of the concept of cultural genocide from the Convention delineated its position within international law. In strictly legal terms, cultural genocide does not constitute a crime *per se*, thereby confirming the principal argument advanced in this article. Subsequent debates, many of which remain active to this day, have approached cultural genocide more broadly, through the prism of the destruction of cultural heritage (both tangible and intangible) and the suppression of a people's cultural identity. Its connection to genocide, however, has been acknowledged only indirectly, a point that will be further examined in the following sections of this article.

4 | Cultural Genocide in the Twenty-First Century: Its Current Status and Potential Perspectives

The crime of genocide has remained substantively unchanged since 1948. It is defined as the physical or biological destruction of a protected group.

In 1996, the International Law Commission (ILC) reinforced this position in the Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind, stating:

¹⁰⁶ Christopher Powell, "What do genocides kill? A relational conception of genocide," *Journal of Genocide Research* 9, no. 4 (2007): 532.

¹⁰⁷ Luck, *Cultural Genocide and the Protection of Cultural Heritage*, 22.

As clearly shown by the preparatory work for the Convention, the destruction in question is the material destruction of a group either by physical or by biological means, not the destruction of the national, linguistic, religious, cultural or other identity of a particular group.^[108]

The ILC further emphasizes that:

- (a) killing members of the group;
- (b) causing serious bodily or mental harm to members of the group; and
- (c) deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part are regarded as forms of physical destruction, while
- (d) imposing measures intended to prevent births within the group and
- (e) the forced transfer of children from one group to another constitute forms of biological destruction of the group.^[109]

The requirement of either physical or biological destruction of a group is now firmly established in international customary law and reflected in numerous judgments by international criminal *ad hoc* tribunals^[110] and the ICJ.^[111] The concept of cultural genocide has never been incorporated into the statutes of international criminal *ad hoc* tribunals or the International

¹⁰⁸ 1996 Draft Code of Crimes Against Peace and Security of Mankind, 45-46, para. 12.

¹⁰⁹ Ibidem, 46, para. 12.

¹¹⁰ See e.g., *Prosecutor v. Goran Jelisić*, Judgment, Case No. IT-95-10-T, 4 December 1999, para. 60; *Akayesu Trial Judgement*, para. 495; *Prosecutor v. Georges Anderson Nderubumwe Rutaganda*, Judgment and Sentence in the Trial Chamber, Case No. ICTR-96-3-T, 6 December 1999, para. 46; *Prosecutor v. Laurent Semanza*, Judgment and Sentence, Case No. ICTR 97-20-T, 15 May 2003, para. 315; *Prosecutor v. Radovan Karadžić*, Judgment, Case No. IT-95-5/18-T, 24 March 2016, paras. 539-540; *Prosecutor v. Zdravko Tolimir*, Judgment, Case No. IT-05-88/2-T, 12 December 2012 (hereinafter: *Tolimir Trial Judgment*), para. 746, etc.

¹¹¹ See e.g., International Court of Justice, *Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment, 26 February 2007 (hereinafter: “2007 ICJ Genocide Case”), paras. 161, 344.

Criminal Court.^[112] While courts recognize “recent developments”^[113] and acknowledge that a group can be destroyed through the deliberate eradication of its culture and identity, ultimately leading to its disappearance as a distinct entity^[114] – this perspective remains limited. An attack solely on the sociological or cultural characteristics that define a group’s uniqueness – even where specifically intended to destroy those elements – does not fall under the legal definition of genocide.^[115] Where there is physical or biological destruction there are often simultaneous attacks on the cultural and religious property and symbols of the targeted group. As confirmed in numerous proceedings before international courts, such attacks may legitimately be regarded only as evidence of an intent to physically destroy the group.^[116]

The same conclusion was endorsed by the ICC Policy on Cultural Heritage: genocide presupposes the physical or biological destruction of a group, and acts directed against cultural heritage alone are not legally recognized as constituting genocide. Yet, when they are perpetrated in parallel with physical or biological attacks on members of a protected group, they may serve as indicators of genocidal intent.^[117] The Policy underscores that cultural heritage is not merely an accessory to group identity but a constitutive element of its survival. By recognizing that attacks on cultural heritage, when combined with physical or biological assaults, may serve as

¹¹² As O’Keeffe noted, the Rome Statute’s drafting never included a proposal to expand genocide’s definition to encompass “cultural genocide.” Roger O’Keeffe, “Cultural Heritage and International Criminal Law” in *Sustainable Development, International Criminal Justice, and Treaty Implementation*, eds. Sébastien Jodoin and Marie Claire Cordonier Segger (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), 140.

¹¹³ *Prosecutor v. Radoslav Krstić*, Judgment, Case No. IT-98-33-T, 2 August 2001 (hereinafter: “Krstić Trial Judgment”), para. 580 in connection with paras. 577-579.

¹¹⁴ *Ibidem*, para. 574.

¹¹⁵ *Ibidem*, para. 580.

¹¹⁶ *Ibidem*. The Trial Chamber in this case therefore considered the deliberate destruction of mosques and houses belonging to members of the group as evidence of intent to destroy that particular group. For confirmation of the same conclusion see also e.g.: *Karadžić Trial Judgment*, para. 553; *Tolimir Trial Judgment*, paras. 741, 746; *Prosecutor v. Zdravko Tolimir*, Judgment, Case No. IT-05-88/2-A, 8 April 2015, para. 230, where the Appeals Chamber identified an error in para. 766 of the Trial Judgment. Specifically, the Trial Chamber had incorrectly concluded that the destruction of mosques constituted an additional act of genocide under Article 4(2)(c) of the Statute. See also 2007 ICJ Genocide Case, para. 344.

¹¹⁷ ICC Policy on Cultural Heritage, paras. 79-80.

indicators of genocidal intent,^[118] the Policy situates culture at the center of genocide analysis. Moreover, the acknowledgement that acts such as the forced transfer of children^[119] or the systematic erosion of cultural practices^[120] can contribute to the destruction of a group highlights the inseparability of cultural continuity from physical existence. In this way, the ICC Policy on Cultural Heritage affirms that safeguarding cultural heritage is indispensable to the protection of groups under international law and that violations directed against culture must be taken seriously both as evidence of genocidal intent and as aggravating circumstances in the adjudication of genocide.^[121] On the basis of the foregoing, it may be concluded that the ICC Policy does not redefine genocide, insofar as it maintains the requirement of biological or physical destruction of a protected group. Nevertheless, it contributes to the contemporary understanding of cultural genocide. By linking the destruction of cultural heritage to the establishment of genocidal intent and to aggravating circumstances, contemporary law may create a bridge between the formal legal definition of genocide and the reality in which the annihilation of a culture is inseparably tied to the destruction of human groups.

In a similar vein, the United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech^[122] underscores that hate speech erodes social cohesion, undermines shared values, and has historically served as a precursor to atrocity crimes, including genocide.^[123] Hate rhetoric serves as a tool of stigmatization and dehumanization, justifying the destruction of language, customs, religion, and cultural heritage of “others” “on the basis of who they are.”^[124] By emphasizing belonging rather than exclusion, the strategy fosters a positive identification of protected communities, a feature recognized by international courts^[125] as central to the determination of genocide. Although

¹¹⁸ Ibidem, para. 30.

¹¹⁹ Ibidem, para. 87.

¹²⁰ Ibidem, para. 83.

¹²¹ Ibidem, para. 78.

¹²² UN Strategy and Plan of Action on Hate Speech, United Nations, 18 June 2019. The Strategy was developed within the framework of the UN Working Group on Hate Speech and is coordinated by the Secretary-General’s Special Adviser on the Prevention of Genocide.

¹²³ United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech Detailed Guidance on Implementation for United Nations Field Presences, September 2020, 7.

¹²⁴ Ibidem, 2.

¹²⁵ Namely, by stressing the necessity of positively identifying the group and the importance of ensuring that the targeted group is not defined negatively as

the strategy does not employ the term “cultural genocide,” it recognizes that hate speech can suppress fundamental rights, including the survival of groups protected under the Genocide Convention. By framing hate speech as a threat to democratic values and by underscoring the safeguarding of cultural diversity, the strategy promotes human rights, non-discrimination, and intercultural dialogue,^[126] thereby contributing to the preservation of diverse identities. Taken together, these instruments underscore that assaults on culture and identity, whether through physical destruction or verbal incitement, must be treated as integral components of genocide prevention. At the same time, they contribute to a broader understanding of the protection of cultural heritage within the context of cultural genocide.

This process began immediately after the adoption of the Genocide Convention and the 1954 Hague Convention and has evolved over the years through the adoption of numerous instruments on the protection of human rights and cultural heritage, continuing to the present day. It may be argued that the rethinking of cultural genocide was propelled by the dynamics of decolonization and the growing political activism of indigenous peoples throughout the 1970s and 1980s, which created political space for its return to international discourse.^[127] This refers to the establishment of the UN Working Group on Indigenous Populations in 1982.^[128] A decade later, it introduced the Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (hereinafter: “1993 Draft”).^[129] It may be argued that cultural genocide might be

a “non-Serb national, ethnic, or religious group” (as referenced in the Applicant’s final submissions in *Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro*), the Court concluded: “It is a matter of who those people are, not who they are not.” 2007 ICJ Genocide Case, paras. 193, 196, 368. The same criterion was also accepted in proceedings before the ICTY, see e.g.: *Prosecutor v. Milomir Stakić*, Judgment, Case No. IT-97-24-A, March 22, 2006, paras. 16–27; Jelisić Trial Judgment, paras. 71–72; Karadžić Trial Judgment, para. 541.

¹²⁶ United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech Detailed Guidance on Implementation, 42.

¹²⁷ See e.g., Luck, *Cultural Genocide and the Protection of Cultural Heritage*, 26.

¹²⁸ It was established as one of the six working groups overseen by the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights. See more at: <https://social.desa.un.org/issues/indigenous-peoples/united-nations-declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples>

¹²⁹ Discrimination Against Indigenous Peoples. Report of the Working Group on Indigenous Populations on its eleventh session; Commission on Human Rights Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities Forty-fifth session, Agenda item 14, E/CN.4/Sub.2/1993/29, 23 August 1993. <https://www.refworld.org/reference/themreport/unsubcom/1993/en/91751>

perceived differently today and might have acquired greater legal significance^[130] if the rejected provision of Article 7 from the 1993 Draft had been accepted. That provision recognized the collective and individual rights of indigenous peoples, ensuring they would not be subjected to ethnocide or cultural genocide. It outlined measures of prevention and redress in relation to practices such as the erosion of cultural identity, dispossession of lands, forced population transfers, imposed assimilation, and targeted propaganda.^[131] According to Akhavan, had that provision been adopted, it might have reintroduced an even broader concept of cultural genocide than that proposed in first draft of the Genocide Convention.^[132] After 1993, as Nersessian concludes, discussions of cultural genocide remained on the margins of debates, occupying a secondary position in contemporary interpretations of genocide and group destruction.^[133]

The concept was ultimately omitted from the final text of the 2007 UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples,^[134] which nevertheless recognized their right, among others, “not to be subjected to any act of genocide or any other act of violence, including forcibly removing children of the group to another group.”^[135] It is noteworthy that, although the term “cultural genocide” was removed from the final text, the list of prohibited acts contained in the discarded Article 7 was largely retained in the final version of Article 8. Rather than guaranteeing protection against ethnocide and cultural genocide, Article 8 provides that indigenous peoples have the right “not to be subjected to forced assimilation or the destruction of their culture.”^[136] On this basis, Sandhar argues that, while the term “cultural genocide” was omitted from the final text, all the substantive

¹³⁰ Although UN General Assembly declarations do not have the binding force of international law, they can still significantly influence the development of customary law.

¹³¹ Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Article 7.

¹³² Akhavan, *Cultural Genocide: Legal Label or Mourning Metaphor?*, 254.

¹³³ David Nersessian, “Rethinking Cultural Genocide Under International Law, Human Rights Dialogue (1994-2005): Cultural Rights,” *Carnegie Council for Ethics in International Affairs*, 22 April 2005. <https://www.carnegiecouncil.org/media/series/dialogue/human-rights-dialogue-1994-2005-series-2-no-12-spring-2005-cultural-rights-section-1-rethinking-cultural-genocide-under-international-law>

¹³⁴ UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, A/RES/61/295, 13 September 2007.

¹³⁵ *Ibidem*, Art. 7(2).

¹³⁶ Compare rejected Article 7 from the Draft and Article 8 of the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (final text).

elements of the concept remain, thereby providing a credible foundation for reassessing cultural genocide, even despite the declaration's non-binding nature.^[137]

Notwithstanding the Genocide Convention's refusal to recognize cultural genocide, even a brief analysis of the aforementioned instruments shows that the concept may today be understood as a multidimensional process in which identity is destroyed through various forms of violence, not only by physically annihilating cultural heritage, but also through hate speech, stigmatization, and the suppression of language, culture, or traditions directed toward systematic eradication. This becomes particularly evident when cultural heritage is seen not merely in material terms, but also as intangible and embodied in individuals who sustain and transmit it. Its destruction thus effaces the elements by which one group is distinguished from another.

Accordingly, numerous authors have argued for the need to reaffirm the concept of cultural genocide. As awareness of indigenous rights has grown, and genocide studies have undergone a process of decolonization, recognition of cultural destruction as a method of genocide has gained increasing support. In Bachman's view, legal frameworks must adapt to this reality.^[138] This requires amending the Genocide Convention to include the intentional destruction of cultural heritage, both tangible and intangible, within the definition of the crime.^[139] As Gerstenblith argues, Lemkin's perspective should be revisited as recognizing cultural and heritage destruction as either a distinct form of genocide or an integral part of physical genocide.^[140] Cultural genocide should be treated with the same significance as physical genocide rather than being regarded as a secondary issue.^[141] By defining genocide solely in terms of its physical and biological aspects, a group may remain intact in form while its collective identity is profoundly and irreversibly damaged. In other words, the current interpretation of genocide "preserves the body of the group but allows its very soul to be

¹³⁷ Sandhar, "Cultural Genocide in Tibet," 181.

¹³⁸ Bachman, "An Historical Perspective," 57.

¹³⁹ Thake, "The Intentional Destruction of Cultural Heritage," 21.

¹⁴⁰ Patty Gerstenblith, *A Crime Against Property or a Crime Against People?*, "The John Marshall Review of Intellectual Property Law" 15, (2016): 392.

¹⁴¹ Sandhar, "Cultural Genocide in Tibet," 194.

destroyed.”^[142] For Nersessian, it is necessary to re-examine cultural genocide and address it through a dedicated treaty.^[143]

However, in light of the foregoing, it is important to highlight that recent developments have not altered the concept of the crime of genocide, nor is there any indication that a revision of the Convention’s definition is presently under consideration. The destruction of tangible cultural heritage – such as the demolition of a monument of a particular significance to a group – will undoubtedly cause shock, consternation, or grief; yet it will not result in the physical extermination of the group as such. While such destruction may hold symbolic and emotional significance for the group, it is unlikely to be fatal to the survival of its cultural identity, which may persist through other forms of heritage preservation.

On the other hand, it must be borne in mind that intangible heritage presupposes individuals as carriers of a particular cultural identity; it does not exist without humans. It is transmitted from generation to generation^[144] and is constantly recreated by communities and groups in response to their environment, their interaction with nature, and their history, thereby providing them with a sense of continuity and identity. Even so, the destruction of such identity does not fall within the scope of the Genocide Convention.

This does not mean that such conduct will remain unpunished. Even though many such acts may not be prosecutable as genocide, it is important to keep in mind, especially when discussing cultural genocide, that conduct that does not meet the legal threshold for genocide may still constitute another serious crime.^[145] In other words, even where such destruction, in accordance with the existing case law, serves only to establish genocidal *mens rea* rather than the *actus reus*,^[146] it may still amount to a violation of other legal norms, such as crimes against humanity or war crimes.

¹⁴² Nersessian, “Rethinking Cultural Genocide.”

¹⁴³ Ibidem.

¹⁴⁴ As concluded by Truth and Reconciliation Commission of Canada in elaborating the existence of cultural genocide against Canadian indigenous peoples: “...most significantly to the issue at hand, families are disrupted to prevent the transmission of cultural values and identity from one generation to the next.” Truth and Reconciliation Commission of Canada, 1.

¹⁴⁵ Akhavan, *Cultural Genocide: Legal Label or Mourning Metaphor?*, 249. See also: Ana Filipa Vrdoljak, “The Criminalisation of the Intentional Destruction of Cultural Heritage,” in *Forging a Socio-Legal Approach to Environmental Harm: Global Perspectives*, eds. Emanuela Orlando and Tiffany Bergin (London: Routledge, 2016), 16. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2676470

¹⁴⁶ Vrdoljak, “Cultural Heritage in Human Rights and Humanitarian Law,” 298.

For some authors, however, this is not sufficient. They argue that, while legal accountability for certain crimes may be established, the discussion should not end there; the law must also address forms of harm that remain unrecognized. Cultural genocide threatens not only individual cultural rights but also a group's collective identity.^[147] For Guercio and Massidda, identity is not an individual possession but rather a structural element of the social order. Culture, in this sense, functions as a constructed system encompassing the collective beliefs, behaviors, knowledge, or values that shape how people live, what they possess, how they act, and how they think.^[148] When those who embody and preserve this heritage are lost, the cultural identity they carry risks being not merely diminished, but entirely and irreversibly erased.

5 | Conclusion

In light of the foregoing, the following question arises: if cultural genocide lacks formal legal status, why does it remain a subject of sustained debate? The answer is not straightforward. It transcends the strict confines of legal debates and the limitations imposed by the Genocide Convention.

In extra-legal discourse, cultural genocide is often justified through social and historical arguments about the destruction of culture, frequently disregarding legal terminology altogether. The reality is that numerous human rights violations continue to occur through the destruction of cultural heritage. Courts also address the destruction of cultural monuments, holding perpetrators accountable for core crimes. Although attacks on cultural property are not classified as a distinct act of genocide and courts do not use the term "cultural genocide," the destruction of a group's cultural manifestation must still be considered in cases where genocide is being determined, insofar as it may serve as evidence of the perpetrator's

¹⁴⁷ Nersessian, "A Modern Perspective: The Current Status of Cultural Genocide Under International Law," 76.

¹⁴⁸ Laura Guercio, Paolina Massidda, "Cultural Heritage: A Critical Element of the Right to Education and the Right to Identity of Children in Armed Conflict," in *Heritage in War and Peace. Law and Visual Jurisprudence*, eds. Gianluigi Mastandrea Bonaviri and Mirosław Michał Sadowski (Cham: Springer, 2024), 496. https://doi.org/10.1007/978-3-031-47347-0_31

intent. Legally, the absence of the term “cultural genocide” does not exempt perpetrators from accountability for the destruction of cultural heritage.

Why, then, is it so important to insist on the term “cultural genocide”? Does this term, at least seemingly, carry particular force because it is associated with genocide, the gravest crime of all? Conceived by a scholar who sought to address personal trauma through his work on the Convention’s adoption, genocide is linked to the gravest human rights violations, large-scale massacres, concentration camps, and the systematic extermination of entire groups. It holds a “stigma” of being more controversial and more difficult to prove in court than any other crime, presenting distinct legal challenges. The requirement of *dolus specialis* makes it particularly demanding for those seeking to establish its existence in legal proceedings. Yet genocide also exceeds the boundaries of legal discourse. Its emotional weight is profound: it is not only an undeniable source of immense suffering and grief but also a lasting reality that does not readily heal and leaves an indelible mark on those affected. Genocide is a crime that is never forgotten. Nersessian’s observation that the prevailing understanding of genocide protects the body but not the soul highlights the metaphor of “soul destruction,” thereby imparting particular gravity to the notion of cultural genocide. When cultural heritage is conceived as a symbol of identity and belonging, its eradication amounts to the destruction of a community’s cultural identity and disrupts the continuity of collective memory. Beyond this, cultural heritage forms the legacy of humankind as a whole, and its destruction elicits not only strong condemnation but also universal empathy. It is perhaps this intricate interplay between legal complexity and the profound emotional weight of this gravest crime that has kept the idea of cultural genocide “alive,” even nearly eight decades after its formal rejection.

Emotions, however, extend beyond legal debate and do not determine legal conclusions. As horrifying and tragic as genocide undoubtedly is, it remains, above all, a legal term. Regardless of how critically its definition is analyzed and its constituent elements dissected, one fact remains: genocide is a crime whose legal foundation was established long ago, and, at present, there are no clear indications that this definition is likely to change. It is an orchestrated crime of physical or biological destruction targeting a protected group – national, religious, ethnic, or racial. Other forms of destruction fall outside its legal scope, and no other groups remain under its protection. The debate surrounding cultural genocide nearly eight decades ago may serve as an argument for its re-examination today.

However, it is equally true that the concept was ultimately discarded in earlier debates, and subsequent legal documents have not restored it.

On the other hand, based on the foregoing, it may be concluded that current debates – reflected in the documents analyzed in this article as well as in scholarly appeals for the reaffirmation of cultural genocide – may create grounds for its reconsideration. Rooted in the development of human rights and in the contemporary understanding of cultural heritage, with attention devoted to the protection of intangible heritage, these debates may furnish conditions for a renewed recognition of cultural genocide in the years to come.

Bibliography

- Akhavan, Payam. "Cultural Genocide: Legal Label or Mourning Metaphor?" *McGill Law Journal – Revue de Droit De McGill* 62, no. 1 (2016): 243–271.
- Bachman, Jeffrey, S. "An Historical Perspective: The Exclusion of Cultural Genocide from the Genocide Convention." In *Cultural Genocide: Law, Politics, and Global Manifestations*, edited by Jeffrey S. Bachman, 45–61. London and New York: Routledge Studies in Genocide and Crimes against Humanity, 2019.
- Bilsky, Leora, Klagsbrun, Rachel. "The Return of Cultural Genocide?" *European Journal of International Law* 29, no. 2 (2018): 373–396.
- Cassese, Antonio. *International Criminal Law*, Oxford: Oxford University Press, 2008, 2008.
- Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, The Destruction of Cultural Heritage in Ukraine, Declaration 9 (2024), 15 October 2024.
- Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage, Paris, 17 October 2003.
- Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, United Nations, Treaty Series, Vol. 78, 277.
- Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society, Council of Europe Treaty Series, no. 199, 27 October 2005.
- Council of Europe Office in Ukraine, Destruction of Cultural Heritage in Ukraine. <https://www.coe.int/en/web/kyiv/-/destruction-of-cultural-heritage-in-ukraine>
- Discrimination Against Indigenous Peoples. Report of the Working Group on Indigenous Populations on its 19th session; *Commission on Human Rights*

- Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*, 58th session, Agenda item 14, E/CN.4/Sub.2/1993/29, 23 August 1993. <https://www.refworld.org/reference/themreport/unsubcom/1993/en/91751>
- Draft Code of Crimes Against Peace and Security of Mankind with Commentaries, *International Law Commission*, 48th session, 6 May – 26 July 1996. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/7_4_1996.pdf
- Draft Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Economic and Social Council, 26 June 1947. <https://digitallibrary.un.org/record/611058?v=pdf>
- Gerstenblith, Patty. "The Destruction of Cultural Heritage: A Crime Against Property or a Crime Against People?" *The John Marshall Review of Intellectual Property Law* (2016): 335–393.
- Guercio, Laura, Massidda, Paolina. "Cultural Heritage: A Critical Element of the Right to Education and the Right to Identity of Children in Armed Conflict." In *Heritage in War and Peace. Law and Visual Jurisprudence*, edited by Gianluigi Mastandrea Bonaviri and Mirosław Michał Sadowski, 491–506. Cham: Springer, 2024. https://doi.org/10.1007/978-3-031-47347-0_31
- International Court of Justice, Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (*Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro*), Judgment, 26 February 2007.
- Irvin-Erickson, Douglas. "Raphael Lemkin: Culture and Cultural Genocide." In *Cultural Genocide: Law, Politics, and Global Manifestations*, edited by Jeffrey S. Bachman, 21–44.
- Kozak-Balaniuk Iryna and Ihor Kozak, "Genocide of Ukrainian Children. The Forcible Transfer of Ukrainian Children by Russia as an Attempt to Erase National Identity," *Prawo i Wiąż*, no. 4 (57) (2025): 971–992. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI57.1264>
- London and New York: Routledge Studies in Genocide and Crimes against Humanity, 2019.
- Lemkin, Raphael. Genocide – A Modern Crime, April 1945. <http://www.prevent-genocide.org/lemkin/freeworld1945.htm>
- Lemkin, Raphael. *Axis Rule in Occupied Europe, Laws of Occupation, Analysis of Government, Proposals for Redress*. Carnegie Endowment for International Peace, 1944, reprinted in *New Introduction by Samantha Power* (The Lawbook Exchange, Ltd. Clark, 2005).
- Lemkin, Raphael. "Genocide as a crime under international law." *The American Journal of International Law* 41, no. 1 (1947): 145–151.
- Lemkin, Raphael. "Genocide." *The American Scholar* 15, no. 2 (1946): 227–230.

- Luck, Edward C. *Cultural Genocide and the Protection of Cultural Heritage*. J. Paul Getty Trust Occasional Papers in Cultural Heritage Policy, 2/2018.
- Mako, Shamiran. "Cultural Genocide and Key International Instruments: Framing the Indigenous Experience." *International Journal on Minority and Group Rights* 19 (2012): 175–194.
- Moodrick Even Khen, Hilly B. "The Forcible Transfer of Children from Ukraine as Genocide: Awakening the Dormant Prohibition of the Genocide Convention." *The International Journal of Children's Rights* 32 (2024): 78–118.
- Nersessian, David. "A Modern Perspective: The Current Status of Cultural Genocide Under International Law." In *Cultural Genocide: Law, Politics, and Global Manifestations*, edited by Jeffrey S. Bachman, 62–91. London and New York: Routledge Studies in Genocide and Crimes against Humanity, 2019.
- Nersessian, David. "Rethinking Cultural Genocide Under International Law, Human Rights Dialogue (1994–2005): Cultural Rights," *Carnegie Council for Ethics in International Affairs*, 22 April 2005. <https://www.carnegiecouncil.org/media/series/dialogue/human-rights-dialogue-1994-2005-series-2-no-12-spring-2005-cultural-rights-section-1-rethinking-cultural-genocide-under-international-law>
- Official Records of the 3rd Session of the General Assembly. Part 1: Legal Questions: 6th Committee: Summary Records of Meetings, 21 September – 10 December 1948. <https://digitallibrary.un.org/record/698144?v=pdf>
- O'Keefe, Roger. "Cultural Heritage and International Criminal Law." In *Sustainable Development, International Criminal Justice, and Treaty Implementation*, edited by Sébastien Jodoin and Marie Claire Cordonier Segger, 120–150. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Powell, Christopher. "What do genocides kill? A relational conception of genocide." *Journal of Genocide Research* 9, no. 4 (2007): 527–547.
- Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi* (Situation in the Republic of Mali), ICC-01/12-01/15, 27 September 2016.
- Prosecutor v. Jean Paul Akayesu*, Judgment, Case No. ICTR-96-4-T, 2 September 1998.
- Prosecutor v. Goran Jelisić*, Judgment, Case No. IT-95-10-T, 14 December 1999.
- Prosecutor v. Radovan Karadžić*, Judgment, Case No. IT-95-5/18-T, 24 March 2016.
- Prosecutor v. Radoslav Krstić*, Judgment, Case No. IT-98-33-T, 2 August 2001.
- Prosecutor v. Laurent Semanza*, Judgment and Sentence, Case No. ICTR 97-20-T, 15 May 2003.
- Prosecutor v. Georges Anderson Nderubumwe Rutaganda*, Judgment and Sentence in the Trial Chamber, Case No. ICTR-96-3-T, 6 December 1999.
- Prosecutor v. Zdravko Tolimir*, Judgment, Case No. IT-05-88/2-T, 12 December 2012.
- Prosecutor v. Zdravko Tolimir*, Judgment, Case No. IT-05-88/2-A, 8 April 2015.

- Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on the European Cultural Heritage Strategy for the 21st century, CM/Rec(2017), 22 February 2017.
- Report of the Committee and Draft Convention drawn up by the Committee / Ad Hoc Committee on Genocide (Karim Azkoul – Rapporteur), 24 May 1948. <https://digitallibrary.un.org/record/604195?ln=en&v=pdf>
- Report of the Working Group on Indigenous Populations on its eleventh session; Commission on Human Rights Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities Forty-fifth session, Agenda item 14, E/CN.4/Sub.2/1993/29, 23 August 1993. <https://www.refworld.org/reference/themreport/unsubcom/1993/en/91751>
- Sandhar, Jaspreet K. “Cultural Genocide in Tibet: The Failure of Article 8 of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples in Protecting the Cultural Rights of Tibetans.” *Santander Art and Culture Law Review* 1, no. 2 (2015): 175–198.
- Schabas, William A. *Genocide in International Law. The Crimes of Crimes*, Cambridge University Press, 2000.
- Schabas, William A. *Genocide*, Encyclopedia Entries, Max Planck Encyclopedias of International Law [MPIL], March 2023. <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e804>
- Sixth Committee: Draft Convention on Genocide: Report of the Economic and Social Council: Report and Draft Resolution / Adopted by Sub-Committee 2 on [the] Progressive Development and Codification of International Law, 11 November 1947. <https://digitallibrary.un.org/record/603461?ln=en&v=pdf>
- Thake, Ann Marie. “The Intentional Destruction of Cultural Heritage as a Genocidal Act and a Crime Against Humanity.” *European Society of International Law Conference Papers Series* 10, no. 5 (2017): 1–25.
- Truth and Reconciliation Commission of Canada. *Honouring the Truth, Reconciling for the Future: Summary of the Final Report of the Truth and Reconciliation Commission of Canada*, 2015. https://irsi.ubc.ca/sites/default/files/inline-files/Executive_Summary_English_Web.pdf
- UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, A/RES/61/295, 13 September 2007.
- UNESCO, Damaged Cultural Sites in Ukraine Verified by UNESCO, 22 September 2025. <https://www.unesco.org/en/articles/damaged-cultural-sites-ukraine-verified-unesco>
- UNESCO, Impact on Cultural Heritage, 9 October 2025. <https://www.unesco.org/en/gaza/assessment>

Vrdoljak, Ana Filipa. "Cultural Heritage in Human Rights and Humanitarian Law."

In *International Human Rights and Humanitarian Law*, edited by Orna Ben-Naftali, 250–302. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Vrdoljak, Ana Filipa. "The Criminalisation of the Intentional Destruction of Cultural Heritage." *Forging a Socio-Legal Approach to Environmental Harm: Global Perspectives*, edited by Emanuela Orlando and Tiffany Bergin, 1–30. London: Routledge, 2016. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2676470



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>

MARIOLA LEMONNIER

Francuski model ochrony sygnalistów a kształtowanie europejskich standardów ich ochrony

The French Model of Whistleblower Protection and the Development of European Standards for their Protection

Abstract

The French whistleblower protection model is considered one of the most advanced and comprehensive systems in Europe. It is based on the Sapin II Act of 2016 and its 2022 amendment, introducing a flexible reporting procedure, broad protection against retaliation, a requirement for good faith, and legal and psychological support for whistleblowers. The model emphasizes confidentiality and data protection in line with GDPR requirements. It also takes a balanced approach to business secrecy, allowing for the disclosure of significant legal violations in the public interest. France played a key role in shaping the EU Directive 2019/1937, which incorporates many elements of the French system. Despite progress, practical challenges remain, such as low employee awareness and lengthy legal proceedings. The article highlights differences between the French and U.S. models and notes the trend of European whistleblower protection converging towards the French model, focusing on protection, support, and prevention of retaliation.

SŁOWA KLUCZOWE: prawo francuskie,
ochrona praw sygnalisty, tajemnica
przedsiębiorstwa

KEYWORDS: French law, protection
of whistleblower rights, business
secrets

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

1 | Wprowadzenie

Ochrona osób zgłaszających naruszenia prawa, określanych mianem sygnalistów (fr. *lanceurs d'alerte*, ang. *whistleblowers*), stanowi obecnie jeden z kluczowych instrumentów prawnych służących przeciwdziałaniu korupcji, nadużyciom i innym nieprawidłowościom w sektorze publicznym i prywatnym. Sygnaliści pełnią funkcję strażników transparentności, praworządności i odpowiedzialności instytucji, dlatego ich skuteczna ochrona jest warunkiem niezbędnym dla zapewnienia mechanizmów kontroli społecznej oraz wzmocnienia zaufania obywateli do instytucji państwowych i gospodarczych.

W Unii Europejskiej, od października 2019 r., obowiązuje Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii^[1] (dalej: dyrektywa 2019/1937), która ustanawia jednolite minimalne standardy ochrony sygnalistów we wszystkich państwach członkowskich. Dyrektywa ta stanowi kamień milowy w rozwoju europejskiego prawa ochrony sygnalistów, integrując różne podejścia krajowe i wyznaczając wspólne standardy proceduralne oraz materialnoprawne.

Francuski model ochrony sygnalistów jest uznawany za jeden z najbardziej rozwiniętych i kompleksowych systemów w Europie. Jego geneza sięga lat 2013–2016, kiedy to Francja jako jedno z pierwszych państw europejskich ustanowiła kompleksowe akty prawne mające na celu ochronę osób zgłaszających nieprawidłowości. Szczególne znaczenie miała ustawa z dnia 9 grudnia 2016 r. o przejrzystości, walce z korupcją i modernizacji życia gospodarczego, powszechnie znana jako ustawa Sapin II^[2]. Regulacje te stanowiły ważną inspirację dla ustawodawcy unijnego podczas prac nad dyrektywą 2019/1937 oraz stały się wzorem dla wielu państw członkowskich implementujących wspólnotowe standardy ochrony^[3].

Celem niniejszego artykułu jest przeprowadzenie pogłębionej analizy francuskiego modelu ochrony sygnalistów jako kontynuacji rozważań na

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.Urz. UE L 305/17 z 26.11.2019).

² Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, JORF n°0287 du 10 décembre 2016.

³ René de Quenaudon i Marie-José Gomez-Mustel, "L'ambiguïté des dispositifs d'alerte professionnelle en France," *Semaine Sociale Lamy*, BS 4/10 (2010): 167.

temat modelu sygnalisty w różnych systemach prawnych^[4], ze szczególnym uwzględnieniem jego wpływu na kształtowanie się europejskich standardów prawnych, a także zbadanie relacji pomiędzy prawem sygnalisty do ujawnienia nieprawidłowości a ochroną tajemnicy prawnie chronionej. Artykuł ma charakter naukowo-analityczny i opiera się na zagranicznej literaturze przedmiotu, aktach prawnych oraz orzecznictwie krajowym i unijnym. Główną tezę jest powiązanie rozwoju modelu europejskiego z modelem amerykańskim i pokazanie sposobu formowania modelu ochrony sygnalistów w UE i we Francji.

2 | Geneza i pojęcie sygnalisty w prawie francuskim

Określenie „sygnalista” ma we Francji złożoną historię semantyczną i kulturową. Początkowo sygnalizowanie było postrzegane pejoratywnie jako akt donosicielstwa i niełojalności, co wiązało się z traumatyczną pamięcią zbiorową okresu II wojny światowej^[5]. Jednak w ciągu ostatnich dwóch dekad nastąpiła znacząca zmiana paradygmatu, prowadząca do semantycznej i prawnej rehabilitacji sygnalistów jako osób działających w interesie publicznym^[6].

Historia prawa ochrony sygnalistów we Francji sięga początku lat 2000., kiedy to rosnąca świadomość społeczna dotycząca korupcji, nieprawidłowości finansowych oraz nadużyć w instytucjach publicznych i prywatnych wymagała nowych mechanizmów prawnych. Jednak pierwszą faktyczną regulacją ochrony sygnalistów były przepisy zawarte w kodeksie pracy (fr. *Code du travail*), które już w 2002 r. ustanawiały minimalną ochronę dla pracowników zgłaszających naruszenia dotyczące bezpieczeństwa pracy^[7].

Zmiana w podejściu do ochrony sygnalistów dokonała się w 2013 r., kiedy została wydana rekomendacja Komisji Europejskiej dotycząca ochrony

⁴ Mariola Lemonnier, „Wybrane cechy modelu ochrony sygnalistów na przykładzie amerykańskiego rynku regulowanego,” *Prawo i Więź*, nr 5 (48) (2025): 87–106.

⁵ William Bourdon, *Petit manuel de désobéissance citoyenne* (Paris: JC Lattès, 2014), 63.

⁶ Mathieu Moreau, *La protection juridique des lanceurs d'alerte en France* (Paris: Dalloz, 2020), 15–22.

⁷ Art. L. 4131-1 i n. kodeks pracy Francji (fr. *Code du travail*).

sygnalistów^[8]. Rekomendacja ta, choć niewiążąca, zmobilizowała ustawodawców krajowych, w tym francuskie władze ustawodawcze, do wypracowania bardziej kompleksowych regulacji. Francuska doktryna prawna zaczęła intensywnie zajmować się zagadnieniami sygnalizowania i publikować znaczące opracowania naukowe analizujące prawo do wolności wypowiedzi w konfrontacji z obowiązkami pracownika oraz tajemnicą biznesową^[9]. Ustawa z dnia 9 grudnia 2016 r. o przejrzystości, walce z korupcją i modernizacji życia gospodarczego stanowiła przełomowy moment w rozwoju prawa ochrony sygnalistów we Francji i była odpowiedzią na międzynarodowe zobowiązania wynikające z konwencji OECD oraz na postulaty organizacji pozarządowych zajmujących się walką z korupcją^[10].

Ustawa Sapin II nałożyła na przedsiębiorstwa i instytucje publiczne obowiązek ustanowienia mechanizmów zgłaszania naruszeń, w szczególności dotyczących korupcji i nepotyzmu, naruszenia przepisów antymonopolowych, naruszenia zasad ochrony środowiska i bezpieczeństwa oraz oszustw finansowych. Ustawa wymogła także na dużych przedsiębiorstwach (zatrudniających co najmniej 50 osób) ustanowienie wewnętrznych procedur zgłaszania i gwarantowania ochrony sygnalistów przed represjami zawodowymi. Szczególnie istotnym postanowieniem było wprowadzenie zakazu działań odwetowych (fr. *mesures de rétorsion*), rozumianych szerzej niż tylko zwolnienie z pracy – obejmujących również dyskryminację, zastraszanie, mobbing czy inne formy represji zawodowych^[11].

Nowelizacja z 2022 r. i implementacja dyrektywy UE 2019/1937 stanowiła kolejny etap rozwoju regulacji. Ustawa z dnia 21 marca 2022 r. *visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte* stanowiła znaczną nowelizację poprzedniego systemu i była bezpośrednim wynikiem obowiązku implementacji dyrektywy UE 2019/1937^[12]. Nowelizacja ta dokonała istotnych zmian w systemie ochrony sygnalistów, obejmując nieprawidłowości dotyczące nie tylko korupcji i finansów, ale także ochrony zdrowia publicznego, bezpieczeństwa żywności, ochrony konsumentów i ochrony środowiska. Ochroną objęci są pracownicy, ale również niezależni kontrahenci,

⁸ Rekomendacja Komisji Europejskiej 2003/361/WE z dnia 6 maja 2003 r. dotycząca definicji mikro, małych i średnich przedsiębiorstw.

⁹ de Quenaudon i Gomez-Mustel, „L'ambiguïté des dispositifs,” 167–180.

¹⁰ Konwencja OECD w sprawie zwalczania przekupstwa zagranicznych urzędników państwowych w międzynarodowych transakcjach handlowych, podpisana w Paryżu dnia 21 listopada 1997 r.

¹¹ Art. 8 ust. 1 ustawy Sapin II.

¹² Loi n° 2022-401 – 21 marca 2022 r., wcześniej cytowana.

przedstawiciele, a nawet osoby, które przerwały już zatrudnienie, jeśli ujawnianie dotyczy sytuacji, która miała miejsce podczas zatrudnienia. Wprowadzono możliwość bezpośredniego zgłaszania nieprawidłowości do organów zewnętrznych, bez obligatoryjnego wcześniejszego zgłoszenia wewnętrznego, co istotnie zwiększyło elastyczność systemu i redukowało ryzyko represji wobec sygnalistów podejmujących najpierw kroki wewnętrzne^[13]. Nowelizacja wzmocniła przepisy dotyczące sankcji za działania odwetowe, wprowadzając wyższe kary finansowe oraz umożliwiając szybszą i bardziej efektywną procedurę dochodzenia praw przez poszkodowanych sygnalistów^[14].

Pojęcie sygnalisty zostało zdefiniowane w ustawie Sapin II, w której sygnalista to osoba fizyczna, która w dobrej wierze, bez oczekiwania korzyści materialnych ujawnia informacje dotyczące: przestępstw lub wykroczeń, poważnych i ewidentnych naruszeń prawa lub regulaminów, zagrożeń lub szkód dla interesu publicznego, prób zatajenia wyżej wymienionych okoliczności^[15]. Definicja ta została następnie rozszerzona w wyniku implementacji dyrektywy UE 2019/1937 poprzez ustawę z dnia 21 marca 2022 r., która doprecyzowała zakres podmiotowy i przedmiotowy ochrony^[16].

3 | Procedury zgłaszania i ochrony sygnalistów

Francuski model ochrony sygnalistów opiera się na zasadzie elastyczności proceduralnej, pozwalającej sygnalistom na wybór najbardziej adekwatnego kanału zgłaszania w zależności od sytuacji faktycznej. Hierarchia ta, choć teoretycznie sugeruje preferowanie zgłoszeń wewnętrznych, w praktyce umożliwia pominięcie poszczególnych etapów, gdy jest to uzasadnione interesem sygnalisty^[17].

Sygnalista może w pierwszej kolejności zgłosić nieprawidłowość wewnątrz organizacji, korzystając z przeznaczonych do tego kanałów lub

¹³ Art. 3 ustawy z 21 marca 2022 r.

¹⁴ Art. 5–6 ustawy z 21 marca 2022 r.

¹⁵ Art. 6 ustawy z 21 marca 2022 r.

¹⁶ Art. 1 ustawy z 21 marca 2022 r.

¹⁷ Moreau, *La protection juridique*, 45–72.

zwracając się do wskazanych pracowników (referentów ds. zgłoszeń). Zgłoszenie wewnętrzne powinno zostać przyjęte, zarejestrowane i zbadane w ciągu uzasadnionego terminu (zazwyczaj trzech miesięcy)^[18]. Takie rozwiązanie ma na celu umożliwienie organizacji wewnętrznego rozwiązania problemu bez eskalacji publicznej. W przypadku gdy zgłoszenie wewnętrzne pozostaje bez odzewu, jest nieskuteczne lub grozi szkodą dla sygnalisty, prawo umożliwia kierowanie zgłoszeń bezpośrednio do właściwych organów państwowych. Organami tymi mogą być: Autorité des Marchés Financiers (AMF) w sprawach dotyczących rynków finansowych, Agence Française d'Anticorruption (dalej: AFA) w sprawach korupcji, odpowiednio prokuratorzy i organy śledcze, organy ochrony konsumentów i konkurencji^[19]. Istotnym elementem proceduralnym jest wymóg działania w dobrej wierze (fr. *bonne foi*). Sygnalista działa w dobrej wierze, jeśli ma uzasadnione przekonanie o prawdziwości zawartych w zgłoszeniu informacji, chociaż ostatecznie informacje mogą okazać się błędne. Prawo nie nakłada na sygnalistę obowiązku wstępnego sprawdzenia lub weryfikacji informacji – wystarczy racjonalne uzasadnienie dla przekonania o zasadności zgłoszenia. Ponadto sygnalista nie ponosi odpowiedzialności karnej lub cywilnej za zawartość zgłoszenia, jeśli działał w dobrej wierze, nawet jeśli informacje okazały się nieprecyzyjne lub częściowo błędne. Taka regulacja ma na celu wyeliminowanie obawy przed konsekwencjami i zachęcenie do zgłaszania podejrzeń o naruszeniach.

Francuskie sądy wypracowały precyzyjną i ograniczającą definicję złej wiary (fr. *mauvaise foi*), która stanowi podstawę do odmowy ochrony sygnalisty. Judykatura konsekwentnie przyjmuje, że zła wiara może wynikać wyłącznie ze świadomej znajomości przez sygnalistę fałszywości zgłaszanych faktów. W przełomowym orzeczeniu z dnia 13 września 2023 r. (nr 21-22.301) Izba Społeczna Sądu Kasacyjnego (fr. *Cour de cassation*) jasno stwierdziła, że „zła wiara może wynikać jedynie ze znajomości fałszywości zgłoszonych faktów” (fr. *la mauvaise foi ne pouvait résulter que de la connaissance de la fausseté des faits dénoncés*). W tej samej linii orzeczniczej Sąd Kasacyjny w wyroku z dnia 8 lipca 2020 r.^[20] potwierdził, że zła wiara nie może wynikać z samej okoliczności, iż zgłoszone fakty nie zostały ostatecznie potwierdzone. Najnowsze orzeczenie Sądu Kasacyjnego

¹⁸ Art. 9 ustawy z 21 marca 2022 r.

¹⁹ Art. 10 ustawy z 21 marca 2022 r.

²⁰ Cour de cassation, Chambre sociale, 8 lipca 2020 r. ECLI-FR:CACC:2020:SO 00628, nr 18-13.593.

z dnia 6 maja 2025 r. (nr 23-15.641) w sprawie *Groupama Grand Est*^[21] dodatkowo wzmocniło ochronę sygnalistów. W tej sprawie pracownik zgłosił Francuskiej Agencji Antykorupcyjnej fakty, które jego zdaniem stanowiły nadużycie mienia społecznego (fr. *abus de bien social*) oraz oszustwo podatkowe (fr. *fraude fiscale*). Pracodawca zwolnił go za ciężkie przewinienie (fr. *faute lourde*), argumentując złą wiarę poprzez zamiar szkodenia spółce (fr. *intention de nuire*). Sąd Kasacyjny odrzucił tę argumentację, potwierdzając, że sama rozbieżność w ocenie kwalifikacji prawnej faktów nie wystarcza do wykazania złej wiary. Trybunał wyjaśnił, że nawet jeśli końcowa kwalifikacja prawna zgłoszonych okoliczności okaże się błędna lub sporna, nie świadczy to o złej wierze sygnalisty, o ile nie posiadał on świadomości nieprawdziwości samych faktów. Orzecznictwo Sądu Kasacyjnego przyniosło fundamentalne konsekwencje, ponieważ sygnalista może się mylić co do prawnej kwalifikacji zgłaszanych faktów – może błędnie uznać dane zachowanie za przestępstwo, gdy w rzeczywistości nie stanowi ono naruszenia prawa. Taka pomyłka nie prowadzi do utraty ochrony, jeśli same fakty były przedstawione zgodnie z prawdą. Ciężar dowodu w zakresie złej wiary spoczywa na pracodawcy lub podmiocie, wobec którego skierowano zgłoszenie. To pracodawca musi udowodnić, że sygnalista świadomie i celowo zgłosił fakty, o których wiedział, że są nieprawdziwe. Nie wystarczy wykazać, że zgłoszone okoliczności okazały się nieprawdziwe lub że dochodzenie nie potwierdziło naruszeń – konieczne jest wykazanie, że sygnalista posiadał świadomość fałszywości informacji w momencie jej zgłaszania. Nawet okoliczności mogące sugerować osobiste motywy czy intencję szkodenia nie wystarczają do wykazania złej wiary. W sprawie *Groupama Grand Est* pracodawca argumentował, że zgłoszenie sygnalisty nastąpiło po odmowie podwyżki wynagrodzenia i było motywowane chęcią odwetu. Sąd Kasacyjny odrzucił te argumenty, potwierdzając, że motywy psychologiczne lub kontekst interpersonalny nie przesądzają o złej wierze, jeśli nie udowodniono świadomości fałszywości faktów.

Francuska Rada Stanu (fr. *Conseil d'État*) w wyroku z dnia 8 grudnia 2023 r.^[22] (nr 435266) w sprawie *SNCF* przyjęła nieco odmienne podejście. Rada Stanu odmówiła statusu sygnalisty pracownikowi, który formułował „szczególnie poważne oskarżenia w sposób ogólny i przesadzony,

²¹ Cour de cassation, Chambre sociale, 6 maja 2025 r., 23-15.641, ECLI:FR:C-CASS:2025:SO00436.

²² Conseil d'État, 4ème et 1ère chambres réunies, 08/12/2023, 435266, ECLI:FR:-CECHR:2023:435266.20231208.

bez możliwości późniejszego ich doprecyzowania w jakikolwiek sposób”. Trybunał zwrócił uwagę, że pracownik nie chciał lub nie był w stanie doprecyzować i poprzeć swoich twierdzeń elementami faktycznymi (fr. *n'avait pas voulu, ou pas été en capacité de préciser et d'étayer ses allégations par des éléments factuels*). Oskarżenia dotyczyły nadużycia mienia społecznego, korupcji i nepotyzmu, były formułowane w sposób obraźliwy i nie zostały poparte żadnymi konkretnymi dowodami, mimo że pracownik został o to poproszony. Rada Stanu przyjęła, że dobra wiara wymaga nie tylko przekonania o prawdziwości faktów, ale także minimalnej zdolności i gotowości do przedstawienia podstaw faktycznych dla swoich twierdzeń. To orzeczenie sugeruje, że całkowicie bezpodstawne i niezwyfikowane oskarżenia, formułowane w sposób ogólnikowy i obraźliwy, mogą świadczyć o braku dobrej wiary. Niemniej podejście Rady Stanu nie narusza podstawowej zasady wypracowanej przez Francuski Sąd Kasacyjny, że zła wiara nadal wymaga wykazania świadomości fałszywości faktów. Orzeczenie w sprawie SNCF należy traktować jako doprecyzowanie, że ochrona sygnalisty nie obejmuje sytuacji, w których zgłoszenie ma charakter całkowicie bezpodstawnej kampanii zniesławienia, niemożliwej do zweryfikowania z uwagi na brak jakichkolwiek elementów faktycznych.

Ponadto zgodnie z art. 122-9 francuskiego kodeksu karnego, wprowadzonym przez ustawę Sapin II, sygnalista nie ponosi odpowiedzialności karnej za naruszenie tajemnic chronionych prawem – z wyjątkiem tajemnicy obrony narodowej, tajemnicy lekarskiej i tajemnicy zawodowej adwokata – jeśli ujawnienie było konieczne i proporcjonalne do ochrony zagrożonych interesów, nastąpiło zgodnie z procedurami sygnalizowania określonymi w prawie oraz sygnalista wypełniał kryteria definicji sygnalisty. Od 1 września 2022 r., na mocy ustawy z 21 marca 2022 r. (tzw. ustawy Wasermana), sygnalista korzysta również z braku odpowiedzialności cywilnej. Oznacza to, że osoba, której dotyczy zgłoszenie, nie może skutecznie dochodzić odszkodowania za szkody wynikłe ze zgłoszenia, chyba że udowodni, iż sygnalista działał w pełnej świadomości nieprawdziwości przekazywanych informacji. Tym samym nawet poważne szkody reputacyjne lub finansowe poniesione przez podmiot, którego dotyczyło zgłoszenie, nie dają podstawy do roszczenia odszkodowawczego, o ile sygnalista działał w dobrej wierze.

Fundamentalnym filarem francuskiego systemu ochrony sygnalistów jest absolutny zakaz podejmowania wobec nich działań odwetowych (fr. *mesures de rétorsion*). Prawo francuskie rozumie działania odwetowe szeroko jako nie tylko zwolnienie z pracy, lecz także degradację sytuacji, przesunięcie na mniej korzystne stanowisko, zmniejszenie wynagrodzenia

lub świadczeń, pozbawienie możliwości awansu zawodowego, przydzielenie mniej interesujących zadań, zastraszanie, mobbing czy izolację społeczną, utratę uprawnień lub przywilejów zawodowych oraz wszelkie inne działania powodujące niekorzystne skutki zawodowe lub społeczne. Szczególnie istotne jest, że prawo zabrania nie tylko działań bezpośrednio zmierzających do represji, ale także zakamuflowanych form represji, podjętych z pozoru z innych powodów, ale faktycznie stanowiących odpowiedź na sygnalizowanie. Ciężar dowodu spoczywa na pracodawcy – jeśli sygnalista wykaże, że podjął działania zgłaszające naruszenia, a następnie doznał niekorzystnych zmian w swoim statusie zawodowym, pracodawca musi wykazać, że działania te były uzasadnione przyczynami niezwiązanymi z sygnalizowaniem^[23]. Prawo francuskie gwarantuje sygnalistom pełną poufność ich tożsamości na etapie zgłoszenia i postępowania wyjaśniającego. Organizacje są zobowiązane do wdrożenia technicznych i organizacyjnych zabezpieczeń gwarantujących, że dane identyfikujące sygnalistę pozostają dostępne tylko osobom bezpośrednio zajmującym się rozpatrzeniem zgłoszenia. Ponadto prawo umożliwia anonimowe zgłaszanie nieprawidłowości poprzez przeznaczone do tego kanały informacyjne. Jednak anonimowość zgłoszenia może utrudniać jego rozpatrzenie, dlatego prawo przewiduje możliwość otrzymania wsparcia od organizacji lub właściwych organów, nawet w sytuacji anonimowego zgłoszenia. Wszystkie dane przetwarzane w związku z sygnalizowaniem podlegają rygorystycznym przepisom Rozporządzenia Ogólnego o Ochronie Danych (dalej: RODO)^[24]. Organizacje muszą prowadzić rejestr zgłoszeń i informacji przetwarzanych w ich związku, zgodnie z wymogami art. 30 RODO. Sygnaliści mają prawo dostępu do swoich danych oraz prawo do usunięcia danych w przypadku, gdy ich przetwarzanie nie jest już uzasadnione^[25]. Francuskie prawo gwarantuje sygnalistom dostęp do wsparcia prawnego i psychologicznego. Może być ono udzielane przez specjalistów zatrudnionych przez organizację, organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną sygnalistów, organy publiczne, takie jak AFA, praktykujących adwokatów, na koszt organizacji lub organów publicznych^[26]. Wsparcie prawne obejmuje

²³ Art. 6 ust. 2 ustawy z 21 marca 2022 r.

²⁴ 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 (Dz. Urz. UE L 119/1 z 4.05.2016).

²⁵ Art. 17 RODO.

²⁶ Art. 8 ustawy z 21 marca 2022 r.

doradztwo w zakresie procedur zgłaszania, ochrony praw, a także reprezentację w postępowaniach sądowych lub administracyjnych. Wsparcie psychologiczne jest szczególnie istotne ze względu na znaczne obciążenie emocjonalne, jakie sygnalizowanie może przynieść sygnaliście^[27].

Należy także podkreślić, iż francuskie sądy wydały ważne orzeczenia dotyczące ochrony sygnalistów. Wyroki miały znaczący wpływ na praktyczne rozumienie ochrony sygnalistów i ograniczyły możliwości pracodawców w podejmowaniu działań odwetowych. Jednak najwięcej zmiany podejścia wprowadziło orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: Trybunał lub ETPC) z 2007 r. (w sprawie *Guja przeciwko Mołdawii*), w którym Trybunał stwierdził, że ujawnianie informacji dotyczących korupcji stanowi wykonywanie prawa do wolności wypowiedzi objętego ochroną art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka^[28]. Orzeczenie to miało wpływ na rozwój prawa ochrony sygnalistów w całej Europie, w tym we Francji.

4 | Wpływ francuskiego modelu na prawo Unii Europejskiej

Dyrektywa 2019/1937 powstała w wyniku długotrwałych prac legislacyjnych, które rozpoczęły się już na przełomie lat 2010–2011^[29]. Jednak przyspieszenie prac oraz ostateczne ukształtowanie się dyrektywy nastąpiło w kontekście rosnącego zainteresowania ochroną sygnalistów w UE, szczególnie po tym, gdy kilka państw członkowskich, w tym Francja, wdrożyło własne kompleksowe systemy ochrony^[30]. Francja odegrała kluczową rolę w kształtowaniu dyrektywy 2019/1937. Komisja Europejska, przygotowując

²⁷ Moreau, *La protection juridique*, 115.

²⁸ Wyrok ETPC z dnia 12 lutego 2008 r. w sprawie *Guja przeciwko Mołdawii*, nr 14277/04.

²⁹ European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law, COM(2018) 218 final, 23 kwietnia 2018 r.

³⁰ Zbigniew Hajn i Dagmara Skupień, "Ochrona sygnalistów w miejscu pracy w państwach Grupy Wyszehradzkiej, Francji i Słowenii – propozycje zmian," *Przegląd Prawa i Administracji*, t. CXXXIII (2020): 125–147.

propozycję dyrektywy w 2018 r., bazowała na analizie porównawczej istniejących systemów ochrony sygnalistów w państwach członkowskich, gdzie francuski system (oparty na ustawie Sapin II) był jednym z modeli referencyjnych^[31]. Analiza wykazała, że francuski model, łącząc skuteczne mechanizmy zgłaszania, wzmocnioną ochronę przed represjami oraz wsparcie psychologiczne i prawne, stanowił wzór unijny. Elementy dyrektywy 2019/1937 inspirowane francuskim modelem to m.in. hierarchia kanałów zgłaszania przez sygnalistę. Dyrektywa 2019/1937 przewiduje wieloetapową procedurę zgłaszania, dopuszczającą zarówno zgłoszenia wewnętrzne, jak i do organów publicznych, z możliwością pominięcia etapów w określonych sytuacjach. To podejście odzwierciedla strukturę przewidzianą w ustawie Sapin II^[32]. Dyrektywa 2019/1937 ustanawia absolutny zakaz represji zawodowych, rozumianych szerzej niż zwolnienie z pracy. Definicja działań odwetowych w dyrektywie 2019/1937 obejmuje wszystkie formy niekorzystnych zmian w statusie zawodowym, co było inspirowane francuskim rozumieniem represji. Dyrektywa 2019/1937, podobnie jak prawo francuskie, wymaga, aby sygnalista działał w dobrej wierze, ale nie nakłada na niego obowiązku wstępnej weryfikacji zawartych w zgłoszeniu informacji. To stanowisko ułatwia zgłaszanie podejrzeń bez lęku przed odpowiedzialnością za ewentualny błąd. Dyrektywa 2019/1937 nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia sygnalistom dostępu do wsparcia prawnego i psychologicznego, czym bezpośrednio nawiązuje do rozwiązań przyjętych we Francji. Dyrektywa 2019/1937 wymaga, aby informacje o tożsamości sygnalisty były przetwarzane zgodnie z RODO i chronione w stopniu gwarantującym poufność. To wymóg zbieżny z francuskim stanowiskiem dotyczącym ochrony danych sygnalistów. Dyrektywa 2019/1937 nie jest jednak bezpośrednim przeniesieniem francuskiego modelu na poziom unijny. Wprowadza ona także rozwiązania, które idą dalej lub różnią się od francuskiego podejścia. Dyrektywa 2019/1937 obejmuje szerszy krąg osób uprawnionych do ochrony, w tym pracowników, wykonawców, wolontariuszy, ale także osoby powiązane biznesowo z organizacją, takie jak klienci, dostawcy czy konsultanci. Prawo francuskie pierwotnie skupiało się bardziej na pracownikach, choć nowelizacja z 2022 r. również rozszerzyła ten krąg. Dyrektywa 2019/1937 obejmuje szerszy katalog naruszeń niż pierwotnie przewidywało prawo francuskie,

³¹ European Commission, Impact Assessment, SWD(2018) 116 final, 23 kwietnia 2018 r.

³² Dyrektywa 2019/1937, art. 5–8.

w tym naruszenia prawa UE, naruszenia dotyczące ochrony konkurencji, ochrony interesów finansowych UE czy naruszenia norm ochrony zdrowia publicznego^[33]. Dyrektywa 2019/1937 nakłada na organizacje obowiązek zapewnienia przejrzystości procedur zgłaszania, w tym obowiązek informowania sygnalistów o wynikach badania ich zgłoszeń. Wymóg ten, choć pośrednio wynika z francuskich przepisów, został w dyrektywie 2019/1937 bardziej formalnie sformułowany.

Polska implementacja dyrektywy 2019/1937 nastąpiła poprzez uchwalenie ustawy o ochronie sygnalistów z dnia 14 czerwca 2024 r.^[34] Ustawa polska zawiera wiele elementów zbliżonych do francuskiego modelu, świadczących o tym, że wzorem przy jej tworzeniu były także rozwiązania francuskie, transmitowane poprzez dyrektywę unijną. Polska regulacja przewiduje obowiązek tworzenia wewnętrznych kanałów zgłaszania w organizacjach zatrudniających co najmniej 50 osób, zakaz działań odwetowych i represji zawodowych, dostęp do wsparcia prawnego i psychologicznego, ochronę danych osobowych sygnalistów, możliwość zgłaszania do organów publicznych i mediów^[35]. Ważnym zagadnieniem w procesie implementacji dyrektywy 2019/1937 jest różnicowanie się podejścia państw członkowskich do kwestii ochrony tajemnicy przedsiębiorcy wobec prawa sygnalisty do ujawniania incydentów. Podczas gdy Francja i Polska przyjęły stosunkowo elastyczne podejście, umożliwiające sygnalistom ujawnianie informacji stanowiących tajemnicę w przypadku poważnych naruszeń prawa, inne państwa członkowskie, takie jak Niemcy, przyjęły bardziej restrykcyjne stanowisko^[36]. Niemcy, które implementowały dyrektywę 2019/1937 poprzez zmianę kodeksu karnego (niem. *Strafgesetzbuch*), wprowadziły bardziej szczegółowe wymogi dotyczące warunków, pod jakimi sygnalista może ujawniać tajemnicę zawodową. W szczególności wymóg, że ujawnianie musi nastąpić do określonych organów publicznych, a nie bezpośrednio mediom, jest tam bardziej rygorystycznie egzekwowany.

³³ Jean-Philippe Foegle, "Le lanceur d'alerte dans l'Union européenne: démocratie, management, vulnérabilité(s)," w *Les lanceurs d'alerte: Quelle protection juridique? Quelles limites?*, red. Mathieu Disant i Delphine Pollet-Panoussis (LGDJ, 2017), 107.

³⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz.U. z 2024 r., poz. 862).

³⁵ Art. 1-8 polskiej ustawy o ochronie sygnalistów.

³⁶ Amélie Lachapelle, "Le lancement d'alerte (whistleblowing), une atteinte au secret financier voulue par l'autorité?," *Revue Internationale de Droit Comparé* 71, nr 1 (2019): 65-106.

W praktyce funkcjonowania francuskiego systemu ochrony sygnalistów ważną rolę odgrywa AFA, utworzona w 2016 r. jako odpowiedź na wymogi ustawy Sapin II. AFA funkcjonuje jako organ publiczny odpowiedzialny za przyjmowanie i badanie zgłoszeń sygnalistów dotyczących korupcji i naruszenia przepisów konkurencji, udzielanie porad i wsparcia sygnalistom, prowadzenie badań i analiz dotyczących systemów ochrony sygnalistów w organizacjach, edukację publiczną w zakresie ochrony sygnalistów^[37]. Model AFA stanowi praktyczne wdrożenie teoretycznych założeń systemu ochrony sygnalistów i jest uznawany za efektywny przykład instytucjonalnego wsparcia dla sygnalistów w Europie. Kilka państw członkowskich, w tym Polska, rozważa utworzenie podobnych instytucji.

Model francuski i amerykański ochrony sygnalistów reprezentują diametralnie różne podejścia do ochrony. Model amerykański, realizowany poprzez ustawy takie jak Dodd-Frank Act i Whistleblower Protection Act^[38], kładzie silny nacisk na finansowe bodźce dla sygnalistów. SEC może przyznawać nagrody sięgające 30% wartości odzyskanych przez agencję funduszy, co może stanowić znaczne sumy pieniężne^[39]. Takie podejście, choć efektywne w mobilizowaniu sygnalistów, ma także wady. Po pierwsze, może prowadzić do konfliktów na linii pracownik–pracodawca i niepożądanej eskalacji sporów. Po drugie, może zachęcać do zgłaszania naruszeń przede wszystkim w celu uzyskania nagrody finansowej, a nie z pobudek etycznych. Po trzecie, model ten może prowadzić do nieuczciwej konkurencji, gdy konkurenci ujawniają sobie nawzajem tajemnice biznesowe poprzez system sygnalistów.

Model francuski skupia się na integralności procedury i ochronie sygnalistów przed represjami. Zamiast nagród finansowych Francja zapewnia wsparcie prawne i psychologiczne. Takie podejście ma na celu utrzymanie zaufania pracowników do procesu zgłaszania bez tworzenia konfliktu interesów^[40]. Jednak niektóre państwa członkowskie, w szczególności te o silnym sektorze finansów, rozważają wprowadzenie dodatkowych mechanizmów motywacyjnych. Na przykład Niemcy ustanowiły system nagród dla sygnalistów w pewnych przypadkach naruszeń przepisów konkurencji, choć w zdecydowanie mniejszej skali niż model amerykański.

³⁷ Décret n° 2016-1705 du 9 décembre 2016 relatif à l'Agence Française d'Anti-corruption.

³⁸ Lemonnier, "Wybrane cechy modelu ochrony sygnalistów," 94 i n.

³⁹ Lemonnier, "Wybrane cechy modelu ochrony sygnalistów," 101.

⁴⁰ de Quenaudon i Gomez-Mustel, "L'ambiguïté des dispositifs," 170-175.

5 | Wyzwania związane z ochroną sygnalistów

Jednym z głównych wyzwań w praktycznym wdrażaniu systemów ochrony sygnalistów jest niedostateczna świadomość społeczna dotycząca praw sygnalistów i dostępnych mechanizmów ochrony. W Polsce, podobnie jak w innych państwach członkowskich UE, badania wykazują, że znaczna część pracowników nie zna swoich praw lub nie wie, jak skorzystać z dostępnych kanałów zgłaszania. Francja, reagując na to wyzwanie, wdrożyła kampanie edukacyjne wspólnie z AFA i organizacjami pozarządowymi. Podobne inicjatywy powinny być rozwijane w Polsce i innych państwach członkowskich UE.

Praktycznym wyzwaniem pozostaje kwestia ujawniania informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorcy w ramach procedury sygnalizowania. Pracodawcy, szczególnie w sektorze prywatnym, mogą stosować restrykcyjne interpretacje przepisów dotyczących ochrony sygnalistów, aby uniknąć ujawniania informacji poufnych. Sygnaliści mogą zaś się obawiać, że ujawnienie tajemnicy doprowadzi do postawienia im zarzutów karnych lub cywilnych, mimo gwarancji zawartych w prawie.

Sygnalista, który ujawnia informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorcy, ale czyni to w dobrej wierze i w celu zgłoszenia poważnego naruszenia prawa, nie ponosi odpowiedzialności za naruszenie tajemnicy zawodowej^[41]. Innym praktycznym wyzwaniem jest długość postępowań związanych z badaniem zgłoszeń i dochodzeniem praw przez poszkodowanych sygnalistów. Mimo że prawo przewiduje terminy na rozpatrzenie zgłoszeń (zazwyczaj trzy miesiące), w praktyce postępowania mogą trwać znacznie dłużej, szczególnie gdy sprawa trafia do sądu. We Francji AFA prowadzi stosunkowo szybkie postępowania administracyjne, jednak gdy sprawa wymaga interwencji organów ścigania lub sądu, procedura może się przedłużać. Podobne problemy występują w Polsce, gdzie obciążenie sądów i ograniczone zasoby mogą prowadzić do znacznego opóźnienia w rozpatrzeniu spraw sygnalistów.

Przeprowadzona analiza francuskiego modelu ochrony sygnalistów oraz jego wpływu na prawo UE wykazuje, że Francja jest państwem, które wdrożyło jeden z najbardziej zaawansowanych i kompleksowych systemów

⁴¹ Jean Marie Garinot, "Secret des affaires: la loi ne chasse pas le contrat," *AJ Contrat* (2018): 412.

ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa^[42]. Francuski model, zbudowany na fundamencie ustawy Sapin II z 2016 r. i rozwinięty poprzez nowelizację z 2022 r., łączy w sobie następujące cechy charakterystyczne: elastyczna procedura zgłaszania, umożliwienie sygnalistom wyboru najbardziej adekwatnego kanału w zależności od sytuacji faktycznej – od wewnętrznych procedur, poprzez właściwe organy państwowe, aż do mediów, szerokie spektrum ochrony przed represjami zawodowymi i społecznymi, wykraczające poza tradycyjne rozumienie zwolnienia z pracy i obejmujące wszelkie niekorzystne zmiany w statusie pracownika, wymóg działania w dobrej wierze zamiast nakładania na sygnalistę obowiązku wstępnej weryfikacji informacji, co zmniejsza bariery psychiczne w podejmowaniu decyzji o sygnalizowaniu, dostęp do kompleksowego wsparcia prawnego i psychologicznego ze względu na świadomość psychicznego obciążenia, jakie towarzyszy sygnalizowaniu, zaawansowane mechanizmy ochrony danych osobowych, zgodnie z wymogami RODO, gwarantowanie poufności tożsamości sygnalisty, wyważone podejście do tajemnicy przedsiębiorcy, umożliwiające ujawnianie informacji stanowiących tajemnicę w przypadkach, gdy interes publiczny w ujawnieniu przeważa nad interesem w zachowaniu poufności. Praktyczne wdrożenie tego systemu wspierane jest poprzez działalność AFA, która stanowi instytucjonalny punkt centralny dla sygnalistów i organów publicznych. AFA, działając jako niezależny organ publiczny, zapewnia doradztwo, badanie zgłoszeń oraz wsparcie dla sygnalistów, co czyni francuski model zintegrowanym.

Wpływ, jaki francuski model wywarł na dyrektywę 2019/1937, jest bezsporny. Komisja Europejska, opracowując propozycję dyrektywy 2019/1937, w pewnym stopniu bazowała na doświadczeniach Francji, ale także innych państw członkowskich z zaawansowanymi systemami ochrony sygnalistów. Wiele elementów dyrektywy 2019/1937 jest bezpośrednio zaczerpniętych z modelu francuskiego, w szczególności: wieloetapowa procedura zgłaszania, definicja i zakres działań odwetowych, wymóg działania w dobrej wierze, dostęp do wsparcia oraz ochrona danych osobowych. Jednocześnie dyrektywa 2019/1937 wprowadza rozwiązania, które są uniwersalne i bardziej kompleksowe niż francuska regulacja, co stanowi naturalny proces harmonizacji na poziomie unijnym.

⁴² Björn Fasterling, "Whistleblower Protection: A Comparative Law Perspective," w *International Handbook on Whistleblowing Research*, red. A.J. Brown, David Lewis i Richard Moberly (Edward Elgar, 2014).

Bibliografia

- Bourdon, William. *Petit manuel de désobéissance citoyenne*. Paris: JC Lattès, 2014.
- Buy, Frédéric. "Lanceurs d'alerte et secrets d'affaires: Que fait-on des accords de confidentialité?" W *Les lanceurs d'alerte: Quelle protection juridique? Quelles limites?* LGDJ, 2017.
- Daoud, Emmanuel i Solène Sfoggia. "Lanceurs d'alerte et entreprises: les enjeux de la loi Sapin II." *AJ Pénal*, 2017.
- Fasterling, Björn. "Whistleblower Protection: A Comparative Law Perspective." W *International Handbook on Whistleblowing Research*, red. A.J. Brown, David Lewis i Richard Moberly. Edward Elgar, 2014.
- Foegle, Jean-Philippe. "Le lanceur d'alerte dans l'Union européenne: démocratie, management, vulnérabilité(s)." W *Les lanceurs d'alerte: Quelle protection juridique? Quelles limites?*, red. Mathieu Disant i Delphine Pollet-Panoussis. LGDJ, 2017.
- Garinot, Jean-Marie. "Secret des affaires: la loi ne chasse pas le contrat." *AJ Contrat* (2018).
- Hajn, Zbigniew i Dagmara Skupień. "Ochrona sygnalistów w miejscu pracy w państwach Grupy Wyszehradzkiej, Francji i Słowenii – propozycje zmian." *Przegląd Prawa i Administracji*, t. CXXIII (2020).
- Lachapelle Amélie. "Le lancement d'alerte (whistleblowing), une atteinte au secret financier voulue par l'autorité?" *Revue Internationale de Droit Comparé* 71, nr 1 (2019): 65–106. <https://doi.org/10.3406/ridc.2019.21035>.
- Lemonnier, Mariola. "Wybrane cechy modelu ochrony sygnalistów na przykładzie amerykańskiego rynku regulowanego." *Prawo i Więż*, nr 5 (48) (2025): 87–106. <https://doi.org/10.36128/fm7xjj31>.
- Moreau, Mathieu. *La protection juridique des lanceurs d'alerte en France*. Paris: Dalloz, 2020.
- de Quenaudon, René i Marie-José Gomez-Mustel. "L'ambiguïté des dispositifs d'alerte professionnelle en France." *Semaine Sociale Lamy*, BS 4/10 (2010).



Prawny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie seksualnym wobec małoletnich. Kilka uwag w obronie tajemnicy spowiedzi

The Legal Obligation to Report Sexual Offenses Against Minors. Some Remarks in Defense of the Secrecy of Confession

Abstract

The secrecy of confession is currently a subject of debate and discussion, especially in the context of crimes related to sexual abuse and the protection of minors. Some groups advocate for clergy to be required to report sexual offenses, even if they learn about them during confession. These demands arise from the collision of two obligations: the duty to report crimes and the obligation to maintain professional secrecy, which in the case of confession also involves constitutionally guaranteed religious freedom. The aim of this article is to defend the confidentiality of confession against unfounded calls for unauthorized interference in the essence of the sacrament of penance and reconciliation. This defense is based on an analysis of both secular and canonical law, as well as the psychological aspects and practical feasibility of the proposed solutions.

SŁOWA KLUCZOWE: tajemnica spowiedzi, wolność religijna, denuncjacja, kolizja obowiązków

KEYWORDS: secrecy of confession, religious freedom, denunciation, conflict of duties

URSZULA NOWICKA – doktor habilitowany nauk prawnych, Uniwersytet w Siedlcach, ORCID – 0000-0003-4684-0980, e-mail: urszula.nowicka@uws.edu.pl

1 | Wprowadzenie

Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę od 2013 r. prowadzi cykliczne badania diagnozujące problem przemocy wobec dzieci w Polsce. Z jej ostatniego raportu, opublikowanego na podstawie badań przeprowadzonych w 2023 r. na reprezentatywnej grupie 1403 nastolatków w wieku 13–17 lat, wynikają porażające dane na temat seksualnego krzywdzenia dzieci. Okazuje się bowiem, że wykorzystywania seksualnego z kontaktem fizycznym doświadczyło aż 8% badanych, ponadto więcej niż co czwarta badana osoba (26%) została w swoim życiu wykorzystana seksualnie bez kontaktu fizycznego^[1]. Oczywiście przestępstwa seksualne nie są jedyną formą przemocy względem dzieci, natomiast skutki każdej z nich są podobne. We wspomnianym raporcie wykazano, że konsekwencją takich doświadczeń mogą być zachowania autodestrukcyjne: co piąty badany nastolatek okaleczał się, a 9% miało za sobą próbę samobójczą^[2]. Natomiast w innym raporcie tej samej fundacji, na temat konsekwencji w życiu dorosłym wykorzystania seksualnego dziecka, zwrócono uwagę na długofalowe skutki WSD, których doświadczyły 32 spośród 33 badanych ofiar: były to zaburzenia interpersonalne, emocjonalne i własnej osoby, samooceny, społeczne, seksualne, somatyczne i dysocjalne^[3].

Krzywdzenie dzieci jest zawsze niesprawiedliwe i w każdej sytuacji zasługuje na reakcję ze strony dorosłych, również instytucjonalną. Oznacza to, że potrzebny jest sprawny system ochrony dzieci przed krzywdzeniem i co do tego nikt nie ma wątpliwości. W pierwszej kolejności taką ochronę powinni dawać dzieciom rodzice, jak jednak wynika z analizowanych statystyk, w zdecydowanej większości przypadków sprawcami wykorzystywania seksualnego są mężczyźni z najbliższego otoczenia dziecka, najczęściej jego ojciec^[4]. Co więcej, niewielu spośród badanych zdecydowało się ujawnić

¹ Katarzyna Makaruk, Katarzyna Drabarek, Anzhela Popyk i Szymon Wójcik, *Diagnoza przemocy wobec dzieci w Polsce 2023* (Warszawa: Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę, 2023), 47–55. Pełen tekst raportu dostępny na: https://fdds.pl/_Resources/Persistent/4/o/d/e/4ode383c074981a2c206180of8a565d2f4d53b55/Raport%20Diagnoza%20Przemocy%20wobec%20Dzieci%202023.pdf [dostęp: 24.02.2026].

² Ibidem, 68.

³ Joanna Włodarczyk, *Wykorzystywanie seksualne w dzieciństwie a konsekwencje w życiu dorosłym. Raport z badań* (Warszawa: Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę, 2016), 19. Pełen tekst raportu dostępny na: https://fdds.pl/_Resources/Persistent/a/2/d/b/a2db4ec52e97827e5c74e1b1a15e39c356048722/Wlodarczyk_J_2016_Wykorzystywanie_seksualne_w_dziecinstwie_a_konsekwencje.pdf [dostęp: 24.02.2026].

⁴ Por. ibidem, 14.

nić fakt wykorzystywania, a spośród tych „niewielu” niespełna połowa otrzymała wsparcie. Większość spotkała się z brakiem reakcji, brakiem wiary w słowa ofiary lub przerzuceniem odpowiedzialności na ofiarę^[5].

Sprawny system ochrony dzieci przed krzywdzeniem to złożony mechanizm obejmujący działania instytucji, organizacji oraz całego społeczeństwa w celu zapobiegania, identyfikowania, reagowania i leczenia sytuacji związanych z krzywdzeniem dzieci, a także ścigania i karania sprawców. Taki system wymaga ścisłej współpracy pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi podmiotami oraz skutecznych procedur monitorowania i oceny, aby zapewnić realną ochronę dzieci oraz skuteczne wsparcie dla ofiar. Jego kluczowym elementem jest obowiązek zgłaszania przestępstw seksualnych odpowiednim organom ścigania, który to obowiązek od lipca 2017 r. ma charakter prawny^[6]. Te wszystkie aspekty sprowokowały debatę na temat tajemnicy spowiedzi, w ramach której pojawiły się głosy na rzecz jej ograniczenia w przypadkach dotyczących seksualnego wykorzystywania dzieci. W większości państw tajemnica ta jest absolutnie chroniona i nie podlega wyjątkom (np. Niemcy, Hiszpania, Włochy, Portugalia), jednak w niektórych krajach pojawiały się poważne inicjatywy mające na celu ograniczenie tajemnicy spowiedzi (np. Francja, Kanada, Nowa Zelandia), a w nielicznych już wprowadzono odpowiednie regulacje w tej sprawie (np. Australia, Republika Południowej Afryki). Poniższe rozważania są głosem w obronie nienaruszalności tajemnicy spowiedzi, opartym na analizie samej istoty sakramentu, jak również praktycznych możliwości przeprowadzenia dowodu.

2 | Obowiązek zawiadomienia o przestępstwie

Od czasu swojej pierwotnej redakcji w 1997 r. art. 240 k.k. doczekał się już pięciu nowelizacji. Za każdym razem dotyczyły one rozszerzenia katalogu czynów zabronionych, co do których istnieje prawny obowiązek zawiadomienia organów ścigania o ich przygotowaniu albo usiłowaniu lub dokonaniu. Dnia 13 lipca 2017 r. weszła w życie nowelizacja^[7] obejmująca sankcją

⁵ Por. ibidem, 14–15.

⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88 poz. 553), art. 240, dalej: k.k.

⁷ Dz.U. z 2017 r., poz. 773.

karną 3 lat pozbawienia wolności osób, które, mając wiarygodną wiadomość o popełnieniu czynów zabronionych wobec małoletnich, którzy nie ukończyli 15. roku życia, nie zawiadomiły niezwłocznie organu powołanego do ścigania przestępstw.

Co do przydatności, konieczności i proporcjonalności *sensu stricto* rzeczowej nowelizacji nie ma wątpliwości. Jak czytamy w uzasadnieniu do projektu ustawy, regulacje w nim zawarte „służą ochronie małoletnich (przydatność), realizując cele trudne do osiągnięcia w inny sposób, nie naruszają zasady subsydiarności prawa karnego (konieczność), chronią dobra lokowane w hierarchii dóbr prawnych wyżej niż dobra, w które proponowana zmiana może ewentualnie ingerować (proporcjonalność *sensu stricto*)”^[8]. W doktrynie podkreśla się, że sam art. 240 k.k. w swojej istocie ma za przedmiot ochrony wymiar sprawiedliwości, a konkretnie jego interes wyrażający się w tym, aby wykryć i ująć sprawcę przestępstwa, a w sytuacji, gdy jest to możliwe, zapobiec jego popełnieniu^[9]. Jednak obok dobra głównego chronione są tu również wartości leżące u podstaw wyliczonych w art. 240 k.k. czynów zabronionych^[10], czyli przedmiotem ochrony są także dobra prawne pokrzywdzonych^[11]. W przywoływanym już uzasadnieniu do projektu ustawy wskazuje się, że dobro dziecka jest jedną z najważniejszych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, wynika bowiem bezpośrednio z zasady dobra wspólnego i zasady godności człowieka. Są to wartości chronione konstytucyjnie, a co więcej, obowiązek troski o małoletnich wynika także ze zobowiązań międzynarodowych, w szczególności z Konwencji o prawach dziecka^[12]. Konieczność szczególnej

⁸ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego, druk sejmowy nr 846, 5, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=846> [dostęp: 24.02.2026].

⁹ Paulina Masłowska, „Stosowanie art. 240 k.k. w przypadku przestępstwa przeciwko małoletnim,” *Probacja*, nr 4 (2019): 145; Marek Mozgawa, „Komentarz do art. 240,” w *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. Marek Mozgawa (LEX/el., 2024); Maria Szewczyk, Adam Wojtaszyk i Witold Zontek, „Komentarz do art. 240,” w *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 2, *Komentarz do art. 117–277 k.k.*, red. Włodzimierz Wróbel i Andrzej Zoll (LEX/el., 2017), teza 4.1.

¹⁰ Piotr Zakrzewski, „Komentarz do art. 240,” w *Kodeks karny. Komentarz*, red. Jarosław Majewski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024).

¹¹ Zob. Aleksander Herzog, „Komentarz do art. 240,” w *Kodeks karny. Komentarz*, red. Ryszard A. Stefański (Warszawa: C.H. Beck, 2023), 1705.

¹² 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.).

ochrony dziecka jest konsekwencją nie tylko jego godności jako człowieka, ale przede wszystkim faktu, że dziecku znacznie trudniej niż dorosłemu jest się samemu bronić, że ze względu na wiek i niedojrzałość trudno jest mu samemu zadbać o własne prawa i je chronić, a z kolei ich naruszenie bardzo negatywnie wpływa na rozwój dziecka i na całe jego dalsze życie. Z tego powodu sama idea, jaka przyświeca nowelizacji art. 240 k.k. we wskazanym zakresie, jest właściwa i nie powinna podlegać dyskusji. Ktokolwiek podjąłby wiarygodną wiadomość o popełnionym przeciwko dziecku zabronionym czynie seksualnym, powinien to zgłosić odpowiednim organom.

A jednak samo w sobie jasne sformułowanie art. 240 k.k. budzi w doktrynie wiele wątpliwości interpretacyjnych. One wszystkie nie mogą być przedmiotem analizy w niniejszym studium, ponieważ jego celem jest przede wszystkim obrona tajemnicy spowiedzi, której naruszenie wydaje się realne w kontekście niektórych postulatów wyrosłych na kanwie prawnego obowiązku denuncjacji.

3 | Kolizja obowiązków

W doktrynie istnieje zgodność co do tego, że przestępstwo z art. 240 k.k. ma charakter powszechny^[13], a konkretnie – że odpowiedzialność karna z art. 240 k.k. jest odpowiedzialnością powszechną, tj. oderwaną od cech indywidualnych osoby, która wbrew prawu nie dokona zawiadomienia. Oznacza to, że penalizowane tu przestępstwo może popełnić każdy, poza osobami wymienionymi w tym przepisie^[14]. Pośród owych „każdyh” są jednak również osoby zobowiązane na podstawie odrębnych przepisów do zachowania tajemnicy zawodowej – np. adwokaci, radcy prawni, lekarze,

¹³ Michał Królikowski, „Problemy z nowym zakresem obowiązku zawiadomienia o przestępstwie,” *Forum Prawnicze*, nr 4 (66) (2021): 8; Igor Zgoliński, „Komentarz do art. 240,” w *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. IV, red. Violetta Konarska-Wrzosek (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023); Tomasz Razowski, „Komentarz do art. 240,” w *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, red. Jacek Giezek (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021); Masłowska, „Stosowanie art. 240 k.k.,” 153; Adam Wojtaszczyk, Włodzimierz Wróbel i Witold Zontek, „Przestępstwa przeciwko wymiarowi sprawiedliwości,” w *System Prawa Karnego*, t. 8, *Przestępstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym*, red. Lech Gardocki (Warszawa: C.H. Beck, 2018), 717.

¹⁴ Por. art. 240 § 2 k.k., art. 240 § 2a k.k. oraz art. 240 § 3 k.k.

osoby duchowne. Słuszny jest pogląd, że ze względu na różny charakter tajemnic zawodowych oraz różną wartość dóbr prawnych, z którymi są one związane, trudno o jednoznaczną wykładnię w tej kwestii^[15]. Tym jednak, co łączy ze sobą wszystkie te przypadki, jest kolizja obowiązków.

Kolizja obowiązków to sytuacja, w której dana osoba lub instytucja stoi przed koniecznością wyboru pomiędzy przynajmniej dwoma obowiązkami, które są trudne lub niemożliwe do pogodzenia: spełnienie jednego z nich oznacza konieczność zaniedbania lub naruszenia drugiego. Uregulowanie tej kwestii w obowiązującym k.k. jest bardzo lakoniczne: „przepisy § 1–3 stosuje się odpowiednio w wypadku, gdy z ciężących na sprawcy obowiązków tylko jeden może być spełniony”^[16]. Oznacza to, że w odniesieniu do kolizji obowiązków należy odpowiednio stosować przepisy o stanie wyższej konieczności, w konsekwencji czego wypełnienie obowiązku w stosunku do dobra o większej wartości, skutkujące niewykonaniem go w stosunku do dobra o wartości niższej, stanowić będzie zachowanie legalne, a bezprawność czynu zostanie wyłączona^[17]. W kontekście omawianej tu problematyki należałoby przyjąć, że jeśli rzeczywiście jednemu z dóbr, o których mowa, tj. dobru małoletniego lub dobrom chronionym tajemnicą zawodową, można przyznać większą wartość, wówczas odpowiedź jest jednoznaczna. Problem pojawiałby się natomiast wówczas, gdy mielibyśmy do czynienia z kolizją obowiązków w odniesieniu do dóbr tej samej wartości.

Słusznie zauważa M. Królikowski, że sytuacja normatywna, w której jednostka związana obowiązkiem tajemnicy zawodowej miałaby być rozliczana karnoprawnie z tytułu braku realizacji powszechnego obowiązku denuncjacyjnego, jest sama w sobie nieprawidłowa^[18]. Podobnie nieprawidłowe jest stawianie jednostki przed koniecznością dokonywania wyboru, który musiałby być poprzedzony właściwą interpretacją w tym zakresie. Wartościowanie dóbr jest działaniem, którego bardzo trudno dokonać w sposób obiektywny^[19], zaś zakres nakazanego prawem postępowania

¹⁵ Por. Królikowski, „Problemy z nowym zakresem,” 11.

¹⁶ Art. 26 k.k.

¹⁷ Por. Aleksandra Miśkiewicz, „Rozkaz bezprawny – zakamuflowana kolizja obowiązków? Analiza art. 344 k.k. w świetle art. 26 § 5 k.k.,” *Wojskowy Przegląd Prawniczy*, lipiec–wrzesień (2018): 23.

¹⁸ Królikowski, „Problemy z nowym zakresem,” 11.

¹⁹ Konrad Burdziak, „Przepis art. 240 § 1 Kodeksu karnego a tajemnica obrończa, adwokacka, radcowska i tajemnica spowiedzi,” w *Prawo w działaniu*, t. 51, *Sprawy karne*, red. Łukasz Pohl (Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, 2022), 71.

jest tu na tyle istotny, że nie powinien obciążać osoby podejmującej decyzję w konkretnym przypadku. Innymi słowy – nie można przerzucać odpowiedzialności na osobę stojącą przed dylematem, z którego *de facto* tytułu będzie rozliczana karnoprawnie – czy z racji ujawnienia tajemnicy zawodowej czy z powodu braku denuncjacji. Osoba taka powinna otrzymać czytelną odpowiedź ustawodawcy zawartą w systemie prawa. Czytelną – czyli jednoznaczną, bezpośrednią i niebudzącą wątpliwości interpretacyjnych. Tymczasem, jeśli chodzi o tajemnicę spowiedzi, jedynym punktem odniesienia jest na gruncie prawa karnego art. 178 kodeksu postępowania karnego (dalej: k.p.k.), na mocy którego „nie wolno przesłuchiwać jako świadków: [...] duchownego co do faktów, o których dowiedział się przy spowiedzi”.

W doktrynie nie ma wątpliwości, że tajemnica spowiedzi ma charakter absolutny i że znajduje zastosowanie również w przypadku obowiązku denuncjacji^[20]. Rozbieżności dotyczą podstaw takiego twierdzenia. Niektórzy obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej, również w sytuacji, gdy norma nakazuje zawiadomienie o dokonaniu czynu zabronionego, wyprawdzają z istnienia zakazu dowodowego określonego w art. 178 k.p.k.^[21] Według innych mamy tu do czynienia z sytuacją kontratypową, w sposób oczywisty wyłączającą bezprawność zachowania z art. 240 § 1 k.k.^[22] Jeszcze inni natomiast dowodzą, że normy art. 240 k.k. i 178 k.p.k. dotyczą dwóch różnych sytuacji i są skierowane do dwóch różnych grup podmiotów. Z tego powodu nie mogą pozostawać ze sobą w relacji przepisu centralnego i modyfikującego: ani pierwszy z tych przepisów nie może wpłynąć na zakres stosowania drugiego, ani odwrotnie^[23]. Nie zmienia to jednak faktu,

²⁰ Stanowiska, że obowiązek zawiadomienia o przestępstwie uchyla tajemnicę zawodową, należą do odosobnionych – por. Anna Augustynowicz i Iwona Wrześniewska-Wal, “Zawiadomienie przez lekarza o popełnieniu przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności a obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej,” *Prawo i Medycyna* 15, nr 3–4 (2013): 107; Czesław Kłak, “Notariusz i samorząd notarialny a obowiązek zawiadomienia o przestępstwie,” *Nowy Przegląd Notarialny*, nr 1 (2013): 39.

²¹ Herzog, “Komentarz do art. 240,” 1707; Rafał Dappa, “Duchowny wobec obowiązku denuncjacji przestępstw seksualnych na podstawie art. 240 kodeksu karnego,” *Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie*, t. XI, nr 1 (2018): 41–42.

²² Razowski, “Komentarz do art. 240”; Marta Romańczuk-Grącka, “Zakaz dowodowy co do faktów objętych tajemnicą spowiedzi,” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 49 (2020): 259.

²³ Burdziak, “Przepis art. 240 § 1,” 73; Ewa Plebanek i Michał Rusinek, “Ujawnienie tajemnicy zawodowej w procesie karnym a odpowiedzialność karna,” *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych*, nr 1 (2007): 97.

że duchowny, nie zawiadamiając niezwłocznie organu powołanego do ścigania przestępstw o fakcie popełnienia jednego z czynów zabronionych wymienionych w art. 240 § 1 k.k., nie przekracza żadnej prawnokarnej normy sankcjonowanej – z uwagi na to, że, postępując w ten sposób, nie narusza reguł postępowania także wobec dobra prawnego w postaci prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Natomiast istnienie przepisu art. 178 k.p.k. potwierdza wysoką rangę i społeczną akceptację tajemnicy obrończej, adwokackiej, radcowskiej i tajemnicy spowiedzi^[24].

4 | Tajemnica spowiedzi

Pojawiają się natomiast w doktrynie również głosy postulujące zmianę prawa, polegającą na możliwości uchylenia tajemnicy spowiedzi w przypadku przestępstw seksualnego wykorzystania małoletnich. Stanowisko takie uzasadnia się faktem, że tajemnica spowiedzi wchodzi w zakres konstytucyjnej wolności sumienia i wyznania, z której korzystanie może podlegać ograniczeniom. Owszem, zgodnie z art. 9 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności „wolność uzewnętrzniania wyznania lub przekonań może podlegać jedynie takim ograniczeniom, które są przewidziane przez ustawę i konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa publicznego, ochronę porządku publicznego, zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”^[25]. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. To samo sformułowanie znalazło się w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zdaniem autorki wskazanego wyżej stanowiska ograniczenie tajemnicy spowiedzi w przypadku przestępstw seksualnego wykorzystania małoletnich mieści się w tym zakresie, ponieważ nie narusza samej istoty prawa do wolności sumienia i wyznania, ale dotyczy jedynie jednej z form uprawiania kultu, czyli właśnie uzewnętrzniania wiary^[26].

Z takim stanowiskiem trudno jest się zgodzić z kilku przyczyn.

²⁴ Burdziak, “Przepis art. 240 § 1,” 76–77.

²⁵ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Rzym, 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

²⁶ Magdalena Matusiak-Frączzak, “Ściganie i karanie przestępstw seksualnego wykorzystania dzieci jako ograniczenie tajemnicy spowiedzi,” *Palestra*, nr 3 (2024): 64.

Na początku należy usystematyzować podstawowe pojęcia związane z rzeczywistością, która ma zostać ograniczona: chodzi wszak o wolność jednostki do uzewnętrzniania swoich przekonań religijnych. Nawet jeśli przyjmiemy, że spowiedź stanowi jedną z takich form uzewnętrzniania wiary, to ograniczeniom mogłaby – po spełnieniu innych warunków, o których poniżej – podlegać realizacja prawa do spowiedzi. Takie ograniczenia miały miejsce np. w kontekście niedawnej pandemii COVID-19 i związanych z nią restrykcji co do możliwości sprawowania kultu religijnego. Ale czym innym jest ograniczenie możliwości wyspowiadania się ze względu na jakieś dobro wyższe, a czym innym próba ingerencji w istotę sakramentu spowiedzi. Katechizm Kościoła Katolickiego naucza, że „tajemnica spowiedzi nie dopuszcza żadnych wyjątków i nazywa się pieczęcią sakramentalną, ponieważ to, co penitent wyznał kapłanowi, zostaje zapieczętowane przez sakrament”^[27]. Tajemnica spowiedzi nie jest zatem jakąś wartością dodaną, ale wyraża jej istotę, a kapłan zobowiązany jest do zachowania tajemnicy spowiedzi w sposób prawdziwie święty^[28]. Dlatego próba udowodnienia tezy, jakoby możliwe były ograniczenia w tym zakresie z racji kwalifikacji tajemnicy spowiedzi jako „uzewnętrzniania przekonań religijnych”, jest niemożliwa do przyjęcia.

Nienaruszalność tajemnicy spowiedzi pochodzi bezpośrednio z objawionego prawa Bożego i jest zakorzeniona w samej naturze sakramentu do tego stopnia, że nie dopuszcza żadnego wyjątku w kontekście eklezjalnym ani tym bardziej w przestrzeni cywilnej. Są to słowa zaczerpnięte z Noty Penitencjarii Apostolskiej o ważności forum wewnętrznego i nienaruszalności pieczęci sakramentalnej^[29]. Poprzez „forum” już w prawie klasycznym rozumiano miejsce publiczne, gdzie dokonywano czynności prawnych, miejsce sądu. Biorąc pod uwagę, że kapłan spowiednik jest postrzegany również w roli sędziego, czymś oczywistym stało się mówienie o forum również w odniesieniu do absolucji grzechów. Po Soborze Trydenckim ugruntowało się rozróżnienie na forum zewnętrzne i forum wewnętrzne, choć – jak słusznie zauważa P. Erdö – jest to podział, który

²⁷ Katechizm Kościoła Katolickiego, nr 1457.

²⁸ *Rituale Romanum. Ordo Poenitentiae* (Typis Polyglottiis Vaticanis, 1974), 15.

²⁹ Nota Penitencjarii Apostolskiej o ważności forum wewnętrznego i nienaruszalności pieczęci sakramentalnej z dnia 29 czerwca 2019 r. (Niepokalanów: Wydawnictwo Ojców Franciszkanów, 2019), 4.

mógł i może powodować zakłopotanie wśród prawników, którzy zajmują się prawem świeckim^[30].

Stanowisko, na mocy którego usiłuje się udowodnić możliwość ograniczenia tajemnicy spowiedzi, bazuje na rozróżnieniu *forum internum* jako autonomią wewnętrzną jednostki i *forum externum* jako wolnością jednostki do uzewnętrzniania swoich przekonań religijnych^[31]. W rzeczywistości rozróżnienie pomiędzy nimi osadza się wyłącznie w sposobie sprawowania tej samej władzy. Akty prawne czy zarządzenia, które odnoszą się do forum zewnętrznego, są publiczne, czyli wydane publicznie lub w taki sposób, że istnieją dowody znane dla wspólnoty. Akty i sprawowanie władzy na forum wewnętrznym nie są publiczne. W dawnym prawie mówiło się tu o „forum sumienia”^[32]. Słuszna jest teza, że jeśli spowiedź jest wyznaniem grzechów samemu Bogu, to jest ona aktem obcowania z nim i jako taka powinna być traktowana jako realizacja wolności wyznania w jej aspekcie wewnętrznym^[33]. Nie ma wątpliwości, że sprawowanie sakramentu pokuty i pojednania – w którego naturze zakorzeniona jest tajemnica spowiedzi – należą do zakresu wewnętrznego. A w konsekwencji każde działanie polityczne lub inicjatywa ustawodawcza mające na celu złamanie nienaruszalności pieczęci sakramentalnej stanowiłoby niedopuszczalne wykroczenie przeciwko *libertas Ecclesiae*, która nie wynika z uznania przez poszczególne państwa, ale pochodzi od Boga; stanowiłoby to również naruszenie wolności religijnej, leżącej z prawnego punktu widzenia u podstaw każdej innej wolności, włącznie z wolnością sumienia poszczególnych obywateli, zarówno penitentów, jak i spowiedników^[34].

Co więcej, nawet gdyby ograniczenie praw i wolności mogło być uznane za „zgodne z prawem”, to równocześnie – według cytowanej wyżej Konwencji – trzeba udowodnić, że ingerencja ta jest „konieczna w społeczeństwie demokratycznym”. Słusznie zauważa K. Warchałowski, że należy

³⁰ Por. Peter Erdö, „Forum wewnętrzne i forum zewnętrzne w prawie kanonicznym,” w *Forum externum i forum internum w prawie kanonicznym. Między prawem a sumieniem*, red. Ambrożego Skorupa (Lublin: Wydawnictwo KUL: 2006), 12.

³¹ Matusiak-Frącczak, „Ściganie i karanie przestępstw,” 64.

³² Por. Erdö, „Forum wewnętrzne i forum zewnętrzne,” 14–15.

³³ Por. Marcin Górski, „Głos przeciwko ograniczeniu tajemnicy spowiedzi. Polemika z artykułem M. Matusiak-Frącczak Ściganie i karanie przestępstw seksualnego wykorzystywania dzieci jako ograniczenie tajemnicy spowiedzi („Palestra” 2024/3, s. 56–67),” *Palestra*, nr 10 (2024): 31.

³⁴ Nota Penitencjarii Apostolskiej, 8. Na ten temat zob. także Marcin Wielec, *Zakaz dowodowy tajemnicy spowiedzi w postępowaniu karnym* (Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, 2012).

właściwie interpretować termin „konieczne”. Nie posiada on takiej elastyczności jak sformułowania „dopuszczalne”, „typowe”, „użyteczne”, „uzasadnione”, „pożądane”, natomiast zakłada istnienie palącej potrzeby społecznej, a nawet sugeruje istnienie „presji społecznej”, aby postąpić w taki właśnie sposób^[35]. Według Słownika Języka Polskiego konieczność to coś, czego nie sposób uniknąć^[36], a zatem stosując powyższe do postulatów ograniczenia tajemnicy spowiedzi, należy zadać pytanie, czy jest to rzeczywiście konieczne dla ochrony praw małoletnich? Czy naprawdę ta ingerencja jest konieczna, czy bez niej prawa małoletnich nie będą chronione, czy nie da się ich ochronić w inny sposób jak tylko przez naruszenie tajemnicy spowiedzi? I czy faktycznie, jeśli wprowadziłoby się ów wyjątek, duchowny, który dowiedziałby się przy okazji spowiedzi o fakcie przestępstwa seksualnego wobec małoletniego, miałby realne możliwości zawiadomienia o przestępstwie?

Ludzie spowiadają się z różnych powodów, które są związane zarówno z duchowym, jak i z psychologicznym znaczeniem tego sakramentu. W tradycji chrześcijańskiej, zwłaszcza katolickiej, spowiedź daje możliwość pojednania z Bogiem po popełnieniu grzechów. Grzech oddziela człowieka od Boga, a spowiedź umożliwia powrót do relacji z Nim, do łaski chrztu. Dlatego naruszenie tajemnicy spowiedzi prowadziłoby do głębokiego naruszenia wolności religii u jej źródeł, które dotyczą kwestii zbawienia – bowiem dla wierzącego spowiedź jest środkiem do niego prowadzącym^[37]. Ale w akcie spowiedzi, oprócz tego najistotniejszego, znaczenie mają także inne aspekty. Spowiedź niewątpliwie uczy pokory, ponieważ zakłada przyznanie się do niedoskonałości; wymaga od wierzącego zatrzymania się i przemyślenia swoich działań, a zatem refleksji nad własnym postępowaniem. Wyznanie grzechów i przyjęcie przebaczenia mogą przynieść ulgę psychiczną, działają oczyszczająco, wzmacniają wewnętrznie i przywracają do równowagi duchowej. To zaś daje możliwość „nowego startu”, rozpoczęcia wszystkiego od nowa, co jednak żadną miarą nie oznacza, że Kościół stawia dobro i bezpieczeństwo dzieci na dalszym miejscu. Kluczem

³⁵ Por. Krzysztof Warchałowski, „Ograniczenia wolności religijnej podczas pandemii COVID-19 w wybranych państwach Europy. Pierwsze doświadczenia,” *Prawo i Więź*, nr 4 (38) (2021): 22–23.

³⁶ *Konieczność*, Słownik Języka Polskiego, <https://www.pedia.pl/index.php?query=konieczno%C5%9B%C4%87> [dostęp: 24.02.2026].

³⁷ Magdalena Skibińska i Sebastian Kowalski, „Tajemnica spowiedzi w regulacjach Kodeksu postępowania cywilnego i Kodeksu postępowania karnego – uwagi *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda*,” *Przegląd Legislacyjny*, nr 2 (116) (2021): 50.

jest tutaj nie licytacja, które dobro jest bardziej wartościowe, ale sensowne pogodzenie natury spowiedzi z obowiązkiem ochrony praw dzieci.

Czy możliwe byłoby zachowanie istoty spowiedzi, gdyby jej treść mogła być ujawniona innym? Tajemnica spowiedzi to najbardziej szczególny rodzaj tajemnicy absolutnej, która przede wszystkim zobowiązuje spowiednika^[38]. Jest on bowiem pierwszym i bezpośrednim świadkiem tego, co konkretna osoba ludzka powierza Bogu w akcie sakramentalnej czynności^[39]. Tajemnica spowiedzi stwarza świętą przestrzeń, w której penitent ma pełną wolność przedstawienia Bogu wszystkiego, co ma na sumieniu i – gdy okaże skruchę – znajduje przebaczenie, pojednanie i uzdrowienie^[40]. Jeśli spowiedź nie byłaby objęta tajemnicą, prawdopodobnie wiele osób przestałoby się spowiadać lub przynajmniej zmieniłoby sposób wyznawania swoich grzechów. A już na pewno nie przyszedłby do spowiedzi żaden przestępca, ryzykując, że zostanie aresztowany. Jest to jeden z silnych argumentów potwierdzających, że ograniczenie tajemnicy spowiedzi poprzez konieczność zgłaszania przez duchownego przestępstw nie przyniosłoby zamierzonych rezultatów. Tajemnica spowiedzi gwarantuje anonimowość i dyskrecję, które są kluczowe, aby wierni czuli się bezpieczni i swobodnie wyznawali swoje winy. Gdyby tej gwarancji nie mieli, ich spowiedź wielokrotnie stawałaby się powierzchowną formalnością, podczas której wyznawane byłyby tylko takie grzechy, za które nie grożą: odpowiedzialność karna, utrata reputacji, problemy zawodowe czy rodzinne lub które nie łączą się ze zwyczajnym wstydem czy lękiem przed byciem osądzonym. Spowiedź przestałaby wówczas spełniać swoją funkcję, zaufanie do Kościoła jako instytucji, a także do duchownych przestałoby istnieć, wierni

³⁸ W prawie kanonicznym istnieje również sekret spowiedzi, do którego zobowiązany jest tłumacz, który przy spowiedzi asystował, oraz każdy, kto w jakikolwiek sposób z treścią spowiedzi mógł się zapoznać (kan. 983 § 2 Kodeksu Prawa Kanonicznego). Zakazem dowodowym z art. 178 pkt 2 k.p.k. objęty jest natomiast wyłącznie duchowny, co powoduje, że brak jest jednoznacznych podstaw normatywnych, które zakazywałyby organom procesowym przesłuchania w charakterze świadka tłumacza uczestniczącego w spowiedzi lub innych osób, którym treść spowiedzi jest znana, na okoliczność dotyczącą owych faktów ze spowiedzi – por. Małgorzata Tomkiewicz, „Tajemnica spowiedzi” i „tajemnica duszpasterska” w procesie karnym, *Prokuratura i Prawo*, nr 2 (2012): 54–55.

³⁹ Wiesław Wenz, „Prawna ochrona tajemnicy spowiedzi w kościelnym posługiwaniu,” *Wrocławski Przegląd Teologiczny* 7, nr 1 (1999): 153.

⁴⁰ Hans Zollner, „Tajemnica spowiedzi w sytuacji wykorzystania seksualnego,” *Więź*, 23 listopada 2021, <https://wiez.pl/2021/11/23/tajemnica-spowiedzi-w-sytuacji-wykorzystania-seksualnego/> [dostęp: 24.02.2026].

zostaliby pozbawieni korzyści duchowych, jakie czerpią z sakramentu pojednania, a i tak nie podniosłoby to liczby wykrywanych przestępstw.

Poczucie anonimowości i bezpieczeństwa psychologicznego jest ważnym elementem procesu wyznania i uzyskania przebaczenia nawet w świeckiej psychologii, dlatego argument, jakoby chodziło o szczególne przywileje wyłącznie jakiejś grupy osób (katolików czy chrześcijan, ludzi wierzących), również nie jest trafny. Z kwestią anonimowości wiąże się zresztą jeszcze jeden aspekt praktyczny zagadnienia, a mianowicie realne możliwości zgłaszania przestępstw, o których duchowny dowiaduje się podczas spowiedzi. Trzeba bowiem wziąć pod uwagę, że ksiądz w konfesjonale zazwyczaj nie zna penitenta i w żaden sposób nie może zmusić go do ujawnienia tożsamości. Trudno wyobrazić sobie sytuację, w której zgłoszenie nie zawiera personaliów potencjalnego przestępcy, a jeszcze trudniej taką, w której podczas spowiedzi duchowny legitymuje penitenta i to w tym celu, aby następnie złożyć na niego doniesienie. Absurd takiej sytuacji jest oczywisty, bowiem anonimowość w konfesjonale pełni kluczową rolę w psychologicznym i duchowym procesie pojednania. Tej anonimowości służą choćby zasłony lub kratki w konfesjonalach, które pozwalają na kontakt słowny, ale ograniczają widoczność pomiędzy kapłanem a penitentem. Dzięki temu wierni mogą przystępować do spowiedzi w poczuciu, że ich tożsamość jest chroniona, co daje im niewątpliwą swobodę w wyrażaniu prawdziwych uczuć i win. Gdyby jej nie mieli, prawdopodobieństwo wyznania przez nich przestępstw, za które grozi odpowiedzialność karna, byłoby bardzo niskie.

Innym argumentem na rzecz nienaruszalności tajemnicy spowiedzi w omawianym aspekcie jest fakt, że o przestępstwach seksualnych podczas spowiedzi mogą mówić nie tylko ci, którzy ich dokonali: mogą to być również ich ofiary lub osoby, które wiedzą o nadużyciach innych osób. Szczególnie delikatna wydaje się sytuacja ofiar, pośród których wiele zmagają się z głębokim poczuciem wstydu i winy, nawet jeśli obiektywnie nie ponoszą żadnej odpowiedzialności za to, co się stało. Trauma wykorzystania seksualnego często prowadzi do poczucia bezradności i braku kontroli nad własnym życiem, do społecznego wycofania oraz do braku umiejętności budowania zdrowych relacji i zaufania do innych. Wprawdzie każda osoba reaguje inaczej na to, czego doświadcza, tym niemniej dla zdecydowanej większości ofiar wykorzystania seksualnego mówienie o tym jest niewyobrażalne. Świadczą o tym przywołane wyżej statystyki potwierdzające, jak niewiele osób decyduje się mówić o tym, czego doświadczyło. Wyznanie swojej traumy w konfesjonale wymaga dużej odwagi oraz przede wszystkim zaufania do spowiednika, a samo wyznanie jest częścią procesu leczenia

i próby poradzenia sobie z emocjami związanymi z przemocą. Jak już była mowa, ofiary wykorzystania seksualnego często cierpią z powodu nieuzasadnionego poczucia winy lub wstydu i choć w rzeczywistości winy nie ponoszą, to spowiedź jest dla nich formą duchowego oczyszczenia, a konfesjonał staje się jednym z nielicznych miejsc, w którym mogą zacząć mówić o swoim doświadczeniu. Owszem, wysłuchanie przez spowiednika, słowa przebaczenia czy zrozumienia nie zastąpią wsparcia psychologicznego, są jednak początkiem trudnego procesu uzdrowienia. Procesu, na który prawdopodobnie większość osób by się nie zdecydowała, gdyby nie mogła pozostać anonimowa lub gdyby nie miała pewności, że to, co wyzna w konfesjonał, pozostanie tajemnicą.

5 | Wnioski

Nie ma wątpliwości, że ochrona dzieci przed czynami pedofilskimi stanowi pilną potrzebę społeczną, a także realizację konstytucyjnych obowiązków państwa^[41]. W takim samym stopniu jest również przedmiotem troski Kościoła, nawet jeśli na skutek różnego rodzaju skandali seksualnych zaczęło dominować przekonanie, że Kościół nie zajął się w należyty sposób tym problemem i że państwo musi interweniować. Tymczasem, zwłaszcza w ostatnich latach, jest wiele działań i inicjatyw, nowych procedur dotyczących zgłaszania podejrzeń o pedofilię oraz reagowania na nie^[42], komisji powoływanych celem przeciwdziałania nadużyciom, szkoleń dla duchownych i pracowników kościelnych, zaostrzonych zasad weryfikacji osób pracujących z dziećmi, pomocy psychologicznej, prawnej i duszpasterskiej ofiarom nadużyć. Co więcej, nie posiadając zewnętrznych środków przymusu, Kościół podejmuje również współpracę z państwowymi organami ścigania i świeckim wymiarem sprawiedliwości.

Są jednak granice, których Kościołowi nie wolno przekroczyć i na których przekroczenie Kościół nie może pozwolić. Chodzi o granice dopuszczalnej

⁴¹ Matusiak-Frącczak, "Ściganie i karanie przestępstw," 65.

⁴² Franciszek, *List Apostolski motu proprio „Vos estis lux mundi”* z 25.03.2023, tekst polski: https://www.vatican.va/content/francesco/pl/motu_proprio/documents/20230325-motu-proprio-vos-estis-lux-mundi-aggiornato.html [dostęp: 24.02.2026].

ingerencji w wolność religii lub przekonań, które usiłują zmienić istotę sakramentu pokuty i pojednania poprzez próby ograniczenia związanej z nim tajemnicy. Debata na ten temat jest konsekwencją przekonania, że celem ochrony praw małoletnich państwo musi interweniować w każdy możliwy sposób. Tworzy to z pewnością napięcie w relacjach pomiędzy państwem a Kościołem, które wymaga ostrożnego poruszania się pomiędzy szacunkiem dla świeckich organów egzekwujących prawo a poszanowaniem wolności religijnej. Słuszne jest stwierdzenie, że zdrowa świeckość dostrzega, że państwo staje przed pokusą „sięgania zbyt daleko”, jeśli chodzi o wspólnoty religijne, natomiast zdrowy Kościół wie, jak „oddawać cesarowi to, co należy do cesarza”^[43].

Obrona tajemnicy spowiedzi to jednocześnie obrona fundamentalnych zasad wolności religijnej, prawa do prywatności, a także troski o duchowe dobro wiernych. Kościołowi nieustannie towarzyszy świadomość tego, że często istotnym motywem bezpośrednio warunkującym podjęcie osobistej decyzji o pojednaniu z Bogiem jest właśnie wiarygodność skutecznego zabezpieczenia i nienaruszalności wyznanej prawdy sumienia^[44]. Dlatego tajemnica spowiedzi w żadnym wypadku nie toleruje zła. Jest jedynym prawdziwym antidotum na zło poprzez zwrócenie się grzesznika do Boga^[45], nie chroni przestępców, ale daje im możliwość nawrócenia.

Świeckie postulaty, aby Kościół zrezygnował z tajemnicy spowiedzi lub przynajmniej ją ograniczył, świadczą o tym, że fałszywie jest rozumiana i interpretowana natura tego sakramentu, a wówczas i argument prawdziwej konfrontacji ze złem może wydawać się nieprzekonujący. Racje istotne dla ludzi wierzących nie są jednak jedynym źródłem dla obrony tajemnicy spowiedzi. Mogą być one krytykowane przez tych, dla których nie mają znaczenia, należy jednak podkreślić, że dopuszczalna krytyka nie może przerodzić się w niedopuszczalną ingerencję w doktrynę Kościoła. Wszelkie regulacje dotyczące wolności religijnej powinny być wynikiem współdziałania zainteresowanych podmiotów, ale z poszanowaniem praw człowieka, autonomii Kościołów i związków wyznaniowych oraz zasad państwa prawa. Wolność religijna, będąca jednym z fundamentalnych praw każdego człowieka, obejmuje wolność wyznawania określonej religii oraz

⁴³ Zollner, „Tajemnica spowiedzi”.

⁴⁴ Wenz, „Prawna ochrona tajemnicy spowiedzi,” 155.

⁴⁵ Paweł Kosiński, „Dlaczego Kościół chroni tajemnicę spowiedzi?,” <https://deon.pl/wiara/dlaczego-kosciol-chroni-tajemnice-spowiedzi,1643657> [dostęp: 24.02.2026].

jej uzewnętrzniania. W tym ostatnim aspekcie może być ograniczona ze względu na dobra wyższe i w ściśle określonych okolicznościach. Czym innym jest jednak zakazanie komuś manifestowania swojej tożsamości religijnej w sferze publicznej, a czy innym zmuszanie go do naruszenia norm religijnych, które ta osoba uważa za święte^[46]. Ponadto wolność religijna jest wyjątkowo chroniona w międzynarodowym systemie praw człowieka, więc możliwości wprowadzenia ograniczeń należy tu ujmować w sposób zawężający. Państwo, wprowadzając je, musi wykazać, że są one niezbędne dla osiągnięcia założonego celu, co jednak nie weryfikuje się w omawianym przypadku. Dlatego, zamiast postulować ograniczenia tajemnicy spowiedzi, należałoby raczej podjąć wysiłek na rzecz wprowadzenia do polskiego porządku prawnego na poziomie ustawowym przepisu potwierdzającego, że tajemnica spowiedzi należy do istoty wolności religijnej, tak aby nienaruszalność tejże tajemnicy nie dopuszczała więcej postulatów jej ograniczenia. Okazuje się bowiem, że obecna ochrona tajemnicy spowiedzi, choć istnieje na poziomie zarówno proceduralnym, jak i materialnym, tak w przepisach prawa karnego, jak i w ustawodawstwie dotyczącym wolności sumienia i wyznania – jest niewystarczająca, skoro postulaty te nadal istnieją i usiłuje się je argumentować prawnie. Co więcej, nadmienić należy, że ochrona ta jest niekompletna, a polski ustawodawca jest niekonsekwentny, bowiem o ile w prawie karnym „nie wolno przesłuchiwać jako świadków: [...] duchownego co do faktów, o których dowiedział się przy spowiedzi”, o tyle na mocy art. 261 § 2 k.p.c. „duchowny może odmówić zeznań co do faktów powierzonych mu na spowiedzi”. Rozważania na temat tego dualizmu ochrony prawnej tajemnicy spowiedzi nie są przedmiotem niniejszego studium^[47], a zostały przywołane wyłącznie po to, aby wskazać, w którą stronę powinny zmierzać wysiłki dotyczące zmian w omawianej kwestii. Podobnie należałoby postulować, aby rozszerzyć ochronę prawną informacji uzyskanych podczas spowiedzi także

⁴⁶ Por. Weronika Kudła, „Proceder czy sakrament czyli o granicach ingerencji w wolność religijną,” <https://laboratoriumwolnosc.pl/proceder-czy-sakrament-czyli-o-granicach-ingerencji-w-wolnosc-religijna/> [dostęp: 24.02.2026].

⁴⁷ W tej kwestii należy odesłać do bogatej literatury: Michał Pieróg, „Tajemnica spowiedzi świętej w prawie kanonicznym, polskim procesie cywilnym i karnym,” *Studia Paradyskie*, t. 25 (2015): 169–180; Michał Szymański, „Tajemnica spowiedzi w prawie polskim – stan aktualny i propozycje zmian,” *Internetowy Przegląd Prawniczy*, nr 4 (2017): 73–85; Piotr K. Sowiński, „Zachowanie tajemnicy spowiedzi w sprawach karnych, cywilnych i administracyjnych jako warunek realizacji konstytucyjnego prawa do wolności sumienia i religii,” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 4 (68) (2022): 217–228; Romańczuk-Grącka, „Zakaz dowodowy,” 247–263.

na osoby trzecie, które w jakikolwiek sposób uzyskały taką wiedzę, oraz na tłumacza^[48]. Jeśli bowiem jednym z założeń regulacji art. 178 k.p.k. jest ochrona wartości istotnych społecznie, to owa ochrona winna rozciągać się na wszystkie desygnaty tych wartości. W przeciwnym razie zawężająca dyspozycja art. 178 k.p.k. sprawia, iż norma ta nie zabezpiecza w sposób pełny i właściwy wartości, dla których ochrony została ustanowiona^[49]. Jeszcze raz należy pokreślić, że te dążenia nie są absolutnie powodowane faktem, że Kościół chce cokolwiek lub kogokolwiek ukryć. Ma bowiem świadomość, że jest tylko narzędziem do tego, aby grzesznik w pełnej wolności i poczuciu bezpieczeństwa spotkał się w sumieniu ze swoim Panem^[50], niezależnie od tego, jaki grzech popełnił i jakiego przestępstwa się dopuścił. Danie mu tej możliwości nie stoi żadną miarą w sprzeczności z ochroną praw dzieci.

Bibliografia

- Augustynowicz, Anna i Iwona Wrześniewska-Wal. "Zawiadomienie przez lekarza o popełnieniu przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności a obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej." *Prawo i Medycyna* 15, nr 3-4 (2013): 107-119.
- Burdziak, Konrad. "Przepis art. 240 § 1 Kodeksu karnego a tajemnica obrończa, adwokacka, radcowska i tajemnica spowiedzi." W *Prawo w działaniu*, t. 51, *Sprawy karne*, red. Łukasz Pohl, 63-78. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, 2022.
- Dappa, Rafał. "Duchowny wobec obowiązku denuncjacji przestępstw seksualnych na podstawie art. 240 kodeksu karnego." *Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie*, t. XI, nr 1 (2018): 37-49.
- Erdö, Peter. "Forum wewnętrzne i forum zewnętrzne w prawie kanonicznym." W *Forum externum i forum internum w prawie kanonicznym. Między prawem a sumieniem*, red. Ambroży Skorupa, 11-60. Lublin: Wydawnictwo KUL, 2006.
- Górski, Marcin. "Głos przeciwko ograniczeniu tajemnicy spowiedzi. Polemika z artykułem M. Matusiak-Frączzak Ściganie i karanie przestępstw seksualnego

⁴⁸ Na ten temat por. Tomkiewicz, „Tajemnica spowiedzi,” 56.

⁴⁹ Por. ibidem.

⁵⁰ Kosiński, „Dlaczego Kościół”.

- wykorzystywania dzieci jako ograniczenie tajemnicy spowiedzi („Palestra” 2024/3, s. 56–67).” *Palestra*, nr 10 (2024): 28–35.
- Herzog, Aleksander. “Komentarz do art. 240.” W *Kodeks karny. Komentarz*, red. Ryszard A. Stefański, 1705–1706. Warszawa: C.H. Beck, 2023.
- Kłak, Czesław. “Notariusz i samorząd notarialny a obowiązek zawiadomienia o przestępstwie.” *Nowy Przegląd Notarialny*, nr 1 (2013): 39–61.
- Kosiński, Paweł. “Dlaczego Kościół chroni tajemnicę spowiedzi?” <https://deon.pl/wiara/dlaczego-kosciol-chroni-tajemnice-spowiedzi,1643657>.
- Królikowski, Michał. “Problemy z nowym zakresem obowiązku zawiadomienia o przestępstwie.” *Forum Prawnicze*, nr 4 (66) (2021): 3–24.
- Kudła, Weronika. “Proceder czy sakrament czyli o granicach ingerencji w wolność religijną.” <https://laboratoriumwolnosci.pl/proceder-czy-sakrament-czyli-o-granicach-ingerencji-w-wolnosc-religijna/>.
- Makaruk, Katarzyna, Katarzyna Drabarek, Anzhela Popyk i Szymon Wójcik. *Diagnoza przemocy wobec dzieci w Polsce 2023*. Warszawa: Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę, 2023. https://fdds.pl/_Resources/Persistent/4/o/d/e/4ode383co74981a2c206180of8a565d2f4d53b55/Raport%20Diagnoza%20Przemocy%20wobec%20Dzieci%202023.pdf.
- Masłowska, Paulina. “Stosowanie art. 240 k.k. w przypadku przestępstwa przeciwko małoletnim.” *Probacja*, nr 4 (2019): 139–158.
- Matusiak-Frącczak, Magdalena. “Ściganie i karanie przestępstw seksualnego wykorzystania dzieci jako ograniczenie tajemnicy spowiedzi.” *Palestra*, nr 3 (2024): 56–66.
- Miśkiewicz, Aleksandra. “Rozkaz bezprawny – zakamuflowana kolizja obowiązków? Analiza art. 344 k.k. w świetle art. 26 § 5 k.k.” *Wojskowy Przegląd Prawniczy*, lipiec–wrzesień (2018): 17–26.
- Mozgawa, Marek. “Komentarz do art. 240.” W *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. Marek Mozgawa. LEX/el., 2024.
- Pieróg, Michał. “Tajemnica spowiedzi świętej w prawie kanonicznym, polskim procesie cywilnym i karnym.” *Studia Paradyskie*, t. 25 (2015): 169–180.
- Plebanek, Ewa i Michał Rusinek. “Ujawnienie tajemnicy zawodowej w procesie karnym a odpowiedzialność karna.” *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych*, nr 1 (2007): 73–99.
- Razowski, Tomasz. “Komentarz do art. 240.” W *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, red. Jacek Giezek. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Romańczuk-Grącka, Marta. “Zakaz dowodowy co do faktów objętych tajemnicą spowiedzi.” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 49 (2020): 247–263.

- Skibińska, Magdalena i Sebastian Kowalski. "Tajemnica spowiedzi w regulacjach Kodeksu postępowania cywilnego i Kodeksu postępowania karnego – uwagi *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda*." *Przegląd Legislacyjny*, nr 2 (116) (2021): 49–70.
- Sowiński, Piotr K. "Zachowanie tajemnicy spowiedzi w sprawach karnych, cywilnych i administracyjnych jako warunek realizacji konstytucyjnego prawa do wolności sumienia i religii." *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 4 (68) (2022): 217–228.
- Szewczyk, Maria, Adam Wojtaszczyk i Witold Zontek. "Komentarz do art. 240." W *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 2, *Komentarz do art. 117–277 k.k.*, red. Włodzimierz Wróbel i Andrzej Zoll. LEX/el., 2017.
- Szymański, Michał. "Tajemnica spowiedzi w prawie polskim – stan aktualny i propozycje zmian." *Internetowy Przegląd Prawniczy*, nr 4 (2017): 73–85.
- Tomkiewicz, Małgorzata. "Tajemnica spowiedzi i 'tajemnica duszpasterska' w procesie karnym." *Prokuratura i Prawo*, nr 2 (2012): 50–64.
- Warchałowski, Krzysztof. "Ograniczenia wolności religijnej podczas pandemii COVID-19 w wybranych państwach Europy. Pierwsze doświadczenia." *Prawo i Więź*, nr 4 (38) (2021): 13–35.
- Wenz, Wiesław. "Prawna ochrona tajemnicy spowiedzi w kościelnym posługiwaniu." *Wrocławski Przegląd Teologiczny* 7, nr 1 (1999): 153–164.
- Wielec, Marcin. *Zakaz dowodowy tajemnicy spowiedzi w postępowaniu karnym*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, 2012.
- Włodarczyk, Joanna. *Wykorzystywanie seksualne w dzieciństwie a konsekwencje w życiu dorosłym. Raport z badań*. Warszawa: Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę, 2016. https://fdps.pl/_Resources/Persistent/a/2/d/b/a2db4ec52e97827e5c74e-1b1a15e39c356048722/Wlodarczyk_J_2016_Wykorzystywanie_seksualne_w_dziecinstwie_a_konsekwencje.pdf.
- Wojtaszczyk, Adam, Włodzimierz Wróbel i Witold Zontek. "Przestępstwa przeciwko wymiarowi sprawiedliwości." W *System Prawa Karnego*, t. 8, *Przestępstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym*, red. Lech Gardocki, 716–722. Warszawa: C.H. Beck, 2018.
- Zakrzewski, Piotr. "Komentarz do art. 240." W *Kodeks karny. Komentarz*, red. Jarosław Majewski. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Zgołiński, Igor. "Komentarz do art. 240." W *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. IV, red. Violetta Konarska-Wrzošek. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Zollner, Hans. "Tajemnica spowiedzi w sytuacji wykorzystania seksualnego." *Więź*, 23 listopada 2021. <https://wiesz.pl/2021/11/23/tajemnica-spowiedzi-w-sytuacji-wykorzystania-seksualnego/>.



Criminalizing Sexual Harassment Against Individuals Aged 16 and Above: Reasons and Recommendations for Vietnam

Abstract

Sexual harassment is a serious violation of the victim's honor and dignity, which contributes to social instability. As a Southeast Asian country deeply influenced by Confucianism with its patriarchal traditions, Vietnam has long faced the problem of sexual harassment, especially against women. In recent years, Vietnam has made progress in raising awareness and using the legal framework to combat this behavior. Currently, Vietnamese law provides for administrative and labor disciplinary sanctions against sexual harassment, and criminal prosecution is available if the victim is under 16 years old. However, a gap exists in the Vietnamese legal system as there is no provision for criminal liability for sexual harassment against victims aged 16 and above. This creates limitations in the protection of victims and reduces the deterrent effect of sanctions. Without clear criminal sanctions, victims tend to remain silent and are reluctant to report, knowing that the perpetrator will face only minor administrative penalties that are not commensurate with the harm suffered. This study, based on international and Vietnamese legal frameworks and an analysis of the current situation in Vietnam, aims to assess the necessity of establishing criminal liability for sexual harassment against victims aged 16 and above. The study also offers recommendations that Vietnam should consider when implementing this provision.

KEYWORDS: sexual harassment, crime, criminalization, human rights, Vietnam

NGUYEN NGOC TOAN, – LLM, Academy of Public Administration and Governance –
Ho Chi Minh City Campus, Ho Chi Minh City, Vietnam,
ORCID – 0009-0006-7736-4736, e-mail: toannnn@apag.edu.vn

CAO NGOC ANH THI – LLM, Academy of Public Administration and Governance –
Ho Chi Minh City Campus, Ho Chi Minh City, Vietnam,
ORCID – 0009-0005-0326-1868, e-mail: thicna@apag.edu.vn

1 | Introduction

Currently, there is increasing global awareness of issues of sexual harassment and gender-based violence. Studies indicate that sexual harassment is a violation of human freedoms and constitutes a form of discrimination.^[1] Sexual harassment has adverse effects on victims, including psychological distress,^[2] depression and post-depressed disorders,^[3] trauma, and long-term consequences.^[4] In response to the challenges posed by sexual harassment and the need to protect victims, many countries have enacted laws classifying sexual harassment as a criminal offense. “The war against sexual harassment requires an appropriate legal framework to combat it in all its forms.”^[5] According to World Health Organization statistics, 115 out of 172 countries have laws establishing criminal liability for sexual harassment.^[6] Criminalizing sexual harassment has several implications, including demonstrating the seriousness of the violation, increasing the deterrent effect of sanctions, and enhancing the protection of victims.

Vietnam, as a Southeast Asian country, deeply influenced by Confucianism with its patriarchal ideology, has long faced the issue of sexual harassment. According to research by Action Aid, 87% of Vietnamese women have experienced harassment, with rates ranging from verbal abuse to rape,

¹ Mile Šikman, “Inkriminacija Seksualnog Uznemiravanja U Krivičnom Zakonodavstvu Republike Srpske,” *Trinaesta Međunarodna naučno - stručna konferencija*, (2022): 15.

² Ståle Einarsen and Morten Birkeland Nielsen, “Workplace bullying as an antecedent of mental health problems: A five-year prospective and representative study,” *International Archives of Occupational and Environmental Health* 88, no. 11 (2014): 135.

³ Reiner Rugulies and Kathrine Sørensen, “Onset of workplace sexual harassment and subsequent depressive symptoms and incident depressive disorder in the Danish workforce,” *Journal of Affective Disorder* 277 (2020): 24.

⁴ Vivien Birch, “Sexual Harassment Must End Once and For All,” *Vietnam Investment Review* 2023, <https://vir.com.vn/eliminating-sexual-harassment-86007.html>.

⁵ United Nations, *Handbook for Legislation on Violence against Women* (New York: United Nations, 2010), <https://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/handbook/Handbook%20for%20legislation%20on%20violence%20against%20women.pdf>.

⁶ World Health Organization, *Sexual and Reproductive Health and Rights*, <https://platform.who.int/data/sexual-and-reproductive-health-and-rights/national-policies/srh/criminalize-sexual-harassment?themeId=8b2d362c-2d43-4fco-8812-9aedd241753f>.

reportedly higher than in India, Cambodia, or Bangladesh,^[7] countries known for prevalent sexual assault. Sexual harassment occurs in various forms and across different environments, from workplaces, public spaces, and schools.

In recent years, Vietnam has made progress in its awareness of and response to sexual harassment. Sexual harassment is prohibited in the workplace under the Labor Code, and violations are subject to disciplinary action. If this behavior occurs in public, it is subject to administrative penalties with an average fine of VND 7,500,000. Furthermore, if the victim of sexual harassment is under 16 years old, the perpetrator may be prosecuted for the crime of “molestation of a person under 16.” However, acts of sexual harassment against individuals of 16 years of age or older are not subject to criminal prosecution unless they constitute other sexual assault offenses.

In practice, current sanctions are not sufficient to reflect the severity of sexual harassment against victims aged 16 and older and do not effectively deter perpetrators. Although some violations have been detected and penalized, the penalties have prompted public criticism, setting a precedent and making victims hesitant to report. Studies indicate that women in Vietnam are not adequately protected from sexual harassment. The Vietnam Women’s Union has also stated that the fines do not deter harassers and have created a negative precedent. It has been argued that Vietnamese law does not provide sufficient protection against sexual harassment.^[8]

This article provides an overview of Vietnam’s legal framework for addressing sexual harassment and analyzes why the Penal Code should recognize sexual harassment of individuals aged 16 and older as a criminal offense. The study focuses on legal and practical grounds to demonstrate the necessity of criminalizing sexual harassment of those aged 16 and older, while offering recommendations for Vietnam to consider when developing regulations for this offense. The research aims to contribute to the improvement of the legal framework, enhance the effectiveness of responses to sexual harassment, mitigate this issue, and strengthen victim protection. Additionally, the study aims to provide a reference for

⁷ News Department, *87% of Vietnamese Women Have Been Harassed*, 2018, <https://nhandan.vn/87-phu-nu-tung-bi-quay-roi-tinh-duc-noi-cong-cong-post342310.html>.

⁸ Michael Tatarsk, “What a \$9 Fine Says About Sexual Harassment in Vietnam”, *VICE*, 2020, <https://www.vice.com/en/article/what-a-dollar9-fine-says-about-sexual-harassment-in-vietnam/>.

the international academic community interested in the legal context and regulation of sexual harassment in Vietnam. The research findings can also serve as a point of reference for countries with legal contexts similar to Vietnam, especially those influenced by feudal regimes with patriarchal traditions, where women's rights are not fully protected.

2 | Research Methods and Materials

“Normative legal research is a process of identifying legal regulations, legal bases, and legal doctrine to examine the issues under study.”^[9] Therefore, the research method used in this study is normative legal research. This research employs four main approaches: the statutory approach, the conceptual approach, the comparative approach, and the historical approach. This research draws on primary and secondary legal materials. Primary legal materials include, but are not limited to, the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), the 2015 Penal Code (amended in 2017), the 2019 Labor Code, Decree No. 144/2021/NĐ-CP of December 31, 2021, providing for sanctions against administrative violations in the fields of security, order, and social safety; prevention and combat of social evils; fire prevention, firefighting, and rescue; prevention and combat of domestic violence; and Decree No. 12/2022/NĐ-CP of January 17, 2022, providing for sanctions against administrative violations in the fields of labor, social insurance, and Vietnamese workers working abroad under contracts. Secondary materials include academic publications, statistical reports of specialized agencies, and related publications, especially scientific works discussing the criminalization of sexual harassment.

⁹ Theresia Anita Christiani, “Normative and Empirical Research Methods: Their Usefulness and Relevance in the Study of Law as an Object”, *Procedia – Social and Behavioral Sciences* 29 (2016): 210.

3 | Discussion Results

3.1. Definition of Sexual Harassment and Sanctions for Acts of Sexual Harassment in the Vietnamese Legal Framework

The definition of sexual harassment has been discussed for many years, but no common definition has been reached. “The reason behind this is variation of discernments and perceptions in societies.”^[10]

In Vietnam, sexual harassment was first introduced into the legal system in the 2012 Labor Code. Accordingly, sexual harassment in the workplace is a prohibited act, and affected workers have the right to terminate their labor contracts without prior notice. This recognition marked an important step in Vietnam’s legal approach to addressing sexual harassment through specific regulations. However, the concept of sexual harassment was only formally recognized with the adoption of the 2019 Labor Code. Specifically, Clause 9, Article 3 of the 2019 Labor Code provides:

Sexual harassment in the workplace is an act of a sexual nature by any person towards another person in the workplace that the latter does not want or accept. The workplace is understood as any place where an employee performs work according to the agreement or assignment of the employer.

To provide guidance on and clarify the identification of acts of sexual harassment in the workplace, Decree No. 145/2020/NĐ-CP provides:

Sexual harassment in the workplace can occur in the form of exchanges such as proposals, requests, suggestions, threats, or coercion to engage in sexual relations in exchange for work-related benefits; or acts of a sexual nature not intended as an exchange, but which create an uncomfortable or insecure working environment, causing physical or mental harm and affecting work performance and quality of life of the affected person (Clause 1, Article 84).

¹⁰ Maheen Salman, Fahad Abdullah and Afia Saleem, “Sexual Harassment at Workplace and its Impact on Employee Turnover Intentions,” *Business & Economic Review* 8, no. 1 (2016): 90. See also: Safoora Ahad and Sankar D., “Protection of Children Against Sexual Abuse. Analysis of Indian Legislation from an International Perspective,” *Prawo i Więź* 57, no. 4 (2025): 944.

Acts of sexual harassment in the workplace include the following (Clause 2, Article 84).

- a. Physical sexual harassment: this includes actions, gestures, contact, or physical interactions with sexual implications or suggestive elements.
- b. Verbal sexual harassment: this includes direct speech, phone conversations, or electronic communications containing sexual content or sexual insinuations.
- c. Non-verbal sexual harassment: this includes body language, the display or description of materials or images with sexual content, or references to sexual activities, either directly or via electronic means.

“The definition of sexual harassment in the workplace in Vietnamese legislation draws a distinction between *quid pro quo* harassment and a hostile working environment.”^[11] The definition of sexual harassment in Vietnamese law is based on the “victim-centered” principle, meaning that all harassing behaviors are assessed based on the victim’s perception and rights. Accordingly, sexual harassment is not limited to physical acts but may also include verbal acts, actions, or gestures of a sexual nature that cause discomfort or threaten the victim’s safety, rights, and dignity. This behavior constitutes a legal violation when it occurs “against the will” of the victim or without their explicit consent.

“It is observed that the definition of ‘sexual harassment’ in Vietnamese legislation has been influenced by the approaches adopted in jurisdictions such as the United States and Japan.”^[12] Additionally, international frameworks like the ILO Violence and Harassment Convention (No.190) and recommendations from the Committee of Experts on the Application of Conventions have played a role in shaping this definition.

The definition of workplace sexual harassment provided in the 2019 Labor Code is the only legal definition of this issue in the Vietnamese legal system. Although sexual harassment may be subject to labor disciplinary actions and may also be administratively sanctioned if it occurs in public, Vietnamese administrative law has not yet provided a clear definition

¹¹ Pham Le Bao Ngoc, “Workplace Sexual Harassment in Vietnam: A Review of Current Legislation,” *Jurnal Undang-undang dan Masyarakat* 33 (2023): 100.

¹² Ryuichi Yamakawa, “We’ve Only Just Begun: The Law of Sexual Harassment in Japan,” *Hastings International and Comparative Law Review* 22 (1999): 560.

of sexual harassment in public spaces.^[13] Therefore, the definition of workplace sexual harassment in the 2019 Labor Code is not only applicable within the workplace but also serves as a reference for applying sanctions in other legal fields, such as administrative law.

Under Vietnamese law, sexual harassment is subject to two main forms of sanction: labor disciplinary action and administrative penalties. Employees who commit sexual harassment in the workplace may be subject to one of the following disciplinary measures:

- (iv) reprimand;
- (v) extension of the salary increase period for a maximum of six months;
- (vi) demotion;
- (vii) dismissal.

In addition, sexual harassment may be administratively penalized under Decree No. 12/2022/NĐ-CP (if occurring in the workplace) and Decree No. 144/2021/NĐ-CP (if occurring in public), with the following penalties:

Table 1: Forms of administrative sanctions for sexual harassment.

Violation	Administrative sanctions	Legal basis
Sexual harassment in the workplace	Fine from 15,000,000 VND to 30,000,000 VND	Clause 3, Article 11, Decree No. 12/2022/ND-CP
Employer committing sexual harassment against a domestic worker	Fine from 50,000,000 VND to 75,000,000 VND	Clause 4, Article 30, Decree No. 144/2021/ND-CP
Molestation, sexual harassment	- Fine from 5,000,000 VND to 8,000,000 VND - Mandatory public apology (unless the victim does not request it)	Clause dd, Clause 5, Article 7, Decree No. 144/2021/ND-CP

Notably, if sexual harassment occurs against a person under 16 years of age, this act may be prosecuted as child molestation under Article 146 of the 2015 Penal Code (amended in 2017). Resolution No. 06/2019/NQ-HĐTP, Article 3, provides that the act of “child molestation under 16 years of age” is defined as follows:

¹³ Cao Ngoc Anh Thi, “Perfecting the law on administrative sanctions for acts of sexual harassment in public places,” *Journal of Law and Practice* 54 (2023): 131.

Molestation in Clause 1, Article 146 of the Penal Code means an act committed by a person against another person of different or the same sex that involves direct or indirect physical contact, including through clothing, with a reproductive organ, private part, or other body part of a person under 16, which is sexual in nature but is not committed with the intention of engaging in sexual intercourse. To be specific:

- a) Using a reproductive organ or private part to touch (e.g., groping, rubbing, etc.) a reproductive organ, private part, or other body part of a person under 16;
- b) Using another body part (e.g., finger, toe, tongue, etc.) to touch (e.g., caressing, groping, squeezing, pinching, kissing, licking, etc.) a reproductive organ or private part of a person under 16;
- c) Using a sex aid to touch (e.g., groping, rubbing, etc.) a reproductive organ or private part of a person under 16;
- d) Enticing or forcing a person under 16 to use another body part to touch (e.g., caressing, groping, squeezing, pinching, kissing, licking, etc.) a private part of the offender or another person;
- dd) Other acts that are sexual in nature but are not committed with the intention of engaging in sexual intercourse (e.g., kissing the mouth, neck, ear, nape, etc. of a person under 16)."

Thus, under current regulations, sexual harassment may be considered a manifestation of the objective element of the crime of child molestation of persons under 16 years of age. Therefore, under Vietnamese law, any act of sexual harassment against a person under 16 may be prosecuted. However, for individuals of 16 years of age and older, current Vietnamese law does not provide for independent criminal liability for sexual harassment. This means that if an individual over 16 is sexually harassed, this act can only be criminally prosecuted if it constitutes a sexual offense such as rape. If the conduct does not meet the elements of the above offenses, the perpetrator may be subject only to administrative sanctions under Decree No. 144/2021/NĐ-CP or Decree No. 12/2022/NĐ-CP, primarily in the form of fines.

3.2. Reasons for the Criminalization of Sexual Harassment of Persons Aged 16 and Older in Vietnam

3.2.1. Compliance with International Gender Equality Commitments to Which Vietnam Is a Party

In the complex evolution of modern society, although the occurrence of men being victims of sexual harassment has increased, the evidence demonstrates that women and young girls remain the primary victims whose freedom and safety in sexual matters are violated.^[14]

Therefore, to protect the safety of women, international law has established various legal frameworks requiring member states to implement appropriate measures.

Vietnam is the second country in the Asia-Pacific region to ratify the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW). Adopted on December 18, 1979, CEDAW is a key international legal instrument that lays the foundation for Vietnam's legal system in protecting women's rights. Since ratifying the convention, Vietnam has sought to develop and improve its legal framework to ensure gender equality. Specifically, Article 26 of the 2013 Constitution provides: "Male and female citizens are equal in all aspects; gender discrimination is strictly prohibited." Additionally, issues related to women's rights are addressed in other legal documents such as the Penal Code, the Code of Penal Procedure, the Law on Gender Equality, and the Law on Domestic Violence Prevention and Control.

However, despite these efforts, the CEDAW Committee has expressed concern about progress in eliminating discrimination against women in Vietnam. Specifically, the Committee noted that Vietnamese policymakers and government officials have yet to fully grasp and effectively apply the concept of "substantive gender equality," as harassment against women and children remains widespread, especially in public spaces. General Recommendation No. 19 of CEDAW states that Vietnam should amend the Penal Code and the Code of Penal Procedure to criminalize all forms of violence

¹⁴ Sundari Anitha and Susan B Marine, "Feminist responses to sexual harassment in academia: voice, solidarity and resistance through online activism," *Journal of Gender-Based Violence* 00, no. 0 (2020): 20.

against women, including sexual harassment.^[15] Sara Valdes Bolano, Mexican Ambassador to Vietnam, and Kamal Malhotra, United Nations Resident Coordinator in Vietnam, stated that although Vietnam ratified CEDAW in 1982, the country has yet to fully address the core requirement of the convention, namely that all forms of sexual violence must be effectively punished. These experts called on Vietnamese National Assembly delegates to amend the Penal Code to better reflect the severity of sexual harassment in public spaces as a form of sexual violence.^[16]

3.2.2. Consistency with the General Regulatory Trends in Other Countries

According to World Health Organization statistics on “laws criminalizing sexual harassment,” currently, 115 out of 172 responding countries have provisions criminalizing sexual harassment (accounting for 66%).

Table 2: List of countries with laws criminalizing sexual harassment

No.	Country	No.	Country	No.	Country
1	Albania	40	Denmark	79	Malta
2	Algeria	41	DR Congo	80	Marshall Islands
3	Andorra	42	Ecuador	81	Mauritius
4	Angola	43	El Salvador	82	Mexico
5	Argentina	44	Equatorial Guinea	83	Micronesia
6	Armenia	45	Eritrea	84	Moldova
7	Australia	46	Estonia	85	Monaco
8	Austria	47	Eswatini	86	Montenegro
9	Azerbaijan	48	Fiji	87	Morocco
10	Bahamas	49	Finland	88	Mozambique
11	Bahrain	50	France	89	Namibia
12	Bangladesh	51	Gambia	90	Nauru

¹⁵ United Nations. Committee on the Elimination of Discrimination against Women. *Concluding observations on the combined seventh and eighth periodic reports of Viet Nam*. 2015. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.

¹⁶ Sara Valdes Bolaño V- Kamal Malhotra, *Sexual Harassment in Public Places: Criminal or Administrative Violation?* 2021. Available from: https://baophapluat.vn/quay-roi-tinh-duc-tai-noi-cong-cong-vi-pham-hinh-su-hay-hanh-chinh-post401234.html?utm_source=chatgpt.com. Viewed: 10.12.2024.

No.	Country	No.	Country	No.	Country
13	Belgium	52	Georgia	91	Netherlands
14	Belize	53	Germany	92	New Zealand
15	Benin	54	Greece	93	Nicaragua
16	Bhutan	55	Guyana	94	Niger
17	Bolivia	56	Haiti	95	North Korea
18	Bosnia and Herzegovina	57	Holy See	96	North Macedonia
19	Botswana	58	Honduras	97	Norway
20	Brazil	59	Iceland	98	Pakistan
21	Brunei	60	India	99	Palau
22	Bulgaria	61	Iran	100	Panama
23	Burkina Faso	62	Ireland	101	Papua New Guinea
24	Burundi	63	Israel	102	Paraguay
25	Cabo Verde	64	Italy	103	Peru
26	Cambodia	65	Jamaica	104	Philippines
27	Canada	66	Jordan	105	Pitcairn
28	Cayman Islands	67	Kenya	106	Poland
29	Chile	68	Kiribati	107	Portugal
30	China	69	Kuwait	108	Qatar
31	Colombia	70	Latvia	109	Romania
32	Comoros Costa Rica	71	Lebanon	110	Russia
33	Congo	72	Lesotho	111	Rwanda
34	Côte d'Ivoire	73	Libya	112	Saint Lucia
35	Croatia	74	Liechtenstein	113	Samoa
36	Cuba	75	Lithuania	114	Sweden
37	Cyprus	76	Luxembourg	115	Thailand
38	Cyprus	77	Madagascar		
39	Czechia	78	Maldives		

Source: World Health Organization

Thus, most countries have enacted laws establishing criminal liability for acts of sexual harassment. Some countries prescribe strict criminal sanctions for sexual harassment. For example, in California, USA, acts of harassment and sexual assault are subject to a prison sentence of 24 to 48 months, accompanied by a fine of USD 10,000 (approximately VND 200,000,000). Under federal law, sexual harassment may be punished with up to 20 years’ imprisonment in serious cases, along with fines and compensation for the victim. In Malaysia, the law stipulates that anyone who insults the dignity

of women through words, gestures, or the display of images or objects with the intent that the victim perceive them may be imprisoned for up to five years, fined, or both. In France, if an individual abuses their power to threaten or coerce another person into sexual relations, they may be convicted of sexual harassment and face a maximum sentence of one year's imprisonment, along with a fine as prescribed by law. In China, Article 237 of the Criminal Law of the People's Republic of China (2020 Amendment) stipulates that acts of sexual harassment in crowded or public places may be punished with imprisonment for more than five years.

Although the penalties for sexual harassment vary among countries due to differences in legal systems and cultural perspectives, most countries share the view that sexual harassment, regardless of the victim's age, should be addressed through criminal law, including where the victim is an adult. For example, in judgment no. MA 72/2002 of September 17, 2022, the Supreme People's Court tried the defendant, Wong Soon Lee (44 years old), for touching the breast of victim, Nah Sze Ling (female, 24 years old), at the Paramount Shopping Center in Katong Road, Singapore. The court found the defendant guilty under Article 354 of the Penal Code and sentenced him to 12 months' imprisonment and three strokes of the cane. Similarly, in China, at approximately 6:30p.m. on July, 1, 2019, a man touched a woman's breast. The victim subsequently reported it to the police. On October 15, 2019, the Jing'an District People's Court in Shanghai conducted a closed trial and sentenced the defendant to six months' imprisonment for sexual harassment. These judgments reflect a broader trend in the international legal system toward the protection of human rights, not limited to age but extending to all individuals who may be harmed by sexual harassment.

In that context, Vietnam has made legislative progress by recognizing criminal liability for sexual harassment through the offense of "molestation of a person under 16 years of age" in Article 146 of the 2015 Penal Code (amended in 2017). This provision reflects the state's stance on combating sexual harassment. However, compared to prevailing legal trends in many countries, Vietnam retains a significant legal gap. Sexual harassment constitutes a violation of honor, dignity, and the inviolable right to bodily integrity, regardless of age. Therefore, such acts should be addressed through criminal law without age-based limitations on victim. Limiting criminal liability to persons under 16 creates a legal gap in the protection of adult victims from the harmful effects of such conduct.

In practice, some countries provide that sexual harassment against children or persons under a certain age constitutes an aggravating

circumstance, increasing the penalty, rather than limiting the scope of criminal prosecution to this group. For example, in the UK, under the Sexual Offences Act 2003, sexual harassment against adults is punishable by up to ten years' imprisonment, but if the act is committed against a victim under 16, the offender may be imprisoned for up to 14 years. The author supports this legislative approach, as it achieves two objectives. First, this approach ensures that all acts of sexual harassment may be prosecuted, regardless of the victim's age, thereby protecting the rights and dignity of all individuals. Second, the legal system maintains a higher level of severity for sexual harassment when the victim is a child or under a certain age, demonstrating additional protection for vulnerable groups. This approach ensures a comprehensive response to such conduct while allowing for a differentiated application of penalties that reflects the severity of the offense.

In conclusion, legislative trends in many countries have affirmed the necessity of establishing criminal liability for sexual harassment, regardless of the victim's age. Therefore, Vietnam should consider international practice when refining the provisions of the Penal Code to ensure a more effective protection mechanism for victims and to establish a coherent legal framework consistent with broader trends.

3.2.3. Overcoming the Weakening of the Deterrent Effect of Current Sanctions and Establishing Sanctions Commensurate with the Severity of the Violation

The issue of responding to sexual harassment has only recently received attention and been addressed through legislation; therefore, there are few official statistical reports from Vietnamese public authorities on handling sexual harassment. Most data is collected by human rights organizations and scholars within specific scopes and target groups. However, despite their limited scope, this data indicates the prevalence and severity of sexual harassment in Vietnam.

In Vietnam, most victims of sexual harassment are women (78.2%). Their ages range from 18 to 30, while men account for 21.8%.^[17] Another study shows that: "In general, the group of women most vulnerable to sexual harassment are young, financially dependent, single or divorced,

¹⁷ United Nations General Assembly, *UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW) General Recommendation No. 19: Violence Against Women*, 1992.

and migrants.”^[18] In a survey conducted in Hanoi and Ho Chi Minh City, 87% of women surveyed confirmed that they had been sexually harassed in public. According to the National Study on Violence against Women, one in ten women (11.4%) has experienced one or more forms of sexual harassment in their lifetime. Cases of sexual harassment against children and women in public places have been regularly reported in the media in recent years. Sexual harassment of students is also common in high schools. A separate study found that 60% of students from high school to university in four provinces of Vietnam reported being harassed at least once, with half reporting feelings of anxiety and fear following the incident.^[19]

Beyond the workplace, sexual harassment is also prevalent in public spaces. According to statistics from the Ho Chi Minh City Department of Labor, Invalids and Social Affairs, 40.9% of men and 38.6% of women surveyed reported sexual harassment against women and girls in public places. 18.5% of the women interviewed reported experiencing sexual harassment and sexual violence, and 11.7% of the men interviewed admitted to engaging in such behavior.^[20] Similarly, a survey by Plan International Vietnam found that 31% of the 1,128 girls surveyed had been sexually harassed on buses. The survey also revealed that only 13% of girls and 8% of boys report feeling consistently safe in public places.

In summary, these figures illustrate the complexity of the sexual harassment problem in Vietnam. In response to this situation, several sexual harassment cases have been addressed recently. However, the handling of these cases has sparked controversy both domestically and internationally. For example, on November 23, 2020, the Police of District 2, Ho Chi Minh City, received a complaint that a woman, L., had been harassed by Mr. M.J. in an apartment building elevator (specifically, he slapped her buttocks). Following the incident, the victim was also subjected to racial discrimination and defamation by Mr. M.J. After investigating and reviewing camera footage, the police confirmed Mr. M.J.’s misconduct and imposed an administrative fine of VND 200,000. The victim of this

¹⁸ Thanh, “Sexual Harassment in the Workplace: Lack of Definition, Difficult to Handle,” 2016, <https://dangcongsan.vn/xa-hoi/quay-roi-tinh-duc-tai-noi-lam-viec-thieu-dinh-nghia-kho-xu-ly-390502.html>.

¹⁹ Isds & Actionaid, *Sexual Harassment Among Adolescents in Schools*, (Hanoi, 2020), 201.

²⁰ Duc Hanh and Xuan Hoa, “18.5% of Women and Children Are Harassed in Public,” VTV, 2019, <https://vtv.vn/vtv9/185-phu-nu-tre-em-gai-tung-bi-quay-roi-noi-cong-cong-20190618083558515.htm>.

incident stated: “With all the pain and emotional distress I endured, the fine of VND 200,000 is inappropriate.” This penalty not only disappointed the victim but also raised concerns about the deterrent effect of Vietnamese law regarding sexual harassment. Ms. Khuat Thu Hong, Director of the Institute for Social Development Studies (ISDS), stated, “I think this fine is a joke. It’s like mocking the victim. This is completely useless in protecting the victim’s honor and protecting women from sexual harassment.” Echoing this sentiment, some argue that “such a penalty could set a precedent, encouraging other harassers to commit similar or more serious acts.”^[21] Beyond domestic attention, the incident quickly spread internationally, drawing further criticism. An article in the *South China Morning Post* compared the fine for sexual harassment in Vietnam to the price of a pizza.^[22] Following the public response, Deputy Prime Minister Truong Hoa Binh requested the Ministry of Public Security and the Hanoi People’s Committee to review the case.

Notably, this limitation stems from legal regulations rather than errors by law enforcement. Specifically, according to Clause 1, Article 5 of Decree No. 167/2013/ND-CP – the decree in effect at the time of the offense – the act of “having rude gestures, provocative words, teasing, insulting the honor and dignity of others” is subject to a fine from VND 100,000 to VND 300,000 (this decree did not directly address sexual harassment). Therefore, the police’s decision to impose a fine of VND 200,000 was not unlawful. Mr. Pham Tat Thang, Deputy Chairman of the Committee for Culture, Education, Youth, Adolescents and Children, stated: “The current regulations do not fully reflect the realities of life and are not deterrent enough for offenders.”^[23]

Following the incident, the Vietnamese Deputy Prime Minister directed legal amendments to strengthen sanctions against sexual harassment. Consequently, Decree No. 144/2021/NĐ-CP was issued, providing for penalties

²¹ N. Dinh, “Vietnam’s Legal Impotence on Sexual Harassment Arouses Outrage,” *VnExpress International*, 2019, <https://e.vnexpress.net/news/life/trend/vietnam-s-legal-impotence-on-sexual-harassment-arouses-outrage-3897819.html>.

²² South China Morning Post, “Here’s Why Vietnam Needs to Embrace #MeToo – Right Now, the Fine for Groping a Woman Is About the Cost of a Pizza,” 2020, <https://www.scmp.com/print/week-asia/politics/article/3112618/heres-why-vietnam-needs-embrace-metoo-right-now-fine-groping>.

²³ PNVN, “Sexual Abuse: Issues That Need to Be Fixed in the Law,” *Vietnam Women’s Union*, 2017, <https://hoilhpn.org.vn/tin-chi-tiet/-/chi-tiet/xam-hai-tinh-duc-nhung-van-%C4%91e-can-sua-tu-luat-24813-405.html>.

for “sexual harassment,” increasing the fines from VND 5,000,000 to VND 8,000,000, along with a requirement of a public apology (unless the victim declines). This was considered a step reflecting the state’s recognition of the severity of sexual harassment. However, despite this adjustment, the legal system has yet to establish an effective deterrent sanctioning mechanism. Merely increasing fines may not be sufficient to deter sexual harassment. According to the Press Release on Labor and Employment in Q4 and the last six months of 2024 issued by the General Statistics Office and the Ministry of Planning and Investment, the average monthly income of Vietnamese workers is VND 8,200,000.^[24] With an average penalty of VND 7,500,000, this amount is equivalent to less than one month’s salary – insufficient to deter offenders. Furthermore, as the economy develops and average incomes rise, current penalties may become outdated and lose their deterrent effect. The law cannot continuously adjust penalties in response to inflation. Therefore, without more robust measures, efforts to combat sexual harassment will remain reactive rather than constituting a substantive reform.

In this context, many domestic experts have proposed the criminalization of sexual harassment against individuals aged 16 and older. Dr. Khuat Thu Hong, Director of the Institute for Social Development Studies, suggested incorporating sexual harassment into the Penal Code, as it is closely related to sexual assault and rape.^[25] Lawyer Dang Van Cuong (Hanoi Bar Association) suggested criminalizing certain forms of conduct associated with sexual harassment to recognize them as criminal offenses. Sharing this view, Master Tran Thanh Thao, lecturer at the Criminal Law Department, Ho Chi Minh City University of Law, stated that the 2015 Penal Code’s omission of addressing acts of kissing and touching individuals over 16 is a flaw.^[26] Lawyer Nguyen Anh Thom, Head of Nguyen Anh Law Office, Hanoi Bar Association, asserted the need for criminal sanctions against acts of molestation and sexual harassment of women to limit this conduct.

²⁴ General Statistics Office of Vietnam, *Report on the Economic and Social Situation in Q4 and 2024*, 2025, <https://www.gso.gov.vn/bai-top/2025/01/bao-cau-tinh-hinh-kinh-te-xa-hoi-quy-iv-va-nam-2024/>.

²⁵ PNVN, “Sexual Abuse: Issues That Need to Be Fixed in the Law,” *Vietnam Women’s Union*, 2017, <https://hoillhpn.org.vn/tin-chi-tiet/-/chi-tiet/xam-hai-tinh-duc-nhung-van-%C4%91e-can-sua-tu-luat-24813-405.html>.

²⁶ Hoang Lam, “Penalties Needed to Deal with Sexual Harassment after Elevator Groping Incident,” *Zing News*, 2019, <https://zingnews.vn/can-che-tai-xu-ly-hanh-vi-quay-roi-tinh-duc-sau-vu-sam-so-o-thang-may-post927377.html>.

Despite numerous amendments, the Penal Code still does not stipulate criminal liability for sexual harassment of individuals aged 16 and older, notwithstanding the prevalence of such conduct, expert recommendations, and public demand. The reason for legislators' hesitation in criminalizing sexual harassment appears to lie in the difficulty of defining which acts should give rise to criminal liability and in the challenges proving such violations. Mr. Le Hong Son, former Director of the Department of Legal Document Inspection (Ministry of Justice), stated:

To incorporate it into Vietnamese law, social morality must be considered to ensure harmony. Considering only the legal perspective can be extreme. Therefore, only certain acts should be criminalized, rather than encompassing all.^[27]

However, criminal conduct does not await the “harmony” of the law but continues to evolve and become more sophisticated. Delays in refining the law may constitute not merely a regulatory gap but a failure to protect human rights. Amidst the increasing prevalence of sexual harassment and public demand for a fair and effective legal framework, legislators' avoidance of the issue may weaken confidence in the justice system. A robust legal system does not avoid difficult issues but confronts complex regulatory challenges. Without timely adjustments, the law risks becoming outdated and may fail to prevent misconduct effectively, while victims remain reluctant to report violations.

3.3. Several Recommendations for Vietnam Regarding the Criminalization of Sexual Harassment against Individuals Aged 16 and Above

Given the increasingly complex nature of sexual harassment and the international trend towards stricter sanctions, the criminalization of sexual harassment against individuals aged 16 and above is no longer optional but may be regarded as a necessary legal development. Delays in completing the legal framework may render the legal system outdated and may indirectly facilitate violations by allowing legal gaps to persist. A legal system

²⁷ Huy Thanh, “Concerns About Handling Sexual Harassment,” *Nguoi Lao Dong*, 2019, <https://nld.com.vn/thoi-su/ban-khoan-xu-ly-quay-roi-tinh-duc-20190316215109499.htm>.

should not respond solely to emerging forms of misconduct but should establish mechanisms aimed at preventing human rights violations at an early stage. Therefore, it is submitted that Vietnam should consider the criminalization of sexual harassment against individuals aged 16 and above. To ensure feasibility and effectiveness of criminalizing sexual harassment, several issues require consideration:

First, it is necessary to clearly define the acts of sexual harassment subject to criminal prosecution.

Currently, the Labor Code is the only legal document in Vietnam that defines sexual harassment. However, this definition is limited to the workplace and regulates harassment that may occur between employees and employers, as well as among employees. In other contexts, the law lacks a specific definition of sexual harassment, leading to situations in which authorities rely on the definition provided in the Labor Code when addressing violations. Applying a definition limited to the workplace to conduct occurring outside that context may create difficulties, including challenges in determining the violation, the absence of a clear legal basis, and reduced effectiveness in protecting the victim's rights.

Therefore, when considering the criminalization of sexual harassment in the Penal Code, it is necessary to avoid using overly general or vague definitions. Instead, the Penal Code should establish a clear legal framework that defines which acts of sexual harassment may be prosecuted. This approach ensures transparency in the application of the law, facilitates law enforcement in addressing violations, and enhances the protection of victims' rights.

In fact, the current Penal Code already adopts a relatively clear approach to describing the objective elements of sexual offenses, thereby enabling the specific identification of criminal conduct rather than relying on general definitions. Therefore, this legislative technique should be further developed and applied when introducing provisions on sexual harassment against individuals aged 16 and above in the Penal Code.

Second, the offense of sexual harassment against individuals aged 16 and older should be classified as an offense prosecuted upon victim's request.

Under Vietnamese law, certain offenses allow victims to decide whether to initiate criminal proceedings (Article 155 of the 2015 Code of Penal Procedure). These offenses primarily concern infringements upon the victim's health, honor, and dignity. This provision reflects the principle of respecting the victim's right to self-determination and seeks to avoid further harm due to procedural pressure or public scrutiny during investigation

and trial. In this context, when considering the criminalization of sexual harassment against individuals 16 years of age or older, it is appropriate to consider placing this offense within the category prosecuted upon the victim's request. This proposal stems from the nature of sexual harassment as a violation of personal freedom and human dignity, the impact of which may vary depending on the perception of each victim. Imposing mandatory criminal proceedings in all cases may make victims hesitant to report due to stigma, affecting their work, family life, or psychological well-being. By granting victims the right to decide whether to initiate prosecution, the law enables them to exercise autonomy while limiting adverse effects that may occur if they are compelled to participate in proceedings against their will. However, the application of this mechanism also poses challenges. If prosecution is initiated only at the victim's request, victims may be threatened, coerced, or subjected to social pressure, discouraging reporting and resulting in violations not being addressed. In addition, if a complaint is made at a later stage, evidence may be lost or difficult to obtain, thereby affecting the effectiveness of the investigation and trial. To ensure the effective application of prosecution upon the victim's request in cases of sexual harassment, appropriate legal adjustments are required. It is recommended that exceptions be considered whereby the prosecuting authority may initiate proceedings where harassment occurs in contexts involving clear power imbalances, such as the workplace or educational institutions, or when the conduct is serious, including coercion or threats. In addition, safeguards should be established to ensure that victims are not pressured to waive their right to initiate proceedings such as closed hearings to protect their identity and limit public exposure.

Third, it is necessary to consider the application of the circumstance "having been administratively sanctioned for this act but continuing to violate" as a constitutive element of the offense of sexual harassment against individuals aged 16 and older.

Vietnam's current Penal Code stipulates that the circumstance of "having been administratively sanctioned for this act but continuing to violate" serves as a defining element in 63 provisions, accounting for approximately 15% of the total 427 provisions. This regulation reflects the principle of a tiered approach to handling violations, whereby less severe offenses are initially subject to administrative sanctions. Criminal prosecution may be considered if the offender repeats the act after being sanctioned.

This method enhances the efficiency of legal enforcement and resource allocation. Given the limited capacity of the criminal justice system,

allowing administrative sanctions for certain minor violations helps prevent an overburdening of investigations, prosecutions, and trials. By imposing administrative measures, authorities can focus their resources on more serious cases while establishing a legal basis for prosecuting repeat offenders. Singapore's Protection From Harassment Act follows a similar model: minor sexual harassment cases may result in administrative penalties or civil compensation orders, but criminal prosecution may follow if violations persist or escalate.

Furthermore, this tiered enforcement mechanism plays an important role in education and prevention. Administrative penalties serve as a warning, making offenders aware of the legal consequences of sexual harassment and encouraging behavioral change before facing stricter sanctions. This also creates a deterrent effect in society, reinforcing the importance of respecting human dignity and personal rights.

Based on this framework, the author proposes that when criminalizing sexual harassment against individuals aged 16 and older, Vietnam's Penal Code should include the circumstance of "having been administratively sanctioned for this act but continuing to violate" as a defining criterion for criminal liability. This means that if a person has previously been fined for sexual harassment under Decree No. 144/2021/ND-CP but continues to engage in such conduct, they should be subject to criminal prosecution.

4 | Conclusion

The criminalization of sexual harassment against individuals aged 16 and older is an important step toward establishing a more effective legal framework to protect victims and deter offenders. While Vietnam has made progress in recognizing and addressing sexual harassment through legal measures, the absence of criminal sanctions for victims aged 16 and older remains a legal gap.

Based on this study's findings, it is recommended that Vietnam recognize sexual harassment against individuals aged 16 and older as a distinct criminal offense in the Penal Code. Furthermore, this offense should be prosecuted upon the victim's request and include repeated violations following administrative sanctions as a criterion for criminal liability.

Due to certain limitations, this study does not provide comprehensive nationwide statistical data on sexual harassment. Additionally, it does not address the drafting of detailed legal provisions for criminalizing sexual harassment against individuals aged 16 and older. Therefore, further research is necessary, including comprehensive data collection, legal analysis, and policy recommendations. It is recommended that researchers, legislators, human rights organizations, and the international community continue to engage in research, propose legal reforms, and strengthen Vietnam's legal framework for addressing and preventing sexual harassment.

Bibliography

- Ahad Safoora and Sankar D. "Protection of Children Against Sexual Abuse. Analysis of Indian Legislation from an International Perspective." *Prawo i Więź* 57, no. 4 (2025): 941-970. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI57.1364>
- Anh Thi, Cao Ngoc. "Perfecting the Law on Administrative Sanctions for Acts of Sexual Harassment in Public Places." *Journal of Law and Practice* 54 (2023): 130-145.
- Anitha, Sundari, and Susan B. Marine. "Feminist Responses to Sexual Harassment in Academia: Voice, Solidarity and Resistance through Online Activism." *Journal of Gender-Based Violence* 00, no. 0 (2020): 1-23. <http://dx.doi.org/10.1332/239868019X15764492460286>
- Birch, Vivien. "Sexual Harassment Must End Once and For All." *Vietnam Investment Review*, 2023. <https://vir.com.vn/eliminating-sexual-harassment-86007.html>
- Christiani, Theresia Anita. "Normative and Empirical Research Methods: Their Usefulness and Relevance in the Study of Law as an Object." *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 29 (2016): 200-302. doi: 10.1016/j.sbspro.2016.05.006
- Dinh, N. "Vietnam's Legal Impotence on Sexual Harassment Arouses Outrage." *VnExpress International*, 2019. <https://e.vnexpress.net/news/life/trend/vietnam-s-legal-impotence-on-sexual-harassment-arouses-outrage-3897819.html>
- Duc Hanh, and Xuan Hoa. "18.5% of Women and Children Are Harassed in Public." *VTV*, 2019. <https://vtv.vn/vtv9/185-phu-nu-tre-em-gai-tung-bi-quay-roi-noi-cong-cong-20190618083558515.htm>
- Einarsen, Ståle, and Morten Birkeland Nielsen. "Workplace Bullying as an Antecedent of Mental Health Problems: A Five-Year Prospective and Representative

- Study.” *International Archives of Occupational and Environmental Health* 88, no. 11 (2014): 135. <https://doi.org/10.1007/s00420-014-0944-7>
- General Statistics Office of Vietnam. *Report on the Economic and Social Situation in Q4 and 2024*. 2025. <https://www.gso.gov.vn/bai-top/2025/01/bao-cao-tinh-hinh-kinh-te-xa-hoi-quy-iv-va-nam-2024/>
- Hoang Lam. “Penalties Needed to Deal with Sexual Harassment after Elevator Groping Incident.” *Zing News*, 2019. <https://zingnews.vn/can-che-tai-xu-ly-hanh-vi-quay-roi-tinh-duc-sau-vu-sam-so-o-thang-may-post927377.html>
- ISDS & ActionAid. *Sexual Harassment Among Adolescents in Schools*. Hanoi, 2020.
- News Department. “87% of Vietnamese Women Have Been Harassed.” *Nhan Dan*, 2018. <https://nhandan.vn/87-phu-nu-tung-bi-quay-roi-tinh-duc-noi-cong-cong-post342310.html>
- Ngoc, Pham Le Bao. “Workplace Sexual Harassment in Vietnam: A Review of Current Legislation.” *Jurnal Undang-undang dan Masyarakat* 33 (2023): 89-102. <https://myjurnal.mohe.gov.my/public/article-view.php?id=211471>
- PNVN. “Sexual Abuse: Issues That Need to Be Fixed in the Law.” *Vietnam Women’s Union*, 2017. <https://hoilhpn.org.vn/tin-chi-tiet/-/chi-tiet/xam-hai-tinh-duc-nhung-van-%C4%91e-can-sua-tu-luat-24813-405.html>
- Rugulies, Reiner, and Kathrine Sørensen. “Onset of Workplace Sexual Harassment and Subsequent Depressive Symptoms and Incident Depressive Disorder in the Danish Workforce.” *Journal of Affective Disorders* 277 (2020): 21-29. <https://doi.org/10.1016/j.jad.2020.06.058>
- Salman, Maheen, Fahad Abdullah, and Afia Saleem. “Sexual Harassment at Workplace and Its Impact on Employee Turnover Intentions.” *Business & Economic Review* 8, no. 1 (2016): 87-102. <https://doi.org/10.22547/BER/8.1.6>
- Šikman, Mile. “Inkriminacija Seksualnog Uznemiravanja U Krivičnom Zakonodavstvu Republike Srpske.” *Trinaesta Međunarodna naučno-stručna konferencija* (2022): 5-22.
- South China Morning Post. “Here’s Why Vietnam Needs to Embrace #MeToo – Right Now, the Fine for Groping a Woman Is About the Cost of a Pizza.” 2020. <https://www.scmp.com/print/week-asia/politics/article/3112618/heres-why-vietnam-needs-embrace-metoo-right-now-fine-groping>
- Tatarsk, Michael. “What a \$9 Fine Says About Sexual Harassment in Vietnam.” *VICE*, 2020. <https://www.vice.com/en/article/what-a-dollar9-fine-says-about-sexual-harassment-in-vietnam/>
- Thanh. “Sexual Harassment in the Workplace: Lack of Definition, Difficult to Handle.” *Dang Cong San*, 2016. <https://dangcongsan.vn/xa-hoi/quay-roi-tinh-duc-tai-noi-lam-viec-thieu-dinh-nghia-kho-xu-ly-390502.html>

- Thanh, Huy. "Concerns About Handling Sexual Harassment." *Nguoi Lao Dong*, 2019. <https://nld.com.vn/thoi-su/ban-khoan-xu-ly-quay-roi-tinh-duc-20190316215109499.htm>
- United Nations. *Handbook for Legislation on Violence against Women*. New York: United Nations, 2010. <https://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/handbook/Handbook%20for%20legislation%20on%20violence%20against%20women.pdf>
- United Nations. *Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Concluding Observations on the Combined Seventh and Eighth Periodic Reports of Viet Nam*. 2015.
- United Nations General Assembly. *UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW) General Recommendation No. 19: Violence Against Women*. 1992.
- Valdes Bolaño, Sara, and V. Kamal Malhotra. *Sexual Harassment in Public Places: Criminal or Administrative Violation?* 2021. <https://baophapluat.vn/quay-roi-tinh-duc-tai-noi-cong-cong-vi-pham-hinh-su-hay-hanh-chinh-post401234.html>
- World Health Organization. *Sexual and Reproductive Health and Rights*. <https://platform.who.int/data/sexual-and-reproductive-health-and-rights/national-policies/srh/criminalize-sexual-harassment?themeId=8b2d362c-2d43-4fco-8812-9aedd241753f>
- Yamakawa, Ryuichi. "We've Only Just Begun: The Law of Sexual Harassment in Japan." *Hastings International and Comparative Law Review* 22 (1999): 523-565. https://repository.uclawsf.edu/hastings_international_comparative_law_review/vol22/iss3/2/



O potrzebie zachowania „narady” przy orzekaniu w sprawach karnych

On the Need to Maintain ‘Deliberation’ When Adjudicating Criminal Cases

Abstract

The presented article addresses the significance of the reflective phase in criminal proceedings. It acknowledges the prevailing consensus in legal scholarship and jurisprudence, which assumes the necessity of deliberation before issuing a judgment. While this viewpoint is undoubtedly valid, it is difficult to overlook the fact that adjudication is usually carried out by single-judge panels. The aim of this study is to propose desirable and universal solutions both in terms of the conceptual framework used to describe the reflective phase of ruling in criminal cases and the need to maintain formalized normative solutions in this regard.

SŁOWA KLUCZOWE: narada,
„faza refleksyjna”, proces karny,
orzeczenie sądowe, skład sądu

KEYWORDS: deliberation, ‘reflective
phase’, criminal proceedings, court
decision, court’s composition

EWA GRZĘDA – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej
w Krakowie, ORCID – 0000-0003-3917-1272, e-mail: ewa.grzeda@uken.krakow.pl

1 | Uwagi wstępne

Bezsprzecznie wydawanie wszelkiego rodzaju decyzji procesowych w sprawach karnych winno być poprzedzone pogłębioną refleksją. Wymóg ten dotyczy wszystkich kwestii incydentalnych, które mogą ujawnić się w toku

postępowania karnego, jednak najsilniej manifestuje się na etapie ustalania, czy doszło do popełnienia przestępstwa opisanego w skardze oskarżycielskiej, jak i ewentualnego nałożenia sankcji i innych konsekwencji prawnokarnych czynu, skoro wyrok bezpośrednio wpływa na kształt praw i wolności jednostki. W świetle aktualnego brzmienia przepisów zawartych w rozdziałach 12 oraz 47 kodeksu postępowania karnego^[1] (dalej: k.p.k.) w orzecznictwie oraz w doktrynie procesu karnego panuje konsensus co do tego, iż końcową fazą postępowania sądowego jest wyrokowanie, na które składa się sekwencja konwencjonalnych czynności procesowych w postaci:

- a. narady nad treścią wyroku (art. 108 i n. k.p.k., art. 408 k.p.k.);
- b. głosowania nad wyrokiem (odrębnie co do winy oskarżonego, odrębnie co do konsekwencji prawnokarnych czynu w przypadku skazania – art. 111 i n. k.p.k.);
- c. sporządzenia wyroku na piśmie, podpisanie go przez członków sądu orzekającego i ustne, publiczne ogłoszenie wraz z pouczeniem o możliwości i sposobie jego zaskarżenia (art. 411 i n., art. 418 k.p.k.)^[2].

Przyjmuje się, że czynności te mają charakter konieczny, a uchybienie im lub pominięcie któregośkolwiek z ww. etapów wyrokowania ma charakter rażącego naruszenia przepisów postępowania karnego^[3]. Przekonanie to jednak może ulec podważeniu w kontekście zaistniałych zmian ustawodawczych oraz dominującej tendencji rozpoznawania spraw

¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 46).

² Wyrok SN z dnia 21 stycznia 2004 r., II KK 168/03, OSNKW 2004, nr 3, poz. 28; Dariusz Wysocki, “Glosa do wyroku SN z dnia 21 stycznia 2004 r., II KK 168/03,” *Orzecznictwo Sądów Polskich*, nr 10 (2004): 128; Krzysztof Eichstaedt, “Etap wyrokowania przez sąd,” w *Kodeks postępowania karnego*, t. I, red. Dariusz Świecki (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023) [dostęp: LEX/el., 25.02.2025]; Stanisław Zabłocki, “Art. 408. Narada,” w *Kodeks postępowania karnego*, t. III, *Komentarz do art. 297–424*, red. Ryszard A. Stefański i Stanisław Zabłocki (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 1089; Jerzy Skorupka, *Proces karny* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), 700–703; Tomasz Grzegorzczuk i Janusz Tylman, *Polskie postępowanie karne* (Warszawa: Lexis-Nexis, 2014), 793; Stanisław Waltoś i Piotr Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), 543–544.

³ Zob. też np. Eichstaedt, “Etap wyrokowania przez sąd” [dostęp: LEX/el., 25.02.2025], a także postanowienie SN z dnia 19 stycznia 2012 r., I KZP 19/11, OSNKW 2012, nr 1, poz. 3; postanowienie SN z dnia 8 grudnia 2020 r., II KK 148/20, OSNKW 2021, nr 1, poz. 5; Jarosław Kasiński, “Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 8 grudnia 2020 r., II KK 148/20,” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 54 (2021): 635–642.

karnych w składach jednoosobowych. W związku z powyższym w niniejszym artykule rozważony zostanie problem aktualności wymogu przeprowadzenia narady (i powiązanego z nią ewentualnie głosowania) pod nieobecność stron i innych nieuprawnionych osób^[4] jako obligatoryjnego etapu poprzedzającego wydanie wyroku przed sądem w sprawach karnych oraz innych orzeczeń mogących zapaść w toku takiego postępowania, a także czy w obecnym stanie prawnym zasadne pozostaje posługiwanie się przez ustawodawcę słowem „narada” tudzież czy możliwe jest jego zastąpienie innym, adekwatnym w brzmieniu odpowiednikiem, podkreślającym rangę czynności refleksyjnej poprzedzającej wydanie orzeczenia.

Niniejsze opracowanie oparte zostało w przeważającej mierze na metodzie dogmatyczno-prawnej, której przedmiotem jest analiza obowiązujących przepisów kodeksu postępowania karnego dotyczących fazy refleksyjnej nad treścią orzeczenia sądowego, ze szczególnym uwzględnieniem instytucji „narady”. Analizę tę uzupełniono o omówienie wybranego orzecznictwa sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, odzwierciedlającego aktualne kierunki wykładni i stosowania tych przepisów w praktyce. Celem sformułowania postulatów o charakterze *de lege lata* oraz *de lege ferenda* wykorzystano również elementy wykładni funkcjonalnej, odnosząc się także do rozwiązań historycznych i systemowych.

2 | Istotność narady sędziowskiej w kontekście standardu rzetelnego procesu sądowego w świetle poglądów dotychczasowej doktryny i orzecznictwa

Truizmem jest twierdzenie, że jednym z najważniejszych praw jednostki zawartym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej^[5] (dalej: Konstytucja RP) jest prawo do sądu opisane w art. 45 ust. 1, wedle którego każdy ma prawo do

⁴ Zgodnie z treścią art. 108 § 2 k.p.k. podczas narady i głosowania, oprócz członków składu orzekającego, może być obecny jedynie protokolant, chyba że przewodniczący składu uzna jego obecność za zbędną.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W piśmiennictwie i orzecznictwie powszechnie twierdzi się, że prawo to ma charakter indywidualny, należny każdej jednostce w toczącej się z jej udziałem sprawie^[6], ale także instytucjonalny, sprowadzający się do ukształtowania właściwej procedury, po przeprowadzeniu której – w sposób będący urzeczywistnieniem gwarancyjnych norm proceduralnych^[7] – powinno zapaść sprawiedliwe orzeczenie^[8]. Uznać należy, że w materialnym aspekcie zasady rzetelnego procesu oczywiście zawiera się także konieczność zapewnienia rozważnej oceny stanu prawnego i faktycznego w konkretnej sprawie przez skład orzekający^[9].

Owa faza refleksyjna, będąca przedmiotem opracowania, choć niewpisana wprost do Konstytucji RP, jak się wydaje, stanowi kluczowy wręcz element poprzedzający sporządzenie orzeczenia w sprawie karnej

⁶ Wyrok SA w Białymstoku z dnia 11 września 2017 r., I ACa 209/17, LEX nr 2369669: „Przewidziane w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności prawo do sądu stanowi prawo osobiste jednostki jako publiczne prawo podmiotowe, przysługujące samodzielnie i niepodzielnie osobie w relacji do państwa”. Zob. też np. postanowienie TK z dnia 14 kwietnia 2004 r., SK 32/01, OTK-A 2004, nr 4, poz. 35; postanowienie NSA z dnia 16 lutego 2017 r., II FZ 937/16, LEX nr 2231321.

⁷ „Prawa do sądu jako prawa osobistego jednostki nie da się oderwać od prawa do sądu jako gwarancji praw i wolności, a z kolei przymioty sądu jako instytucji gwarantującej nie dają się oderwać od zasad organizacyjnych i funkcjonalnych sądów zawartych w przepisach dotyczących ich ustroju”. Paweł Sarnecki, „Art. 45,” w *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. Leszek Garlicki i Marek Zubik (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016) [dostęp: LEX/el., 25.02.2025]. Jak zauważył Sąd Najwyższy w odniesieniu do procedury karnej: „Przez postępowanie sądowe (art. 439 § 1 pkt 10 k.p.k.) rozumieć należy przeprowadzenie rozprawy głównej i wydanie końcowego orzeczenia, przy zachowaniu wszelkich warunków ustawowych, a zatem tok czynności procesowych od momentu określonego w art. 381 k.p.k. do momentu określonego w art. 418 k.p.k.” (podkr. E.G.).

⁸ Zob. np. Piotr Tuleja, „Art. 45. Prawo do sądu,” w *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Czarny, Monika Florczak-Wątor, Bogumił Naleziński, Piotr Radziejewicz i Piotr Tuleja (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023) [dostęp: LEX/el., 25.02.2025]. Por. Kinga Flaga-Gieruszyńska, „Wpływ wykluczenia cyfrowego na ograniczenie dostępu do sądu w sprawach cywilnych,” *Prawo i Więź*, nr 4 (47) (2023): 199–200.

⁹ Przyjmuje się nadto, iż ów etap refleksyjny powinien być realizowany w sposób niejawnny: „Wymóg jawności odnosi się do wszystkich stadiów postępowania sądowego, poza naradą sędziów poprzedzającą orzekanie”, ibidem, komentarz do art. 45.

rozpatrywanej przed sądem^[10]. Pogląd taki konsekwentnie prezentowany jest w orzecznictwie, w szczególności w odniesieniu do fazy poprzedzającej promulgację wyroku:

Wyrokowanie stanowi końcową fazę postępowania przed sądem, w którym rozstrzyga się o przedmiocie procesu. Wyodrębnić w nim można [...] wyraźne etapy [...]. Każdy z tych etapów odgrywa istotną a przy tym autonomiczną rolę i nie może być eliminowany. Jakikolwiek „pójście na skróty” jest tu niedopuszczalne i stanowi głęboką wadę postępowania sądowego^[11].

Podkreśla się nadto w orzecznictwie, że

[...] choć ustawa karna procesowa odstąpienie przez sąd od narady nad orzeczeniem traktuje jedynie jako względną przyczynę odwoławczą w rozumieniu art. 438 pkt 2 k.p.k. [...], to jednak z uwagi na rangę tej czynności procesowej, stanowiącej właśnie immamentny składnik orzekania, odstąpienie od niej traktować należy – z samej swej istoty – jako mającej wpływ na treść wydanego orzeczenia. To zaś w konsekwencji aktualizuje konieczność uchylecia wydanego orzeczenia. Dochowanie porządku orzekania (wyrokowania) stanowi bowiem gwarancję legalności, rzetelności i adekwatności orzeczenia (wyroku), za którym stoją powaga wymiaru sprawiedliwości oraz majestat i sumienie Sądu [...]^[12].

¹⁰ Naradę nad orzeczeniem określa się nawet jako „najważniejszą” fazę orzekania – zob. Skorupka, *Proces karny*, 376.

¹¹ Wyrok SN z dnia 21 stycznia 2004 r., II KK 168/03. W nowszym orzecznictwie zob. np. postanowienie SN z dnia 9 marca 2022, I KZP 8/21, OSNK 2022, nr 3, poz. 8: „Nie ulega wątpliwości, że wadliwości procesowe mogą dotyczyć poszczególnych etapów wyrokowania, jednakże ich waga i konsekwencje procesowe zaistniałych uchybień zależą od tego, którego z tych etapów dotyczą. Przykładowo brak narady nad wyrokiem stanowi naruszenie art. 408 k.p.k., które należy rozważać w kontekście względnej przyczyny odwoławczej, oczywiście w sytuacji, kiedy miały miejsce kolejne czynności związane z procesem wyrokowania, a mianowicie sporządzenie wyroku na piśmie, podpisanie go oraz ogłoszenie [...]”.

¹² Postanowienie SA w Krakowie z dnia 26 czerwca 2023 r., II AKZw 573/23, LEX nr 3586950.

Poglądy mogące potencjalnie wskazywać na fakultatywny charakter stosowania przepisów o naradzie i głosowaniu (w składach jednoosobowych) mają charakter wyjątkowy^[13].

Jak już wskazano, także w doktrynie procesu karnego panuje konsensus, że nie jest dopuszczalne rezygnowanie z przeprowadzenia narady ani ograniczenie jej przebiegu jedynie do sporządzenia i podpisania orzeczenia (najczęściej wyroku), przy czym stanowisko takie prezentowane jest także w przypadku orzekania w składzie jednoosobowym^[14]. Podkreśla się także, że powinno to nastąpić „[...] niezwłocznie po wysłuchaniu głosów końcowych stron, czyli bez zbędnej zwłoki, zaraz, bezpośrednio, nawet – gdy

¹³ Zauważyć tu należy stanowisko wyrażone przez SN w postanowieniu z dnia 8 grudnia 2020 r., II KK 148/20, OSNKW 2021, nr 1, poz. 5: „Wydanie wyroku jest procesem, na który składają się czynności przewidziane w Rozdziałach 11, 12 i 47 Kodeksu postępowania karnego. W odniesieniu do wyroku wydawanego na rozprawie są nimi w szczególności:

- narada,
- głosowanie (przy czym narada i głosowanie ma miejsce w składach kolegialnych sądu),
- sporządzenie wyroku na piśmie,
- podpisanie wyroku,
- ustne ogłoszenie wyroku (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2010 r., I KZP 19/11; D. Świecki, Konstrukcja apelacji jako środka odwoławczego w procesie karnym, Warszawa 2018, s. 58–59)” (podkr. E.G.). Dostrzec przy tym jednak należy, iż Sąd Najwyższy, co prawda w tonie nader stanowczym, stwierdza, że narada i głosowanie mają zastosowanie w składach kolegialnych sądu (cytowane postanowienie zapadło w odniesieniu do sprawy rozpoznawanej w składzie jednego sędziego), z drugiej strony zaś odwołuje się do poglądów wyrażonych w orzeczeniu z dnia 19 stycznia 2010 r., I KZP 19/11, w którym jednoznacznie wskazano na niepomijalny charakter narady sędziowskiej. Sprawia to, iż nie sposób bezsprzecznie stwierdzić, czy na gruncie postanowienia wydanego w sprawie II KK 148/20 Sąd Najwyższy uznał, że przepisy o naradzie i głosowaniu w odniesieniu do jednoosobowych składów orzekających mogą nie znaleźć koniecznego zastosowania, czy też w judykacie zaprezentowano bardziej konserwatywne stanowisko polegające na żądaniu obligatoryjnego stosowania przepisów rozdziałów 11, 12 i 47 k.p.k. w tej sytuacji, jednak w sposób odpowiedni, wynikający z braku kolegiального charakteru składu sędziowskiego.

¹⁴ „Z narady nie można zrezygnować, ograniczając się tylko do sporządzenia i podpisania wyroku oraz jego ogłoszenia, co w specyficzny sposób dotyczy także sądu w składzie jednoosobowym – wtedy zarządza się przerwę celem zastanowienia się przez sędziego nad rozstrzygnięciem w sprawie oraz celem sporządzenia wyroku i jego podpisania”; Lech Krzysztof Paprzycki, „Art. 408,” w *Komentarz aktualizowany do art. 1–424 Kodeksu postępowania karnego*, red. Jan Grajewski,

nie ma przeszkód – w przypadku odroczenia wydania wyroku [...]”^[15]. Choć autorzy zauważają, co prawda, że w przypadku składu jednoosobowego nie może być mowy o naradzie sądu „[...] w tradycyjnym jej rozumieniu [...]”^[16], a do opisu fazy refleksyjnej w tym składzie używają np. pojęć: „rozważenia danej sprawy w celu wydania wyroku”^[17], „zastanowienia się nad rozstrzygnięciem”^[18] czy też „przerwy”^[19], to jednak nie zgłaszano wątpliwości, czy przepisy o naradzie winny znaleźć w takim przypadku w ogóle zastosowanie. Zaznaczano m.in., że owa „jednoosobowa narada” objęta jest tajemnicą^[20], a skład sędziowski nie jest uprawniony do rezygnacji z tej fazy wyrokowania^[21].

Rozbieżności w poglądach doktryny i orzecznictwa na rolę narady sędziowskiej w ramach każdego składu orzekającego dotyczą w zasadzie kwestii czysto formalnych, tj. nazewnictwa i sposobu procesowego odnotowania tej czynności. Jak wskazuje bowiem Sąd Najwyższy w odniesieniu do wyrokowania, po zamknięciu przewodu sądowego oraz odebraniu głosów końcowych stron niemożliwe jest zarządzenie „przerwy”, lecz co najwyżej odroczenie wydania wyroku przez sąd na czas nieprzekraczający 14 dni na podstawie art. 411 § 1 k.p.k., przy czym sąd powinien przystąpić do

Lech Krzysztof Paprzycki i Sławomir Steinborn, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587354693/471045/paprzycki-lech-krzysztof-red-komentarz-aktualizowany-do-art-1-424-kodeksu-postepowania-karnego?cm=URELATIONS> [dostęp: LEX/el., 25.02.2025].

¹⁵ Monika Klejnowska, „Narada,” w *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. Jarosław Zagrobnik (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), 1012.

¹⁶ Ibidem. Co istotne, w podobnym tonie wypowiedział się też SN w postanowieniu z dnia 19 stycznia 2012 r., I KZP 19/11: „Zastrzec przy tym trzeba, że narada i głosowanie w znaczeniu nadanym w przepisach Rozdziału 12 Kodeksu postępowania karnego ma miejsce w składach kolegialnych sądu” (OSNKW 2012, nr 1, poz. 3).

¹⁷ Monika Klejnowska, „Narada,” 1012.

¹⁸ Piotr Rogoziński, w *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do wybranych przepisów*, red. Sławomir Steinborn (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016) [dostęp: LEX/el., 25.01.2025], teza nr 6 do art. 408: „Z narady nie można zrezygnować, ograniczając się tylko do sporządzenia i podpisania wyroku oraz jego ogłoszenia, nawet gdy sąd proceduje w składzie jednoosobowym. W takim wypadku naradę i głosowanie zastępuje niepubliczne zastanowienie się przez sędziego nad rozstrzygnięciem w sprawie oraz celem sporządzenia wyroku i jego podpisania [...]”.

¹⁹ Paprzycki, „Art. 408”.

²⁰ Sławomir Steinborn, „Art. 108,” w *Kodeks postępowania karnego*, t. I, *Komentarz do art. 1–424*, red. Lech K. Paprzycki (Warszawa, Wolters Kluwer, 2013) [dostęp: LEX/el., 25.02.2025].

²¹ Eichstaedt, „Etapy wyrokowania przez sąd”.

„narady” niezwłocznie po wysłuchaniu głosów końcowych stron (art. 408 k.p.k.)^[22]. Z art. 408 k.p.k. wyprowadzany jest także wymóg każdorazowego przeprowadzenia narady po odebraniu końcowych stanowisk stron, nawet w przypadku wielokrotnego wznawiania i zamykania przewodu sądowego w danej instancji^[23].

Wymóg ścisłego posługiwania się terminem „narada” w obecnym stanie prawnym zdaje się wspierać także aktualne brzmienie art. 418 § 1b k.p.k.^[24] Treść tego przepisu wskazuje, iż pomiędzy odebraniem przez sąd głosów końcowych stron a ogłoszeniem wyroku dopuszczalne jest jedynie odroczenie wydania wyroku na podstawie art. 411 § 1 k.p.k. z uwagi na zawiłość sprawy lub inne ważne powody. Nie ma zatem żadnych podstaw prawnych do zastępowania na tym etapie instytucji „narady” „przerwą” w rozumieniu art. 402 k.p.k.

²² „[...] instytucja przerwy w rozprawie może mieć zastosowanie wyłącznie do zakończenia głosów stron. Kolejną fazę postępowania sądowego regulują już przepisy zawarte w art. 408 k.p.k. i n., a z art. 408 k.p.k. wynika, że po wysłuchaniu głosów końcowych sąd niezwłocznie przystępuje do narady. Literalne brzmienie tego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że ma on charakter bezwzględnie obowiązujący (*ius cogens*), co oznacza, że jego zastosowanie nie zostało pozostawione uznaniu sądu orzekającego. Wyjątek od zasady określonej w art. 408 k.p.k. zawarty jest w art. 411 § 1 k.p.k., zgodnie z którym w sprawie zawiłej albo z innych ważnych przyczyn sąd może odroczyć wydanie wyroku na czas nieprzekraczający 14 dni. Także zatem ten przepis wskazuje, że po wysłuchaniu głosów stron wykluczona została możliwość zarządzenia przerwy [...] zestawienie terminów przerwy, a także instytucji odroczenia rozprawy, z zawartym w art. 408 k.p.k. terminem «niezwłoczności» oraz ścisłym ograniczeniem czasu trwania odroczenia wydania wyroku, wskazuje na określone ramy procedowania, których nie można przekroczyć przy wydawaniu wyroku, a zarazem na doniosłość procesową głosów końcowych, które mają poprzedzać wydanie wyroku”, wyrok SN z dnia 21 kwietnia 2022 r., I KK 173/20, LEX nr 3369256.

²³ „Wymóg odbycia przez Sąd narady i przeprowadzenia głosowania nad wyrokiem, nie jest uzależniony od tego czy, i na ile, strony procesowe w swoich końcowych wystąpieniach wprowadzają nowe wątki tematyczne oraz nowe wnioski merytoryczne. Takiej zależności nie da się wyprowadzić z treści wskazanych przepisów, regulujących zasady wyrokowania”, wyrok SN z dnia 21 stycznia 2004 r., II KK 168/03.

²⁴ „Jeżeli ze względu na obszerność wyroku jego ogłoszenie wymagałoby zarządzenia przerwy lub odroczenia rozprawy, przewodniczący, ogłaszając wyrok, może poprzestać na zwięzłym przedstawieniu rozstrzygnięcia sądu oraz zastosowanych przepisów ustawy karnej. Przed ogłoszeniem wyroku przewodniczący uprzedza obecnych o takim sposobie ogłoszenia wyroku i o jego przyczynie oraz poucza o możliwości zapoznania się z pełną treścią wyroku po jego ogłoszeniu w sekretariacie sądu”.

Analizując ww. poglądy orzecznictwa, można byłoby uznać, że tak stanowcze zapatrywanie na obligatoryjną rolę narady nie jest prezentowane w odniesieniu do drugiej kategorii orzeczeń, jakimi są postanowienia (art. 93 § 1 k.p.k.). Wskazać bowiem należy, że treść przepisów art. 108–115 k.p.k., normujących m.in. zasady przeprowadzenia narady sędziowskiej, odnoszona jest, co prawda, w sposób ogólny do „orzeczeń”, nie zaś konkretnie „wyroków”, to jednak obligatoryjny charakter narady jest wywodzony w orzecznictwie nie z brzmienia przepisów zawartych w rozdziale 12 k.p.k., lecz w rozdziale 47 k.p.k., a w szczególności z treści art. 408 k.p.k., który bezwzględnie przewiduje, iż obowiązkiem sądu po wysłuchaniu głosów końcowych stron jest niezwłoczne przeprowadzenie narady^[25]. Tak wyrażonej regulacji brak jest natomiast w rozdziale 12 k.p.k.

W orzecznictwie i doktrynie procesu karnego^[26] zaprezentowano jednak stanowisko wymagające rygorystycznego sposobu zorganizowania oraz udokumentowania faktu przeprowadzenia narady sędziowskiej niezależnie od tego, czy czynność ta miałaby poprzedzać wydanie wyroku czy też postanowienia. Wspomnieć tu zatem należy o orzeczeniu Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 26 czerwca 2023 r., sygn. akt II AKz w 573/23, które zapadło w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie w przedmiocie nieuwzględnienia wniosku o zezwolenie na odbywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego (w tym przypadku kończącego postępowanie karne wykonawcze zgodnie z art. 1 § 2 kodeksu karnego wykonawczego, dalej: k.k.w.)^[27].

²⁵ Tak np. SN w wyroku z dnia 21 kwietnia 2022 r., I KK 173/20.

²⁶ Zob. Z. Pachowicz: „Konieczność odbycia narady i przeprowadzenia głosowania zachodzi przed wydaniem każdego orzeczenia, nie tylko kończącego postępowanie, przez sąd rozpoznający sprawę w składzie kolegialnym (np. postanowienia o przedłużeniu stosowania tymczasowego aresztowania, postanowienia o zwrocie sprawy prokuratorowi w celu uzupełnienia postępowania przygotowawczego itp.). Natomiast narada nad wyrokiem stanowi etap każdego procesu, w którym «rodzi się» to końcowe orzeczenie i jest ono sporządzane na piśmie”, Zdzisław Pachowicz, „Narada i głosowanie,” w *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. Jerzy Skorupka (Warszawa: C.H. Beck, 2023), 302. Jakkolwiek w cytowanym fragmencie autor wspomina jedynie o orzekaniu przez sąd w składach wieloosobowych, to jednak w kolejnym fragmencie stwierdza: „Odbycie narady jest obowiązkowym elementem każdej rozprawy, bez względu na skład rozpoznający sprawę”, ibidem.

²⁷ Postanowienie SA w Krakowie z dnia 26 czerwca 2023 r., II AKz w 573/23.

W judykacie tym wskazano, iż

[...] nie sposób było [...] uznać jakoby charakter przedmiotowej sprawy, [...] w tym i fakt orzekania Sądu w jednoosobowym składzie w formie postanowienia, umożliwił skrótowe jedynie zrealizowanie procesowej czynności narady (refleksji) nad orzeczeniem, uzewnętrznionej jedynie krótką chwilą milczącego namysłu przez przewodniczącego składu orzekającego po wysłuchaniu stron, a przed złożeniem podpisu na wcześniej przygotowanym projekcie orzeczenia. [...] czynność narady (refleksji) nad treścią orzeczenia, a w tym i ocena nowego dowodu w sprawie w kontekście dotychczas ujawnionych okoliczności, jak i także stanowisk stron wygłoszonych na posiedzeniu, winna przybrać właśnie charakter sformalizowany, polegający na wyproszeniu stron i ewentualnej publiczności z sali posiedzenia na ten czas. Nadto w takim układzie przystąpienie przez Sąd do narady winno zostać bezwzględnie odnotowane w protokole posiedzenia^[28].

Obligatoryjny charakter narady sędziowskiej nad treścią postanowienia kończącego postępowanie w sprawie Sąd Apelacyjny w Krakowie wywiódł z brzmienia art. 108 § 1 k.p.k. w zw. z art. 1 § 2 k.k.w.^[29], stwierdzając, że

[...] procesowy wymóg odbycia przez sąd narady nad orzeczeniem aktualizuje się w każdym przypadku, a ustawa karna procesowa nie przewiduje w tym zakresie żadnych wyjątków. Dotyczy to zarazem tych wszystkich orzeczeń, które sąd wydaje w jednoosobowym składzie^[30].

²⁸ Ibidem.

²⁹ „[...] za zasadny uznał Sąd Apelacyjny zarzut odwoławczy skarżącego obrońcy z art. 108 § 1 k.p.k. (w zw. z art. 1 § 2 k.k.w.), implikujący powtórzenie pierwszoinstancyjnego postępowania, podczas którego winien Sąd Okręgowy dochować wszystkich procesowych elementów składających się na orzekanie w sprawie”, ibidem.

³⁰ Ibidem. Argument podniesiony przez Sąd Apelacyjny w Krakowie w omawianym postanowieniu budzi jednak wątpliwości. Jak już zostało wskazane, w dotychczasowej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego podkreślano obligatoryjny charakter narady poprzedzającej wydanie wyroku w związku z jednoznacznym brzmieniem art. 408 k.p.k. Z treści art. 108 § 1 k.p.k. i przepisów następnych taki obowiązek nie wynika. Regulacje te normują wyłącznie sposób przeprowadzenia narady oraz katalog osób uprawnionych do udziału w niej. Jedynie art. 108 § 1 k.p.k. wspomina o „naradzie i głosowaniu nad orzeczeniem”, co wskazuje na możliwość przeprowadzenia narady i głosowania także nad treścią postanowienia, jednak jednoznacznie nie przesądza o obowiązkowym charakterze tych czynności jako poprzedzających sporządzenie tego orzeczenia w taki sposób, jak czyni to

Z przytoczonych orzeczeń oraz stanowisk przedstawicieli doktryny wyłania się dość spójny i sformalizowany obraz fazy refleksyjnej poprzedzającej sporządzenie i ogłoszenie każdego orzeczenia w sprawie karnej, a następującej przed wydaniem tego orzeczenia, a przynajmniej po odebraniu przez sąd stanowisk stron. W szczególności faza ta nosi niezastępowalne miano „narady”, niezależnie od tego, czy dany skład orzekający był wieloosobowy czy też jednoosobowy, nadto winna zostać zrealizowana niezwłocznie po odebraniu głosów stron w warunkach faktycznej niejawności (po wyproszeniu z sali stron i innych osób, prócz członków składu orzekającego i, ewentualnie, protokolanta lub po udaniu się przez sąd do osobnego pomieszczenia zapewniającego tajność narady), a także fakt jej przeprowadzenia powinien zostać wyraźnie odnotowany w protokole posiedzenia lub rozprawy. Dla obligatoryjnego wymogu przeprowadzenia narady nie ma przy tym znaczenia jakość i kwestia nowości argumentów podnoszonych przez strony w trakcie wystąpień końcowych^[31], możliwość przygotowania uprzednio projektu orzeczenia^[32], ilość czasu faktycznie poświęconego na naradę w porównaniu do rozmiarów, wagi i złożoności konkretnej sprawy^[33]

art. 408 k.p.k. O ile w przypadkach decydowania przez sądy w składach wieloosobowych o treści postanowienia narada i głosowanie (prowadzone w sposób tajny, bez udziału osób trzecich poza, ewentualnie, protokolantem) jawią się jako nieodzowne, o tyle w wątpliwość można podać ich konieczność w przypadku składu jednoosobowego sądu, gdy brak jest innej normy jednoznacznie wiążącej sąd w tym składzie do przeprowadzenia tak rozumianej fazy refleksyjnej.

³¹ Wyrok SN z dnia 21 stycznia 2004 r., II KK 168/03. Zob. też wyrok SA w Warszawie z dnia 21 listopada 2014 r., II AKa 360/14, LEX nr 1630769: „Przedmiotem narady nad wyrokiem nie są wystąpienia końcowe stron, lecz zgromadzony w sprawie materiał dowodowy”.

³² „[...] przygotowanie projektu wyroku przed zamknięciem przewodu sądowego nie stanowi żadnego uchybienia. [...] Nie oznacza to wcale, aby po ostatnim zamknięciu przewodu sądowego, poprzedzającym wydanie wyroku, zbędne już było przeprowadzenie narady w trybie art. 408 k.p.k. Wręcz przeciwnie, jest to w procesie karnym element niezbędny i konieczny”, postanowienie SN z dnia 7 października 2008 r., II KK 142/08, OSNwSK 2008, nr 1, poz. 1975. Tak też SN w postanowieniu z dnia 9 lipca 2014 r., II KK 128/14, LEX nr 1488989.

³³ „[...] o ile skład orzekający już wcześniej wstępnie uzgodnił stanowisko, a wysłuchanie głosów stron bezpośrednio poprzedzających tę część narady nie spowodowało jego zmiany, to i ta *stricte* narada, o której mowa w art. 408 k.p.k., wcale nie musiałaby trwać wprost proporcjonalnie do obszerności zgromadzonego materiału dowodowego i stopnia złożoności sprawy. To wyłącznie skład orzekający, pod kierunkiem przewodniczącego, decyduje o przebiegu narady i głosowania oraz o czasie trwania tych czynności procesowych”, ibidem. Zob. też pogląd Sądu Najwyższego w zakresie narady sędziowskiej w postępowaniu cywilnym: „[...] nie można

czy możliwość przeprowadzenia przez skład orzekający nieformalnych „narad wstępnych”^[34].

3 | Zasadność posługiwania się terminem „narada” dla określenia fazy refleksyjnej przed promulgacją orzeczenia w sprawach karnych – argumenty historyczno-prawne i lingwistyczne

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 28 § 1 oraz art. 30 § 1 k.p.k. w sprawach karnych tak na rozprawie, jak i na posiedzeniu sąd orzeka w składzie jednego sędziego. Występowanie składów wieloosobowych zarezerwowane jest przed sądem I instancji w sprawach o zbrodnie lub w przypadku spraw o szczególnej zawiłości lub wadze tudzież w innych przypadkach, wyjątkowo wskazanych w przepisach ustawy^[35]. W postępowaniu przed sądem II instancji oraz przed Sądem Najwyższym w przypadku rozpoznawania kasacji regułą jest natomiast orzekanie w składach wieloosobowych

podnosić w środku zaskarżenia zarzutów kwestionujących datę, długotrwałość lub prawidłowość jej przeprowadzenia. Weryfikacja tych okoliczności nie poddaje się zewnętrznemu osądowi, można jej dokonać jedynie w sposób pośredni przez kwestionowanie rezultatu narady, którym jest wydane orzeczenie i jego uzasadnienie”, uchwała SN (7) z dnia 17 maja 2016 r., III CZP 103/15, OSNC 2016, nr 11, poz. 124. Jak jednak podkreśla A. Ważny: „Celem unormowania zawartego w art. 408 jest, aby sąd, przystępując do narady nad wyrokiem znajdował się pod bezpośrednim wrażeniem głosów stron i miał świeżo w pamięci ich wywody i wnioski”, Andrzej Ważny, „Rozdział 47. Wyrokowanie,” w *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. Andrzej Sakowicz (Warszawa: C.H. Beck, 2025) [dostęp: Legalis/el., 25.02.2025].

³⁴ „[...] zazwyczaj w sprawach karnych, szczególnie o obszernym materiale dowodowym lub też w sprawach, w których pojawiają się istotne problemy prawne, przed terminem rozprawy odbywają się narady wstępne składu orzekającego w celu omówienia najistotniejszych zagadnień, które wyłaniają się po lekturze akt sprawy oraz zarzutów apelacyjnych. Wprawdzie tego rodzaju narada wstępna nie jest przewidziana przez obowiązujące przepisy, jednakże w ramach podejmowania czynności przygotowawczych do rozprawy jest to dopuszczalne, a wręcz celowe, gdyż w sposób zasadniczy usprawnia przeprowadzenie rozprawy odwoławczej. [...] Podkreślić jednakże należy, że wyniki tej wstępnej narady nie są, gdyż nie mogą być, ostateczne i niejednokrotnie ulegają zmianie w wyniku przebiegu rozprawy odwoławczej”, postanowienie SN z dnia 24 lutego 2015 r., V KK 460/14, LEX nr 1663428.

³⁵ Art. 28 § 2–4 k.p.k.

na rozprawie, jakkolwiek ustawa zezwalać może na wyjątki w tym zakresie^[36], chociaż skład jednoosobowy jest domyślnym wyborem w przypadku posiedzeń^[37].

3.1. „Narada” w ujęciu historyczno-prawnym

Obecne uregulowanie nie jest rozwiązaniem wyjątkowym, lecz dobrze ugruntowanym w tradycji legislacyjnej polskiego ustawodawstwa w obszarze postępowania karnego. Analiza historycznego ustawodawstwa karnoprosesowego pozwala bowiem nie tylko dostrzec zmienność modelu kształtowania składów orzekających (od kolegiałości ku jednoosobowości), ale również ukazuje trwałość koncepcji wyodrębnionej, sformalizowanej fazy refleksji nad treścią orzeczenia, określanej mianem „narady”, niezależnie od przyjętego modelu składu sądu.

Na wstępie należy zauważyć, że nie jest możliwe wręcz wykazanie w nowożytnej historii ustawodawstwa polskiego momentu, w którym na terenie całego kraju obowiązywała reguła orzekania wyłącznie w składach wieloosobowych w sprawach karnych. Jak zauważa J.T. Kil, jedynie na najwcześniejszym etapie funkcjonowania II Rzeczypospolitej (aczkolwiek jedynie na części terytorium kraju, składającej się z ziem dawnego zaboru pruskiego) obowiązywały regulacje przewidujące wyłącznie kolegialny charakter sądu^[38]. Stan ten uległ zmianie wraz z wprowadzeniem ujednoliconego ustawodawstwa, w ramach którego z jednej strony składy

³⁶ Art. 29 § 1–2 k.p.k.

³⁷ Zgodnie z art. 30 § 2 k.p.k.: „Sąd odwoławczy na posiedzeniu orzeka jednoosobowo, a w składzie trzech sędziów wówczas, gdy zaskarżone orzeczenie wydano w składzie innym niż jednoosobowy albo ze względu na szczególną zawikłość sprawy lub jej wagę prezes sądu zarządzi jej rozpoznanie w składzie trzech sędziów, chyba że ustawa stanowi inaczej”.

³⁸ „W byłym zaborze pruskim, ze względów praktycznych, pozostawiono dotychczasową strukturę sądownictwa niemieckiego z sądami powiatowymi, sądami krajowymi oraz wyższymi sądami krajowymi. [...] w sprawach karnych [...] sądy powiatowe sądziły jako sądy ławnicze, w składzie sędziego zawodowego i dwóch ławników. [...] Sądy krajowe zostały zastąpione sądami okręgowymi, które dzieliły się na izby cywilne, handlowe i karne. [...] izby karne orzekały w składzie dwóch sędziów zawodowych i trzech ławników (w najpoważniejszych sprawach pięciu ławników), mianowanych przez prezesa sądu okręgowego. [...] Jeśli chodzi o trzeci szczebel sądownictwa, to niemieckie wyższe sądy krajowe zastąpiły sądy apelacyjne, dzielące się, tak jak niemieccy poprzednicy, na senaty cywilne i karne. Orzekały w składzie pięciu sędziów zawodowych”, Jan Kil, *Skład*

kolegialne coraz częściej zastępowane były przez skład w osobie jednego sędziego^[39], z drugiej zaś zaczęto konsekwentnie posługiwać się pojęciem „narady” niezależnie od przyjętego modelu składu orzekającego^[40]. J.T. Kil już w czasach II Rzeczypospolitej dostrzega wyraźną tendencję ustawodawczą do ograniczania kompetencji składów wieloosobowych na rzecz orzekania w składzie jednego sędziego z uwagi na złą sytuację kadrową wśród sędziów oraz przeciążenie wymiaru sprawiedliwości^[41].

sądu w polskim procesie karnym (Warszawa: niepublikowana rozprawa doktorska, 2020), <https://phavi.umcs.pl/at/attachments/2020/0714/095945-kil-j-rozprawa-doktorska-sklad-sadu-w-polskim-procesie-karnym.pdf> [dostęp: 25.01.2025].

³⁹ Zwrócić tu należy uwagę w szczególności na treść rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 sierpnia 1932 r. zmieniającego niektóre przepisy postępowania karnego (Dz.U. z 1932 r. Nr 73, poz. 662). Zgodnie z art. 1 pkt 46 do kodeksu postępowania karnego wprowadzono rozdział VII o tytule: *Postępowanie przed sądem jednoosobowym*. Zgodnie z nowym wprowadzonym art. 3781 § 1 k.p.k. z 1928 r.: „Sprawy o występki i wykroczenia sąd okręgowy rozpoznaje w składzie jednego sędziego. § 2 Przepis powyższy nie ma zastosowania w sprawach rozpoznawanych przez sąd przysięgłych”. Wedle art. 3786 do procedowania przed sądem okręgowym w składzie jednoosobowym znalazły odpowiednie zastosowanie przepisy ogólne dot. wyrokowania przed sądem okręgowym jako sądem I instancji. Nadto ww. rozporządzenie w art. 1 pkt 3 wprowadziło regułę orzekania w składzie jednoosobowym przez sąd okręgowy jako sąd drugoinstancyjny: „Po art. 19 wprowadza się art. 191 w brzmieniu: Art. 191. Środki odwoławcze od orzeczeń sądów grodzkich sąd okręgowy rozpoznaje w składzie jednego sędziego”. Rozporządzenie zakładało także jednoosobowy skład sądu apelacyjnego rozpoznający środki odwoławcze od wyroków sądu okręgowego, jeżeli sąd pierwszoinstancyjny orzekał w składzie jednoosobowym, a w wyroku sądu okręgowego oskarżonemu wymierzono, jako karę zasadniczą, pozbawienie wolności do lat 2 lub grzywnę albo obie te kary łącznie lub wymierzono wyższą karę pozbawienia wolności jedynie z uwagi na powrót do przestępstwa (art. 1 pkt 58 rozporządzenia wprowadzający art. 4741 k.p.k. z 1928 r.).

⁴⁰ Zob. np. art. 356 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 roku – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 1928 r. Nr 33, poz. 313): „Po wysłuchaniu głosów stron, sąd przystępuje niezwłocznie do narady”.

⁴¹ Kil, *Skład sądu*, 20–22. Jak zauważa J.T. Kil, zmiany te budziły kontrowersje z uwagi na zmniejszenie w ten sposób poziomu gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Kil, *Skład sądu*, 22: „Zauważono co prawda, że składy jednoosobowe były tańsze i działały szybciej, istniały jednak obawy, czy nie godzi to w dobro wymiaru sprawiedliwości i należyte wyrokowanie. Pojawiły się również głosy zwracające uwagę na to, że kolegialność zwiększała niezawisłość sędziów i utrudniała władzy wpływanie na decyzje sędziowskie. Czynniki te zyskiwał na znaczeniu zwłaszcza w okresie rządów autorytarnych, podważających niezależność sądownictwa”.

Tendencja ta przełamana została do pewnego stopnia w początkowym okresie PRL^[42]. Natomiast już w k.p.k. z 1969 r.^[43] w art. 19 § 1 wskazano, co prawda, iż regułą jest to, iż na rozprawie głównej sąd orzeka w składzie jednego sędziego zawodowego oraz dwóch ławników, jednak w przypadku spraw o przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 5 lub karą łagodniejszą prezes sądu rejonowego mógł zarządzić rozpoznanie sprawy w składzie jednego sędziego. Zgodnie z kolei z art. 20 § 2 k.p.k. z 1969 r. regułą dotyczącą składów orzekających w sądzie powiatowym był model jednoosobowy (prezes sądu mógł zarządzić rozpoznanie sprawy w składzie jednego sędziego i dwóch ławników). Uregulowania te nie stały na przeszkodzie unormowania narady w sposób *de facto* tożsamy z aktualnym brzmieniem ustawy karnej procesowej (art. 95 i n., art. 355 k.p.k. z 1969 r.).

Konkludując ten wątek rozważań, stwierdzić należy, że historyczne zmiany ustawodawstwa karnego w zakresie sposobu kształtowania się składów orzekających nie wpłynęły w istotny sposób na zaistnienie poważniejszych wątpliwości w odniesieniu do konsekwentnego posługiwania się terminem „narada” w przypadku wyrokowania także w składzie jednoosobowym.

3.2. Językowe konotacje terminu „narada”

Stwierdzić jednak należy, że, niezależnie od zmian ustawodawczych dokonywanych w zakresie składów orzekających, słowo „narada” z uwagi na swoje konotacje w języku potocznym jawi się (*prima facie*) jako niefortunne

⁴² Kil, *Skład sądu*, 26–27. Jak zauważa J.T. Kil: „U zarania Polski Ludowej utrzymano ustrój sądów powszechnych z okresu II Rzeczypospolitej, zgodnie z prawem o ustroju sądów powszechnych z 1928 r. Na tej podstawie funkcjonowały sądy grodzkie, orzekające zawsze w składzie jednoosobowym; sądy okręgowe, orzekające w składzie trzyosobowym lub jednoosobowym; sądy apelacyjne, orzekające w składzie trzyosobowym (wyjątkowo jednoosobowym) oraz Sąd Najwyższy. [...] Kpk z 1969 r. ustalał jednolitą zasadę, że na rozprawie głównej sąd (zarówno powiatowy, jak też wojewódzki) orzeka w składzie jednego sędziego i dwóch ławników, natomiast rozprawa rewizyjna odbywała się w składzie trzech sędziów. Od tej zasady były dopuszczalne wyjątki, zarówno przed sądem powiatowym, jak też wojewódzkim, w oparciu o ustawę lub zarządzenie prezesa sądu. Jeśli chodzi o rozprawę główną przed sądem powiatowym, to przykładowo art. 433 § 1 Kpk z 1969 r. przewidywał rozpoznanie spraw z oskarżenia prywatnego w składzie jednego sędziego”.

⁴³ Dz.U. z 1969 r. Nr 13, poz. 96.

określenie w odniesieniu do opisywania fazy refleksyjnej czynionej wyłącznie przez jednego sędziego zawodowego, a wyrażana w orzecznictwie konieczność zachowania tej nomenklatury przy dokumentowaniu w protokołach rozpraw i posiedzeń wydaje się nadmiernym formalizmem^[44].

W ogólnym języku polskim słowo „narada” oznacza mianowicie „uzgadnianie poglądów w jakiejś sprawie przez większą liczbę osób; też: spotkanie zwołane w tym celu”^[45]. W tym wypadku zakłada się wręcz, że nie można naradzać się „sam ze sobą” (samodzielnie), a do przeprowadzenia tej czynności potrzeba aktywności przynajmniej dwóch osób. Z kolei synonimami pojęcia „narady” są: „zebranie, obrady, konferencja, spotkanie, posiedzenie, sesja, zgromadzenie, odprawa, kolegium, konsultacja, konwentykiel, [...] konsylium, burza mózgów”^[46]. Zaznaczyć trzeba, że część z ww. słów bliskoznacznych wywołuje skojarzenia z funkcjonowaniem sformalizowanych organów kolegialnych, inne kojarzą się z działalnością naukową, niektórych używa się w żargonie lekarskim, zaś innych w języku potocznym. Wszystkie jednak wskazują jednoznacznie na to, że narada następuje wyłącznie w konfiguracjach wieloosobowych.

Zauważyć przy tym trzeba także, że konsensus orzecznictwa i przedstawicieli doktryny procesu karnego w zakresie odnoszenia pojęcia „narada” (a tym samym regulacji jej dotyczących) także do wydawania postanowień i wyroków przez sąd w składzie jednoosobowym nie opiera się na żadnym zabiegu ustawodawcy, który mógłby, jak ma to miejsce np. na gruncie art. 94 § 2 k.p.k.^[47],

⁴⁴ Co stałoby w sprzeczności z poglądem Sądu Najwyższego, iż „Obowiązująca procedura karna nie ma charakteru formułkowego [...]”, wyrok SN z dnia 8 października 2024 r., III KK 202/24, LEX nr 3767430. Zezwolenie na odstępstwa od ścisłego posługiwania się terminami kodeksowymi sięga, zdaniem Sądu Najwyższego, stosunkowo daleko: „[...] przepis art. 413 § 2 pkt 1 k.p.k. nie zawiera wymogu, aby w opisie czynu przytoczono dosłownie wszystkie ustawowo określone znamiona czynu zabronionego. Do spełnienia wymogu zawartego w tym przepisie, a więc dokładnego określenia czynu przypisanego oskarżonemu, wystarczające jest posłużenie się takimi sformułowaniami, które w sposób niebudzący wątpliwości odpowiadają treści poszczególnych znamion przypisanego sprawcy czynu zabronionego”, *ibidem*.

⁴⁵ Zob. <https://sjp.pwn.pl/szukaj/narada.html> [dostęp: 25.02.2025].

⁴⁶ Zob. <https://www.synonimy.pl/synonim/narada/> [dostęp 25.02.2025].

⁴⁷ Jak jednak zauważa W. Patryas, w przypadku brzmienia art. 94 § 2 k.p.k. oraz art. 93 § 2 k.p.k. polecenie przez ustawodawcę, by przepis o elementach, jakie powinny zostać zawarte w postanowieniu, stosować „odpowiednio” do treści zarządzeń, ma charakter wadliwy. Autor ten zauważa (m.in. za Anną Błachnio-Parzych, „Przepisy odsyłające systemowo,” *Państwo i Prawo*, nr 1 (2003): 49), że skoro zarządzenia wydawane są zawsze jednoosobowo, to art. 94 § 2 k.p.k. faktycznie należy

poczynić odesłanie nakazujące „odpowiednie”^[48] stosowanie przepisów o naradzie i głosowaniu do przypadku orzekania w składach jednoosobowych^[49].

4 | Propozycje rozwiązań

W zakresie analizowanego zagadnienia rozważyć można następujące rozwiązania:

- a. stanowisko *de lege lata*, zakładające rezygnację z rygorystycznej interpretacji pojęcia „narada”, wymagającej przeprowadzenia tej czynności niezwłocznie po odebraniu stanowisk stron w warunkach

odczytywać w ten sposób, że do kategorii zarządzeń nie odnosi się zawarty zwrot zawarty w art. 94 § 1 pkt 1 k.p.k. wymagający wskazania „osób” wydających postanowienie. Jak jednak wskazuje W. Patryas: „Taka analiza jest nienaganna z dogmatycznoprawnego punktu widzenia, albowiem prowadzona z tej perspektywy interpretacja winna usuwać wszelkie niedoskonałości systemu. Lecz wymogu tego nie musi spełniać interpretacja teoretycznoprawna, ponieważ – w odróżnieniu od dogmatyka prawa pełniącego rolę «lekarza» naprawiającego rozmaite potknięcia prawodawcy – przedstawiciel naszej profesji ma ustalić i wyjaśnić błędy prawodawcze, nie zmierzając do ich usunięcia. Pod tym względem rola teoretyka prawa jest analogiczna do roli biologa czy chemika wyjaśniającego nie tylko prawidłowości przyrody, ale i odstępstwa od nich, bez próby ich korygowania. Zatem teoretyk prawa może przyjąć sformułowaną wyżej postać bliźniaczego przepisu, co najwyżej wytykając prawodawcy, że ten nie dostrzegł niezgodności z wprowadzonym przez się art. 93 § 2 k.p.k.”, Wojciech Patryas, „Przepisy o odpowiednim stosowaniu przepisów,” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 3 (2022): 13. Wydaje się, że wytyk ten poczynić można także do omawianego w niniejszym tekście zagadnienia, zwłaszcza że z punktu widzenia techniki legislacyjnej ustawodawca nie posłużył się w przypadku orzekania w składzie jednoosobowym formułą „odpowiedniego” stosowania przepisów o naradzie w składach wieloosobowych.

⁴⁸ Jak wskazał Sąd Najwyższy, odpowiednie stosowanie przepisów (w tym przypadku w odniesieniu do prawa karnego materialnego w postępowaniach dyscyplinarnych) może polegać na:

- „[...] a) stosowaniu wprost,
- b) stosowaniu z odpowiednimi modyfikacjami lub
- c) odmowie ich zastosowania ze względu na określone różnice, i to przy zachowaniu szczególnej ostrożności”, wyrok SN z dnia 5 listopada 2003 r., SNO 67/03, LEX nr 471880.

⁴⁹ Rozwiązanie takie przyjęto natomiast w art. 404c § 1 k.p.k.

niejawności oraz posłużenia się terminem „narada” przy dokumentowaniu tej czynności procesowej w protokole rozprawy lub posiedzenia, przy pozostawieniu koniecznego wymogu dokonania faktycznej refleksji nad treścią orzeczenia po odebraniu głosów stron;

- b. stanowisko *de lege ferenda*, w wersji umiarkowanej, zakładające modyfikację przez ustawodawcę przepisów rozdziałów 12 oraz 47 k.p.k. w ten sposób, by zastąpić pojęcie „narady” terminem bardziej adekwatnym w języku prawniczym lub potocznym do dominującego rozwiązania, jakim jest orzekanie w składach jednoosobowych; bądź w wersji daleko idącej, zakładającej rezygnację ze stosowania (w jakikolwiek sposób) przepisów dotyczących obligatoryjnego charakteru fazy refleksyjnej w sprawach rozstrzyganych w składzie jednoosobowym.

4.1. Stanowisko *de lege lata*

W aktualnym stanie prawnym nie budzi wątpliwości, że po odebraniu głosów końcowych stron sąd zobowiązany jest do niezwłocznego przeprowadzenia narady przed wydaniem orzeczenia, zgodnie z art. 408 k.p.k., przy odpowiednim zastosowaniu przepisów art. 108–109 k.p.k. Regulacja ta znajduje zastosowanie niezależnie od rodzaju składu orzekającego – dotyczy zatem zarówno sądów wieloosobowych, jak i jednoosobowych. Obowiązek ten wynika wprost z systematyki ustawy procesowej, która nie przewiduje żadnych wyjątków od zasady niezwłocznego przystąpienia do narady po zamknięciu przewodu sądowego, a jego znaczenie zostało potwierdzone zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie.

Zauważyć należy, że w świetle poglądów wyrażanych w aktualnym orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego *de facto* naradę traktuje się jako czynność o charakterze bardziej formalnym niż merytorycznym, dopuszczając np. możliwość przygotowania projektu orzeczenia przed formalnym zakończeniem przewodu sądowego. Narada (zwłaszcza w składach jednoosobowych) bywa wówczas traktowana jako akt czysto symboliczny, ograniczający się do przerwy służącej technicznemu przygotowaniu dokumentu zawierającego treść orzeczenia lub formalnemu nakazaniu obecnym osobom opuszczenia sali, bez rzeczywistego oddzielenia etapu decyzyjnego od etapu dowodowego. Podejście takie stanowi niejako usankcjonowanie aktualnej praktyki sądowej, którą uznać należy

za niewystarczająco gwarancyjną i zbyt liberalną wobec konstytucyjnej zasady rzetelnego procesu sądowego, która może prowadzić do erozji zaufania członków społeczeństwa do organów wymiaru sprawiedliwości.

W konsekwencji z perspektywy *de lege lata* konieczne jest nie tylko zadeklarowanie obowiązku przeprowadzenia narady w składach jednoosobowych, ale również postulowanie zmiany podejścia do sposobu praktycznej realizacji tej instytucji. Powinna być ona traktowana jako samodzielny i wyodrębniony etap wyrokowania, którego przeprowadzenie musi zostać odnotowane w sposób protokolarny, zgodnie z wymogami ustawowymi. Niedopuszczalne jest w szczególności zacieranie granic pomiędzy fazą refleksji a fazą przygotowania pisemnego orzeczenia. Rzetelne przeprowadzenie narady – nawet przez jednego sędziego – wymaga ukształtowania odpowiednich standardów praktyki orzeczniczej, które zapewnią, że czynność ta będzie miała rzeczywiste, a nie wyłącznie deklaratywne znaczenie.

Z tej perspektywy zmianie powinna ulec praktyka sądowa związana z przygotowaniem do wyrokowania (a także – *per analogiam* – do wydawania postanowień kończących postępowanie w sprawie) – w szczególności w zakresie eliminowania zjawisk takich jak sporządzanie dyspozytywnej części projektu orzeczenia przed zamknięciem przewodu sądowego czy też brak korelacji czasowej między wagą i zawiłością sprawy, obszernością i nowością argumentacji prezentowanej podczas głosów końcowych stron postępowania a czasem poświęconym na naradę.

Odmienne należy ocenić sytuację w odniesieniu do postanowień niekończących postępowania w sprawach zapadających w składach jednoosobowych. W tym obszarze zakres zastosowania przepisów o naradzie nie jest jednoznaczny, a podstawą ewentualnego obowiązku jej przeprowadzenia byłby jedynie art. 108 § 1 k.p.k., bez jednoznacznego oparcia w regulacjach rozdziału 47 k.p.k. Brak także, w kwestiach incydentalnych, takiej potrzeby prowadzenia refleksji w sposób sformalizowany. W świetle obowiązujących przepisów nie można zatem z całą pewnością przyjąć, że sąd jest zobowiązany do przeprowadzenia narady w każdym przypadku wydania postanowienia.

4.2. Stanowisko *de lege ferenda*

4.2.1. Postulat umiarkowany, zakładający modyfikację o charakterze terminologicznym

Jak zostało zasygnalizowane, mimo ogólnej zgodności poglądów orzecznictwa i doktryny procesu karnego, zauważyć można pewne momenty napięcia, które zachodzą w przypadku bezpośrednich prób przekładania treści przepisów zawartych w rozdziałach 12 i 47 k.p.k. na normy postępowania skierowane do sądu orzekającego w sprawie karnej w składzie jednoosobowym. W szczególności, w oparciu o analizę orzeczeń Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych, można wskazać, że sądy orzekające w składzie jednego sędziego zawodowego mogą mieć tendencję do bagatelizowania lub wręcz pomijania tej fazy orzekania. Wynikać to może z konotacji, jakie wywołuje termin „narada”, gdy jest używany w znaczeniu potocznym.

Prima facie nie sposób uznać, by ustawodawca w przepisach procesowych posłużył się pojęciem „narady” w sposób odrywający się znaczeniowo od przytoczonego już wcześniej w ramach niniejszego tekstu sensu tego terminu, jaki nadawany jest mu w języku potocznym. Z kolei owego rozumienia potocznego nie sposób odnieść do orzekania w składzie jednoosobowym.

Rzecz jasna pamiętać należy, że dyrektywy wykładni językowej przepisów prawa nie nakazują, by automatycznie premiować znaczenie, jakie dane pojęcie ma w języku polskim w jego powszechnym użyciu. Jak bowiem zauważa R.A. Stefański:

W wykładni językowej pierwszeństwo mają reguły języka prawnego poprzez odwołanie się do definicji legalnych, a przy ich braku do wyrazów i wyrażeń jednolicie rozumianych w nauce i orzecznictwie. Jest to uzasadnione tym, że w tekście prawnym używane są też nazwy, którym nadano całkowicie nowe znaczenie lub uregulowano znaczenie występujące w języku ogólnym, co wiąże się z tym, że w dotychczasowym słownictwie języka ogólnego brak jest odpowiedniego określenia lub znaczenie nazwy nie jest w nim określone wystarczająco^[50].

⁵⁰ Ryszard A. Stefański, „Wykładnia przepisów prawa karnego,” w *System Prawa Karnego*, t. II, *Źródła prawa karnego*, red. Tadeusz Bojarski (Warszawa: C.H. Beck, 2011), 476. Zob. też Kamil Siwek, „O wykorzystaniu derywacyjnej koncepcji wykładni prawa w rozwiązywaniu problemów prawa karnego,” *Ius Novum*, nr 4 (2021): 75–76: „[...] w razie braku definicji legalnej, w drugiej kolejności należy odwołać się do języka prawniczego, do języka ogólnego zaś dopiero w kolejności

Nie ma wątpliwości, iż ustawodawca nie ujął pojęcia „narady” w formę definicji legalnej^[51] – brak bowiem w ustawie karnej procesowej takiej jednostki tekstu prawnego, która posiadałaby cechy definicyjne w tym przypadku^[52]. Także w języku prawniczym, wykształconym w toku wieloletniej praktyki orzeczniczej i namysłu teoretycznego, nie zwykło się przyjmować, że termin „narada” oznacza czynność konwencjonalną, która mogłaby być realizowana w ten sam sposób w składach wieloosobowych oraz jednoosobowych, co oddają słowa K. Eichstaedta, który stwierdza, że „[...] w składzie jednoosobowym nie ma narady sądu w tradycyjnym jej rozumieniu ani głosowania nad wyrokiem”^[53].

Uznając, że zasadne i niezbędne jest zachowanie w toku postępowania karnego fazy refleksyjnej nad każdym orzeczeniem, można zaproponować rozwiązanie, które jednak wymagałoby dokonania zmiany treści przepisów zawartych w rozdziale 47 k.p.k.

W przypadku uznania, iż pojęcie „narada” nie spełnia należycie swojej roli w związku z wieloletnią, w zasadzie stałą tendencją do zastępowania wieloosobowych składów orzekających składami jednoosobowymi, w których nie dochodzi wszak do wymiany poglądów, konsultacji ani sporów nad treścią orzeczenia, postulować można zamianę albo uzupełnienie kwestionowanego terminu pojęciem np. „rozważenia/namysłu/deliberacji”, przy czym preferować można tu słowo „rozważenie” jako znajdujące już

trzeciej – całkowicie niezależnie od tego, czy znaczenie prawnicze okazuje się niekorzystne dla sprawcy czynu zabronionego w porównaniu ze znaczeniem pochodzącym z języka ogólnego. Słowem, utrzymywanie, że w prawie karnym dopuszczalna jest tylko taka wykładnia, która w razie braku definicji legalnej musi się mieścić w granicach tolerowanych przez wynik uzyskany na gruncie języka ogólnego, nie znajduje żadnego uzasadnienia; nadto nie uwzględnia wieloletniej praktyki prawniczej [...]. W każdym razie nie ma przeszkód do przyjęcia takiego znaczenia, które wprawdzie odbiega od znaczenia pochodzącego z języka ogólnego, ale respektuje utarte znaczenie wypracowane w literaturze prawniczej lub ukształtowanym od lat orzecznictwie najwyższych organów sądowych”.

⁵¹ W znaczeniu używanym w rozdziałach 12 i 47 k.p.k.

⁵² Z godnym odnotowania wyjątkiem w postaci art. 404c § 1 k.p.k.

⁵³ Eichstaedt, „Etapy wyrokowania przez sąd”. Tak też np. SA w Krakowie w postanowieniu z dnia 26 czerwca 2023 r., II AKz w 573/23: „O ile bowiem wówczas [tj. w przypadku orzekania w składzie jednego sędziego zawodowego – przyp. E.G.] narada nad orzeczeniem nie ma swojego tradycyjnego znaczenia, to jednak przewidziany przez polską procedurę karną czas przeznaczony na uzgodnienie treści orzeczenia winien być rozumiany, jako czas na podjęcie przez sąd w jednoosobowym składzie refleksji nad sprawą i treścią opracowywanego orzeczenia [...]”.

zakotwiczenie w aktualnym brzmieniu kodeksu postępowania karnego^[54]. W tym ujęciu art. 408 k.p.k. mógłby mieć np. brzmienie: „Po wysłuchaniu głosów końcowych sąd niezwłocznie przystępuje do rozważenia treści wyroku”^[55] lub „Po wysłuchaniu głosów końcowych sąd niezwłocznie przystępuje do narady lub rozważań nad treścią rozstrzygnięcia w przedmiocie odpowiedzialności karnej oskarżonego”^[56]. Jako że sformułowania takie jak: „rozważenie/namysł/deliberacja” jawią się jako szersze pojęciowo od „narady”, mogłyby nawet trwale je zastąpić.

Utrzymując zaś postulat wyrażony w postanowieniu Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 26 czerwca 2023 r., II AKz w 573/23 przewidujący konieczność przeprowadzenia sformalizowanej i tajnej fazy refleksyjnej nad każdym orzeczeniem (a zatem także nad postanowieniami, i to nie tylko kończącymi postępowanie w sprawie karnej), ww. zmiana normatywna powinna objąć także regulacje zawarte w rozdziale 12 k.p.k.^[57]

Wskazać jednak od razu trzeba, iż wyniki wykładni językowej pojęcia „narada” nie powinny być rozpatrywane w oderwaniu od rezultatów interpretacji systemowej oraz funkcjonalnej. Jak wskazuje J. Warylewski:

Wykładnia językowa [...] zajmuje nadrzędne miejsce wśród wszystkich rodzajów wykładni. [...] Korzystanie z innych możliwe jest natomiast tylko wtedy, gdy wykładnia językowa okaże się niewystarczająca. Nawet wtedy, gdy zastosowanie znajdzie np. wykładnia celowościowa, nie można nie skonfrontować jej wyników z wykładnią językową. Przyjęcie jakiejś interpretacji wbrew wynikowi wykładni językowej możliwe jest tylko wyjątkowo.

⁵⁴ O czynności „rozważenia” wspomina np. art. 339 § 1 pkt 2 i § 4, art. 352 i art. 433 § 2 k.p.k.

⁵⁵ Do „treści” wyroku lub orzeczenia odwołują się np. 418 § 1b, art. 438 pkt 2 lub art. 439 pkt 7 k.p.k.

⁵⁶ Jakkolwiek pojęcie „rozstrzygnięcia” w doktrynie procesu karnego jest traktowane jako kategoria nadrzędna dla orzeczeń i zarządzeń (zob. Skorupka, *Proces karny*, 351), to w kodeksie postępowania karnego ustawodawca używa tego terminu w znaczeniu węższym, np. w sformułowaniu: „rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności karnej jednego lub niektórych z oskarżonych” (art. 404c § 1 k.p.k.), które jest jednoznacznym wskazaniem na merytoryczny, a nie porządkowy charakter tej czynności.

⁵⁷ Zgodnie z tym postulatem art. 108 k.p.k. mógłby mieć wówczas brzmienie: § 1 „Przebieg rozważań nad rozstrzygnięciem w przedmiocie odpowiedzialności karnej oskarżonego ma charakter tajny, a zwolnienie od zachowania w tym względzie tajemnicy nie jest dopuszczalne”; § 1b: „Głosowanie nad orzeczeniem w składach innych niż składach wieloosobowych odbywa się w warunkach określonych w § 1”.

Wtedy, gdy wynik wykładni językowej jest wprawdzie jasny i oczywisty, ale jednocześnie oczywiście absurdalny, np. w świetle wykładni celowościowej, systemowej lub aksjologii systemu prawa^[58].

W kontekście ww. zasad wykładni można argumentować, że chociaż językowa interpretacja pojęcia „narada” prowadzi do uzyskania nieintuicyjnych rezultatów w przypadku orzekania przez sąd w składzie jednoosobowym, to jednak bacząc, rzecz jasna, na cel, jaki miał ustawodawca, wprowadzając obowiązek przeprowadzenia refleksji nad treścią wyroku lub postanowienia, uznać można, że mimo swoich lingwistycznych mankamentów „narada” dostatecznie jasno konstruuje wymóg, by nie przystępować do sporządzania i ogłaszania orzeczenia bezpośrednio po odebraniu stanowisk od obecnych na posiedzeniu lub rozprawie stron i innych uczestników postępowania karnego. Uznać w takim przypadku należy, że celem wprowadzenia obowiązku przeprowadzenia odrębnej, sformalizowanej i tajnej fazy refleksyjnej nad treścią orzeczenia było urzeczywistnienie konstytucyjnej zasady rzetelności procesu sądowego (w tym przypadku karnego) oraz wzmocnienie niezawisłości sędziowskiej^[59]. W tym zakresie zmiana nomenklatury kodeksowej miałaby charakter raczej powierzchowny,

⁵⁸ Jarosław Warylewski, *Prawo karne. Część ogólna* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 169.

⁵⁹ Jak zauważa D. Wysocki: „Proces karny zawiera, pośród wielu, takie elementy, które kształtują jego materię w stopniu dającym rękojmię realizacji celów mającego konstytucyjne podstawy postępowania (art. 2 § 1 kpk). Pominiecie takiego istotnego elementu materii procesowej, w sposób niemożliwy lub nie nadający się do konwalidacji, nie pozwala uznać za spełnioną funkcji prakseologicznej norm procedury karnej, zapewniającej sprawiedliwe rozstrzygnięcie i chroniącej przed pomyłkami i ludzkimi tragediami. Takimi elementami są narada i głosowanie nad wyrokiem. [...] Proces, w którym sąd ogłasza wyrok bez odbycia narady i przeprowadzenia głosowania nad nim, pod żadnymi warunkami nie aspiruje do uznania za rzetelny”, Dariusz Wysocki, „Glosa do wyroku SN z dnia 21 stycznia 2004 r., II KK 168/03,” 128. W odniesieniu natomiast do zagadnienia tajemnicy narady sędziowskiej E. Jarzęcka-Siwik zauważa: „Należy podzielić pogląd, że tajność obrad składu sędziowskiego w trakcie narady nad wyrokiem wzmacnia atrybut niezawisłości sędziów i pozwala na zachowanie obiektywizmu rozstrzygnięcia”, Elżbieta Jarzęcka-Siwik, „Ograniczenie dostępu do informacji publicznej o przebiegu postępowania karnego,” *Prokuratura i Prawo*, nr 3 (2005): 81; „Prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy przez sąd może być ograniczane na ogólnych warunkach z art. 31 ust. 3 (np. tajemnica narady sędziowskiej)”, Sarnecki, „Art. 45”. Zob. też stanowisko RPO: „Obowiązek zachowania tajemnicy narady sędziowskiej powinien jednak być bezwzględnie przestrzegany – służy on przecież zachowaniu niezawisłości sędziowskiej dla dobra obywateli i ich prawa do sądu (art. 45

choć nie można wykluczyć, że rozwiązanie to przyczyniłoby się do wyrugowania wątpliwości dotyczących konieczności formalnego przeprowadzenia fazy refleksyjnej nad orzeczeniem w składach jednoosobowych, a także pozwoliłoby unikać potencjalnych nieporozumień w przypadku podsądnych nieobeznanych z regułami procedury karnej, którzy w reakcji na ogłoszenie sędziego przewodniczącego rozpoznającego sprawę w składzie jednoosobowym, iż sąd udaje się na „naradę”, mogliby nabrać mylnego przekonania, iż treść orzeczenia będzie konsultowana z bliżej nieokreślonymi osobami trzecimi. Innymi słowy, zmiana nomenklatury ustawowej przyczyniłaby się do zmiany praktyki sądowej w sposób opisany w pkt 4.1. niniejszego artykułu.

Utrzymanie koniecznego charakteru fazy refleksyjnej z wykorzystaniem pojęcia „narada” lub jego ekwiwalentu jawić się zatem może jako wartość sama w sobie, zwiększająca prawdopodobieństwo trafności podjętego merytorycznego rozstrzygnięcia, a także wzmacniająca, chociażby symbolicznie, zaufanie obywateli do państwa działającego w ramach wymiaru sprawiedliwości. Rozważyć jednak wypada, czy w przypadkach orzekania w składzie jednoosobowym, w którym proces namysłu nad treścią orzeczenia, odbywający się w umyśle sędziego, siłą rzeczy realizowany jest w sposób tajny oraz ciągły w toku całego postępowania dowodowego, można podać w wątpliwość sens utrzymywania obligatoryjnego charakteru fazy refleksyjnej nad treścią orzeczenia.

4.2.2. Postulat przewidujący zachowanie obligatoryjnego charakteru fazy refleksyjnej poprzedzającej promulgację orzeczenia wyłącznie w wieloosobowych składach sądu

Propozycja wyeliminowania konieczności przeprowadzenia narady (lub – szerzej – fazy refleksyjnej) nad treścią orzeczenia, realizowanej w sposób zakładający brak obecności osób innych niż protokolant (art. 108 § 2 k.p.k.), odnotowywanej w sformalizowany sposób w protokole posiedzenia lub rozprawy jawi się *prima facie* jako rozwiązanie oczywiście nietrafne.

Słusznie jednak wydaje się zauważać D. Wysocki (jakkolwiek bez powołania się na badania empiryczne), że w rzeczywistości liczne są przypadki wydawania przez sądy wyroków kończących postępowanie karne bez

uprzedniego udania się na naradę i udokumentowania tego w sformalizowany sposób^[60], jakkolwiek autor wskazuje, że

Ogłoszenie przez przewodniczącego, że sąd udaje się na naradę, pozostaje faktem procesowej doniosłości, otwierającym etap rozprawy, jakim jest wyrokowanie. [...] Czynność ta uwidocznia dochowanie gwarancji wymiaru sprawiedliwości^[61].

Jakkolwiek na stanowczość ww. poglądu wpływa okoliczność formułowania go z perspektywy *de lege lata*, to bez wątpienia wyraźne zmanifestowanie przez sąd (niezależnie od rodzaju składu orzekającego), iż przystępuje do deliberacji nad treścią orzeczenia po odebraniu głosów stron, ma doniosłe znaczenie prawne i faktyczne. Można zadawać sobie pytanie, czy uchybienie formie, jaką nadano w przepisach kodeksu postępowania karnego fазie refleksyjnej nad treścią orzeczenia, powinno być traktowane jako rażące naruszenie przepisów postępowania^[62].

Pożyteczne i interesujące w tym względzie może być przeanalizowanie rozwiązania wprowadzonego przez ustawodawcę do kodeksu postępowania karnego stosunkowo niedawno, które wydaje się całkowicie kontrastować z dotychczasowymi zapatrywaniem na rolę i formę rozważań

⁶⁰ Wysocki, *Glosa*, 128. Jak wskazuje autor: „[...] protokoły rozpraw przed sądami pierwszej instancji nie oddają rzeczywistego przebiegu tej części procesu [tj. udania się przez sąd na naradę – przyp. E.G.] w przytłaczającej większości spraw rozpoznawanych przez sądy. Przyczyną tego jest stosowanie standaryzowanego wzoru druku protokołu rozprawy, w którym nie przewidziano adnotacji o poinformowaniu przez przewodniczącego, że sąd udaje się na naradę, i o niezwykle ważnym z punktu widzenia poruszanych tu zagadnień przystąpieniu przez sąd do narady i czasie uczynienia tego (niezwłocznie po wysłuchaniu głosów stron, czy też z określoną zwłoką, np. po rozpoznaniu następnej sprawy)”.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Jak zauważa D. Wysocki: „Akt wyrokowania pozbawiony któregośkolwiek z jego immanentnych elementów czyni sam wyrok, czyli jego materialny wynik nieważnym. [...] Pod względem normatywnym ustawa nie nadaje jednak brakowi aktu wyrokowania (nieudanie się przez sąd na naradę, nieodbycie narady lub głosowania) takiego samego znaczenia jak [...] brakom samego wyroku. Nie zalicza ich do tzw. bezwzględnych powodów odwoławczych. [...] Wskutek tego wady czynności procesowych, z których wagą należałoby łączyć ich nieważność, zostają zepchnięte do poziomu względnych powodów odwoławczych z pozanormatywnym wszelako wskazaniem, że z samej swej istoty mogą one mieć wpływ na treść orzeczenia. Można by więc powiedzieć, że owa względność znaczenia zostaje w niebezwzględnie wpisana. W tym należałoby upatrywać konieczności uchylenia wyroku dotkniętego tej rangi wadą w wypadku jego zaskarżenia”, ibidem.

nad treścią wyroku czy postanowienia. Chodzi tu mianowicie o instytucję tzw. narady wstępnej oraz wyroku częściowego, o której mowa w art. 404c § 1–6 k.p.k.^[63]

Celem ww. rozwiązania normatywnego miało być przyspieszenie i zmniejszenie trudności organizacyjnych przy prowadzeniu w sprawach wieloosobowych, gdy możliwe jest jednoznaczne dokonanie prawnokarnej oceny zachowania jednego lub kilku oskarżonych w tym samym postępowaniu^[64]. Jakkolwiek instytucje te spotkały się z mieszanym przyjęciem w doktrynie procesu karnego^[65], to jednak podkreśla się ich potencjalną przydatność dla osiągnięcia założonego przez ustawodawcę celu^[66].

W przeciwieństwie do pojęcia „narady” wykorzystanego w art. 108 oraz art. 408 k.p.k. ustawodawca nadał pojęciu „narady wstępnej” charakter definicji legalnej^[67]. Zgodnie z art. 404c § 1 k.p.k. do narady wstępnej odpowiednie zastosowanie znajdują art. 108, art. 109 i art. 111 k.p.k., z godnym odnotowania wyjątkiem w postaci art. 110 k.p.k., co jednak ma swoje uzasadnienie w specyficznym przedmiocie owej formy narady. Zgodnie bowiem z opublikowanym projektem ustawy wprowadzającej art. 404c k.p.k. przedmiot narady wstępnej

[...] stanowić będzie wyłącznie ocena, czy przeprowadzone w toku rozprawy głównej dowody są wystarczające do rozstrzygnięcia w przedmiocie

⁶³ Przepis wprowadzony ustawą 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), wszedł w życie w dniu 14 marca 2024 r.

⁶⁴ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 3216, 59, dalej: Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy.

⁶⁵ Szerzej na temat konstrukcji narady wstępnej oraz wyroku częściowego zob. np. Jarosław Zagrodnik, „Analiza przesłanek wyznaczenia narady wstępnej i wydania wyroku częściowego,” *Przegląd Sądowy*, nr 1 (2024); Monika Klejnowska, „Narada wstępna i wyrok częściowy w polskim procesie karnym,” *Przegląd Sądowy*, nr 2 (2025). Autorka podkreśla w szczególności, że „Nie ma odrębnej, wyraźnej regulacji prawnej zapobiegającej stronniczości sędziego w razie wydawania przez niego najpierw wyroku częściowego, a potem wyroku wobec pozostałych współoskarżonych”, ibidem, 59. Tak też Zagrodnik, „Analiza,” 15.

⁶⁶ Klejnowska, „Narada,” 59; Zagrodnik, „Analiza,” 15.

⁶⁷ Tak Klejnowska, „Narada,” 46.

odpowiedzialności karnej oskarżonego (oskarżonych), którzy mieliby zostać objęci wyrokiem częściowym^[68].

W ramach odrębności związanych z instytucją narady wstępnej wskazać należy, że ustawodawca wyraźnie przewidział, że może być ona realizowana w trakcie przerwy zarządzanej przez przewodniczącego składu orzekającego (art. 404c § 1 k.p.k.). Zauważyć przy tym trzeba, że zasadniczym rezultatem narady wstępnej nie jest wydanie orzeczenia (a w szczególności wyroku), lecz, po spełnieniu przez przewodniczącego obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 404c § 2 k.p.k., zamknięcie przewodu sądowego i odebranie głosów stron. W doktrynie podnosi się nadto potencjalnie fakultatywny charakter narady wstępnej w składzie wieloosobowym sądu^[69].

Zgodnie natomiast z art. 404c § 4 k.p.k., jeżeli w sprawie rozpoznawanej w składzie jednego sędziego przeprowadzone dowody pozwalają na rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności karnej jednego lub niektórych oskarżonych, sąd nie przeprowadza narady wstępnej. Jest to istotne *novum*, jeżeli zostanie uznane, że narada wstępna ma taki sam charakter prawny jak narada, o której mowa w rozdziałach 12 i 47 k.p.k.^[70], a takie zapatrywanie należałoby przyjąć, gdyż, mimo że zadania narady wstępnej i narady „głównej” są odmienne^[71], obie instytucje są wyrazem refleksji sądu orzekającego nad zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym w celu powzięcia doniosłej czynności procesowej. W obu przypadkach uregulowano, iż narada toczy się w sposób tajny, a informacje dotyczące jej treści są objęte bezwzględnym zakazem dowodowym. Prawo do udziału w naradzie „głównej” oraz naradzie wstępnej ma ściśle określony krąg

⁶⁸ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy.

⁶⁹ Jak zauważa J. Zagrodnik: „W odniesieniu do narady wstępnej przepis art. 404c § 1 k.p.k. stanowi, że przewodniczący «może» ją wyznaczyć, co sugerowałoby fakultatywny charakter tej instytucji”, Zagrodnik, „Analiza,” 14.

⁷⁰ Wątpliwości w tym zakresie prezentuje M. Klejnowska: „Zastanawia [...], czy narada wstępna ma charakter prawny taki jak narada z art. 108 i n. k.p.k., zwłaszcza też w kontekście art. 95 § 1 k.p.k., a w konsekwencji art. 93 § 1 k.p.k., czy może art. 404c § 1 k.p.k. jest *lex specialis* i statuuje kolejne odrębne forum procedowania sądu”, Klejnowska, „Narada,” 56.

⁷¹ Aczkolwiek w obu przypadkach sąd orzekający musi dokonać oceny materiału dowodowego pod kątem uznania, czy przeprowadzone dowody pozwalają na wydanie rozstrzygnięcia kończącego sprawę. W przypadku narady głównej rezultatem dostrzeżenia przez sąd takiej niemożliwości jest decyzja o wznowieniu przewodu sądowego zgodnie z art. 409 k.p.k.

podmiotów, w którym, prócz członków składu orzekającego, może pojawić się jedynie protokolant.

W odniesieniu do zakazu prowadzenia narady wstępnej w przypadku sądu orzekającego jednoosobowo zawartego w art. 404c § 4 k.p.k. D. Świecki zauważa, że z przepisu tego

[...] wynika, że instytucja narady wstępnej, o której mowa w § 1 występuje tylko w składach kolegialnych sądu. Zadekretowanie, że nie ma narady wstępnej w składzie jednoosobowym sądu, jest swego rodzaju *superfluum*, gdyż wyklucza ją znaczenie językowe słowa „narada” rozumiane jako kolegiальność debaty^[72].

Podobny pogląd wydaje się prezentować M. Klejnowska:

[...] na podstawie § 4 komentowanego przepisu przy składach jednoosobowych wyłączono przerwanie rozprawy w celu przeprowadzenia narady wstępnej. Wydaje się to oczywiste, ponieważ wówczas sędzia sam rozważy, czy są spełnione przesłanki do wydania wyroku częściowego i nie musi udawać się na odrębną specjalną naradę w celu dokonania takiej do oceny^[73].

Stwierdzić zatem należy, że wprowadzenie art. 404c k.p.k. zerwało częściowo z dotychczasową praktyką legislacyjną, obowiązującą od 1928 r., zgodnie z którą nie tylko pojęcie „narada” było używane zarówno do fazy refleksyjnej przed sporządzeniem orzeczenia w składach kolegialnych, jak i jednoosobowych, ale w ogóle dekretowano w przepisach ustawy karnej procesowej bezwyjątkowy przymus zrealizowania przez sąd refleksji nad doniosłą czynnością procesową w ściśle sformalizowany sposób. Nie wydaje się zatem (zakładając utrzymanie terminu „narada” w przepisach zawartych w rozdziałach 12 i 47 k.p.k.), by ustawodawca nie mógł wprowadzić rozwiązania zwalniającego sądy orzekające w składzie jednoosobowym z obowiązku odbycia narady nad każdym orzeczeniem w sposób, w jaki ma to miejsce w świetle aktualnych poglądów panujących w tym przedmiocie w orzecznictwie i doktrynie procesu karnego.

⁷² Dariusz Świecki, „Narada wstępna i wyrok częściowy,” w *Kodeks postępowania karnego*, t. I, *Komentarz aktualizowany*, red. Dariusz Świecki (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023) [dostęp: LEX/el., 25.02.2025].

⁷³ Klejnowska, „Narada”.

5 | Podsumowanie

5.1. Wnioski *de lege lata*

Zaprezentowane w niniejszym opracowaniu zagadnienia jedynie *prima facie* sprawiają wrażenie trywialnych. W istocie przekonanie takie może być efektem wieloletniego konsensusu panującego w orzecznictwie i doktrynie procesu karnego przy dokonywaniu analiz zastanego stanu prawnego.

Obecnie nie budzi wątpliwości, że z perspektywy *de lege lata*, po odebraniu głosów stron, po zakończeniu przewodu sądowego, sąd jest zobowiązany niezwłocznie przeprowadzić naradę w warunkach określonych w art. 108–109 k.p.k., niezależnie od tego, czy orzeka w składzie wieloosobowym czy jednoosobowym. Wymóg ten należy uznać za wynikający wprost z art. 408 k.p.k., który nie przewiduje wyjątków od zasady niezwłocznego przystąpienia do narady po zamknięciu przewodu sądowego (jak ma to miejsce w przypadku art. 404c § 4 k.p.k.).

5.2. Wnioski *de lege ferenda*

Nie ma jednak przeszkód, by prowadzić debatę na temat tego, czy w przyszłości należy utrzymywać wymóg przeprowadzenia narady (lub szerzej – rozważań nad treścią orzeczenia) w sposób sformalizowany (a zatem z odpowiednią adnotacją z wykorzystaniem właściwej nomenklatury w protokole rozprawy lub posiedzenia, w sposób tajny – tj. m.in. pod nieobecność osób innych niż wymienione w art. 108 § 2 k.k.) w przypadku orzekania w składach jednoosobowych.

W tym zakresie zaproponowano dwa główne rozwiązania. Pierwsze z nich zakłada pozostawienie wymogu przeprowadzenia (i udokumentowania) w sformalizowany sposób fazy refleksji nad orzeczeniem (za pomocą innego określenia, adekwatnego dla różnych składów orzekających) z uwagi na doniosłość tej czynności dla urzeczywistnienia zasady rzetelnego procesu karnego, wzmocnienia niezawisłości sędziowskiej oraz wzrostu zaufania społecznego do organów wymiaru sprawiedliwości. W takim przypadku zarekomendowano także (podobnie jak w sferze *de lege lata*) odstąpienie od poglądów prezentowanych w dotychczasowym orzecznictwie, a zakładających m.in. możliwość przygotowania projektu całości

orzeczenia^[74] jeszcze przed zamknięciem przewodu sądowego, odbywania nieformalnych „narań wstępnych” nad możliwą jego treścią czy braku konieczności zachowania stosownej proporcji czasowej pomiędzy czasem trwania refleksji nad rozstrzygnięciem a wagą, zawilnością i ilością zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego.

W ramach drugiego z rozwiązań *de lege ferenda*, przy zaakceptowaniu ww. poglądów orzecznictwa na kwestie związane z możliwością podejmowania swoistych czynności przygotowawczych do wydania orzeczenia, wskazano, iż można postulować wprowadzenie zmiany normatywnej zwalniającej sądy orzekające w składach jednoosobowych z obowiązku przeprowadzenia sformalizowanej fazy refleksyjnej nad treścią orzeczenia. Rozwiązanie takie pozwoliłoby urealnić praktykę wydawania orzeczeń przez sądy w tych składach, bowiem wymóg prowadzenia tradycyjnie ujmowanej narady w wielu takich przypadkach może mieć charakter wyłącznie symboliczny, nie zaś merytoryczny.

Po rozważeniu wszelkich argumentów uznać należy, że z perspektywy systemowej i funkcjonalnej sformalizowana faza refleksyjna przed wydaniem wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie przed sądem spełnia nadal istotną rolę gwarancyjną. Niemniej, z uwagi na zmieniające się uwarunkowania w obszarze składów orzekających oraz potrzebę większej przejrzystości przepisów dla ich adresatów, postulować można nowelizację przepisów rozdziałów 12 oraz 47 k.p.k. w kierunku uelastycznienia nomenklatury, z jednoczesnym zachowaniem obowiązku przeprowadzenia fazy refleksyjnej jako istotnego elementu rzetelnego procesu.

Bibliografia

- Błachnio-Parzych, Anna. “Przepisy odsyłające systemowo.” *Państwo i Prawo*, nr 1 (2003): 43–54.
- Eichstaedt, Krzysztof. “Etapu wyrokowania przez sąd.” W *Kodeks postępowania karnego*, t. I, red. Dariusz Świecki. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.

⁷⁴ Nie ma przeszkód, by umożliwić przygotowanie projektu komparacji wyroku, zawierającej elementy opisane w art. 413 § 1 pkt. 1–4 k.p.k., zwłaszcza w sprawach wieloosobowych, przy znacznej liczbie zarzutów podniesionych w akcie oskarżenia.

- Flaga-Gieruszyńska, Kinga. “Wpływ wykluczenia cyfrowego na ograniczenie dostępu do sądu w sprawach cywilnych.” *Prawo i Więź*, nr 4 (47) (2023): 195–216. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI47.801>.
- Grzegorzcyk, Tomasz i Janusz Tylman. *Polskie postępowanie karne*. Warszawa: Lexis-Nexis, 2014.
- Gudowski, Jacek. “Narada sędziów.” W *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. II, *Postępowanie rozpoznawcze*, red. Tadeusz Ereciński. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016.
- Jarzęcka-Siwik, Elżbieta. “Ograniczenie dostępu do informacji publicznej o przebiegu postępowania karnego.” *Prokuratura i Prawo*, nr 3 (2005): 74–95.
- Kasiński, Jarosław. “Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 8 grudnia 2020 r., II KK 148/20.” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 54 (2021): 635–642. <https://doi.org/10.31648/sp.7195>.
- Kil, Jan Tadeusz. *Skład sądu w polskim procesie karnym*. Warszawa: niepublikowana rozprawa doktorska, 2020. <https://phavi.umcs.pl/at/attachments/2020/0714/095945-kil-j-rozprawa-doktorska-sklad-sadu-w-polskim-procesie-karnym.pdf>.
- Klejnowska, Monika. “Narada.” W *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. Jarosław Zagrodnik, 1012. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Klejnowska, Monika. “Narada wstępna i wyrok częściowy w polskim procesie karnym.” *Przegląd Sądowy*, nr 2 (2025): 45–60.
- Pachowicz, Zdzisław. “Narada i głosowanie.” W *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. Jerzy Skorupka, 302–308. Warszawa: C.H. Beck, 2023.
- Paprzycki, Lech Krsztof. “Art. 408.” W *Komentarz aktualizowany do art. 1–424 Kodeksu postępowania karnego*, red. Jan Grajewski, Lech Krzysztof Paprzycki i Sławomir Steinborn. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587354693/471045/paprzycki-lech-krzysztof-red-komentarz-aktualizowany-do-art-1-424-kodeksu-postepowania-karnego?cm=URELATIONS>.
- Patryas, Wojciech. “Przepisy o odpowiednim stosowaniu przepisów.” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 3 (2022): 5–21. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2022.84.3.01>.
- Sarnecki, Paweł. “Art. 45.” W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. Leszek Garlicki i Marek Zubik. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016.
- Siwek, Kamil. “O wykorzystaniu derywacyjnej koncepcji wykładni prawa w rozwiązywaniu problemów prawa karnego.” *Ius Novum*, nr 4 (2021): 73–104. <https://doi.org/10.26399/iusnovum.v15.4.2021.30/k.siwek>.
- Skorupka, Jerzy. *Proces karny*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.

- Stefański, Ryszard A. "Wykładnia przepisów prawa karnego." W *System Prawa Karnego*, t. II, *Źródła prawa karnego*, red. Tadeusz Bojarski, 472–523. Warszawa: C.H. Beck, 2011.
- Świecki, Dariusz. *Konstrukcja apelacji jako środka odwoławczego w procesie karnym*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Świecki, Dariusz. "Narada wstępna i wyrok częściowy." W *Kodeks postępowania karnego*, t. I, red. Dariusz Świecki. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Tuleja, Piotr. "Art. 45. Prawo do sądu." W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Czarny, Monika Florczak-Wątor, Bogumił Naleziński, Piotr Radziejewicz i Piotr Tuleja, 168–174. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Waltos, Stanisław i Piotr Hofmański. *Proces karny. Zarys systemu*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Warylewski, Jarosław. *Prawo karne. Część ogólna*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Ważny, Andrzej. "Rozdział 47. Wyrokowanie." W *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. Andrzej Sakowicz, 1188–1226. Warszawa: C.H. Beck, 2025.
- Wysocki, Dariusz. "Glosa do wyroku SN z dnia 21 stycznia 2004 r., II KK 168/03." *Orzecznictwo Sądów Polskich*, nr 10 (2004).
- Zabłocki, Stanisław. "Art. 408. Narada." W *Kodeks postępowania karnego*, t. III, *Komentarz do art. 297–424*, red. Ryszard A. Stefański i Stanisław Zabłocki, 1089–1094. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Zagrodnik, Jarosław. "Analiza przesłanek wyznaczenia narady wstępnej i wydania wyroku częściowego." *Przegląd Sądowy*, nr 1 (2024): 5–16.
- Zembrzusi, Tadeusz. "Przeciwdziałanie i zwalczanie epidemii COVID-19 w postępowaniu cywilnym, czyli pożegnanie z kolegialnością orzekania." *Polski Proces Cywilny*, nr 1 (2022): 59–79.



URSZULA STAŚKIEWICZ

Odpowiedź legislacyjna i strategiczna Szwecji na nową rzeczywistość geopolityczną

Sweden's Legislative and Strategic Response to the New Geopolitical Reality

Abstract

The evolving geopolitical landscape has compelled Swedish decision-makers to re-examine their security policy and consider various options for adapting the national defence system to the current security environment. This publication represents one stage of research conducted by the author as part of the MINIATURA 8 grant awarded by the Polish National Science Centre (NCN). The main research question guiding the study was: How and why has Sweden's defence policy evolved?. A supplementary question addressed was: What has been – and what is – Sweden's defence model?. The methodology applied includes a legal-dogmatic method, along with an analysis of legal acts, strategic documents, and relevant academic literature. The article discusses, among other elements, the Swedish National Security Strategy of 2024 and the Swedish Total Defence Duty Act. Insights derived from the literature were complemented with data obtained during expert interviews and consultations conducted in Sweden in June 2025. To provide a broader analytical framework, the author reviewed theoretical approaches to national defence strategies, including the concept of Total Defence.

SŁOWA KLUCZOWE: Szwecja, obrona,
bezpieczeństwo

KEYWORDS: Sweden, defence,
security

URSZULA STAŚKIEWICZ – doktor nauk społecznych w dyscyplinie nauk
o obronności, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie,
ORCID – 0000-0001-8321-8088, e-mail: urszulastaskiewicz@op.pl

1 | Wstęp

Wiek XXI rozpoczął się od bezprecedensowego ataku na World Trade Center i międzynarodowej walki z terroryzmem. W kolejnych latach pojawiały się zmiany w środowisku międzynarodowym: wojna rosyjsko-gruzińska (2008 r.), aneksja Krymu (2014 r.), pełnoskalowa agresja Federacji Rosyjskiej na teren Ukrainy (2022 r.), wycofanie się Rosji z ratyfikacji Traktatu o całkowitym zakazie prób jądrowych (2023 r.), polityka zagraniczna Chin (ekspansja chińskiego arsenału nuklearnego, zacieśniona współpraca wojskowa z Rosją, rosnące zagrożenie dla Tajwanu, strategia fuzji cywilno-wojskowej, rozwój marynarki wojennej oraz działania w przestrzeni kosmicznej i cyberprzestrzeni). Na mapie politycznej świata pojawiały się kolejne punkty zapalne, a konflikty zaczęły być prowadzone w odmienny sposób niż w poprzednich wiekach. Spowodowało to powstanie nowych pojęć adekwatnych do ich charakteru, m.in.: cyberwojny^[1], wojny asymetryczne^[2], wojny hybrydowe^[3].

Zmieniająca się rzeczywistość geopolityczna zmusiła szwedzkich decydentów do ponownego przyjrzenia się realizowanej polityce bezpieczeństwa i rozważenia różnych możliwości dostosowania swojego systemu obronnego do aktualnej sytuacji bezpieczeństwa^[4].

Autorka podjęła zatem próbę znalezienia odpowiedzi na główne pytanie badawcze: Jak i dlaczego zmieniała się polityka obronna Szwecji? Pytaniem pomocniczym, na które szukała odpowiedzi, było: Jaki był i jaki jest model obronny Szwecji? Celem pracy jest zaś ukazanie cech szwedzkiego modelu obronnego, które wyróżniają go na tle innych modeli narodowych. W tym miejscu można postawić tezę, że nie tylko szwedzcy decydenci, ale również szwedzkie społeczeństwo rozumieją i akceptują fakt, że aby sprostać wyzwaniom i przeciwdziałać zagrożeniom, należy aktywować wszelkie elementy systemu obronnego – tj. zarówno część militarną, jak

¹ Dominika Dziwisz, Sylwia Gwoździewicz i Rafał Kołodziejczyk, "hasło: cyberwojna," w *Encyklopedia bezpieczeństwa narodowego*, red. Jolanta Itrich-Drabarek, Andrzej Misiuk, Szymon Mitkow i Patrycja Bryczek-Wróbel (Warszawa: WAT, 2023).

² Adam Kołodziejczyk i János Besenyő, "hasło: wojna asymetryczna," w *Encyklopedia bezpieczeństwa narodowego*, red. Jolanta Itrich-Drabarek, Andrzej Misiuk, Szymon Mitkow i Patrycja Bryczek-Wróbel (Warszawa: WAT, 2023).

³ Frank Hoffman, *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars* (Potomac Institute for Policy Studies, 2011).

⁴ Zob. Dominik Bierecki, Mirosław Karpiuk, Claudio Melchior i Nicola Strizzolo, "Security in the Era of Cybersecurity Threats," *Prawo i Więź*, nr 4 (57) (2025): 74 i n.

i niemilitarną, a zatem, aby utrzymać odpowiednio wysoki poziom bezpieczeństwa narodowego, istnieje potrzeba przygotowania obronnego całej siły narodowej.

Niniejsza publikacja to efekt jednego z etapów badań podjętych w ramach realizacji grantu MINIATURA 8 NCN. Zastosowana metodologia obejmuje metodę prawnodogmatyczną oraz analizę aktów prawnych, dokumentów strategicznych i literatury przedmiotu. W artykule omówiona zostanie m.in. Narodowa Strategia Bezpieczeństwa Szwecji z 2024 r. i podstawowy akt normatywny regulujący system obrony narodowej, tj. ustawa o powszechnym obowiązku obrony (Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt)^[5]. Wiedzę z literatury uzupełniono o informacje uzyskane podczas wywiadów eksperckich i konsultacji przeprowadzonych w czerwcu 2025 r. w Szwecji. Natomiast aby lepiej zrozumieć podjętą problematykę, autorka dokonała przeglądu teoretycznych koncepcji narodowych strategii obronnych, w tym koncepcji obrony totalnej.

2 | Strategia bezpieczeństwa państwa – ujęcie teoretyczne

Celem istnienia państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa swoim obywatelom. Cel ten wynika zarówno z teorii powstania państwa, jak i z norm międzynarodowych^[6] oraz przepisów krajowych. Aby go osiągnąć, państwa przygotowują długoterminowe strategie, w których wskazują potrzeby i możliwości oraz określają ogólne plany działania. Strategiczne myślenie i działanie nie są możliwe bez określenia zdecydowanej wizji celu i kierunku działania państwa^[7].

⁵ Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Akt (1994:1809) ustawa o powszechnym obowiązku obrony.

⁶ Zob. m.in. Kartę Narodów Zjednoczonych, która zobowiązuje państwa członkowskie do działania na rzecz realizacji celów ONZ, w tym zapewnienia pokoju i ochrony praw człowieka.

⁷ Bolesław Balcerowicz, *Obronność państwa średniego* (Warszawa: Bellona, 1997), 90.

Każde państwo posiada ogólne cele, które ze względu na treści, horyzonty czasowe i przestrzenne są równocześnie jego celami strategicznymi. Są to:

1. zapewnienie bezpieczeństwa państwa (wynikłe z najżywniejszych potrzeb jego istnienia/przetrwania);
2. zwiększenie siły państwa (rozumianej szeroko, jako siła materialna, moralna, polityczna, a także poziom gospodarki, nauki, kultury);
3. wzrost pozycji międzynarodowej^[8].

W zależności od tego, jakiej dziedziny dotyczy działalność państwa, takie strategie są tworzone (np. strategia obrony cyberprzestrzeni, strategia rozwoju regionalnego itp.). Strategia obronna może być rozumiana dwojako – jako:

1. teoria i praktyka działania państwa (sojuszu, koalicji itp.), ukierunkowanego na osiągnięcie celów założonych w dziedzinie obronności, tj. przeciwdziałania zagrożeniom militarnym, funkcjonowania państwa w warunkach tych zagrożeń, ujętych w skali ogólnej i mających charakter długofalowy;
2. dziedzina strategii bezpieczeństwa, obejmująca tworzenie, rozwój, przygotowanie i wykorzystanie potencjału obronnego państwa (wszelkich sił, środków i sposobów z różnych dziedzin) do przeciwdziałania zagrożeniom militarnym bezpieczeństwa narodowego^[9].

Państwa wybierają swoją strategię obronną w zależności od potrzeb i możliwości, dlatego inną strategię będzie miało państwo duże czy mocarstwo, a inną państwo małe lub średnie. Omawiając problematykę strategii narodowych, B. Balcerowicz^[10] wskazał, że „wszystkie systemy teoretyczne można podzielić na: zorientowane ofensywnie i zorientowane defensywnie”. Wśród strategii zorientowanych obronnie wyróżnił:

1. strategia odstraszenia – w XX wieku za taką strategię była uznawana, opisana przez A. Beaufre’a^[11], strategia wielkiego kompromisu,

⁸ Ibidem, 97.

⁹ Ibidem, 12.

¹⁰ Ibidem, 147.

¹¹ Zob. Andre Beaufre, *Odstraszanie i strategia* (Warszawa: MON, 1968).

którą nazwał strategię stosowaną przez państwa posiadające broń nuklearną w okresie zimnej wojny;

2. strategia działań pośrednich – „W myśl idei strategii działań pośrednich sztuka zwyciężania polega nie tyle na dążeniu do nawiązania bitwy z nieprzyjacielem, co na stworzeniu takiej sytuacji strategicznej, która, jeśli sama przez się nie da rozstrzygnięcia, to zapewni, że przyniesie je stoczona w jej warunkach bitwa. Zgodnie z istotą tej strategii stosujący ją nie stara się nawiązać z nieprzyjacielem bezpośredniej walki, lecz atakować go dopiero po zaskoczeniu i wytrąceniu z równowagi. Strategię działań pośrednich stosuje się oczywiście nie tylko w stanie wojny i odnosi się ona nie tylko do działań wojennych. Celem działań pośrednich jest przecież stworzenie sytuacji, w której przeciwnik odstąpi od zamiaru agresji (ataku) bądź zaniecha oporu w wyniku zastosowania środków innych niż walka. Jest to zatem strategia czasu pokoju, kryzysu i wojny”^[12];
3. strategię defensywną – można je podzielić na:
 - a. odwrotowo-wyczerpującą (wykorzystanie czasu i przestrzeni do rekompensowania niedoboru sił i środków za pomocą manewru – taką strategię zastosowała m.in. Rosja w 1812 r.);
 - b. zaczepnego uprzedzenia (strategię tę zastosował np. Józef Piłsudski w początkach istnienia II Rzeczypospolitej);
 - c. strategię obrony granic (jej istotą jest dążność do powstrzymania uderzeń agresora w obszarach przygranicznych);
 - d. strategię nowoczesną (związane są z powstaniem nowych rodzajów konfliktów, nowym sposobem prowadzenia konfliktów oraz nowej roli sił zbrojnych)^[13];
4. strategię obrony powszechnej – polegają na wykorzystaniu wszelkich dostępnych środków, a także sposobów prowadzenia działań w celu obrony przed przeciwnikiem.

¹² Balcerowicz, *Obronność państwa*, 159.

¹³ Ibidem.

3 | Obrona powszechna, totalna i terytorialna – charakterystyka rozwiązań

Powszechna obrona narodowa to

przedsięwzięcie strategiczne państwa obejmujące obronę militarną i obronę pozamilitarną. Do obrony militarnej zaliczają się czynności wojsk operacyjnych (komponentu operacyjnego sił zbrojnych) oraz działania obrony terytorialnej (komponentu terytorialnego sił zbrojnych). Do sfery obrony pozamilitarnej należą działania dyplomatyczne i działania pozamilitarnych struktur obronnych, takie jak przedsięwzięcia obrony cywilnej, ogniów ochrony, ogniów gospodarczo-obronnych oraz opór czynny i bierny społeczeństwa wobec struktur agresora^[14].

Obrona totalna może być postrzegana jako połączony wysiłek społeczeństwa obywatelskiego i sił zbrojnych danego kraju w celu wykorzystania zagregowanych zasobów narodu przeciwko agresorowi^[15]. Jest to koncepcja obrony będąca odpowiedzią na zimnowojenną sytuację bezpieczeństwa oraz wojny totalne XX wieku.

Przez część badaczy obrona totalna uznawana jest za antytezę wojny totalnej^[16], co wynika z faktu, że podstawową cechą obrony totalnej jest współpraca społeczeństwa obywatelskiego z sektorem wojskowym i wykorzystanie wszystkich zasobów narodu (zarówno prywatnych, jak i państwowych), natomiast wojna totalna charakteryzuje się nieograniczonymi celami:

- a. zniszczeniem całego potencjału wojskowego i gospodarczego przeciwnika;
- b. dążeniem do ostatecznej likwidacji przeciwnika przy użyciu wszelkich dostępnych środków;

¹⁴ Ryszard Jakubczak i Weronika Jakubczak, "hasło: powszechna obrona narodowa," w *Encyklopedia bezpieczeństwa narodowego*, red. Jolanta Itrich-Drabarek, Andrzej Misiuk, Szymon Mitkow i Patrycja Bryczek-Wróbel (Warszawa: WAT, 2023).

¹⁵ Gjermund Forfang Rongved, "A Multiverse of European Total Defence," w *European Total Defence. Past, Present and Future*, red. Gjermund Forfang Rongved (London: Taylor & Francis (Routledge), 2025), 1.

¹⁶ Ieva Berzina, "From 'Total' to 'Comprehensive' National Defence: The Development of the Concept in Europe," *Journal of Baltic Studies* 6, nr 2 (2020): 1.

- c. możliwie największą dewastacją kraju;
- d. pozostawieniem zwyciężonego na łasce zwycięzcy. Jest to wojna, w której stosuje się wszelkie metody i środki do osiągnięcia celów, nie uznając ograniczeń moralnych i prawnych^[17].

Z jednej strony mamy zatem wykorzystanie wszystkiego w celach obronnych, z drugiej zaś – chęć zniszczenia wszystkiego.

W latach 90. XX wieku uznawano, że obrona powszechna to strategia, do której uciekały się w przeszłości przede wszystkim te państwa i narody, których byt (państwowy lub narodowy) był zagrożony; które były zmuszone uciekać się do wszelkich możliwych działań, by nie przestać istnieć^[18]. Polscy badacze, J. Marczak i R. Jakubczak^[19], określili obronę powszechną jako:

1. rodzaj obrony państwa, zwłaszcza małej lub średniej wielkości, obejmującej przygotowanie oraz skoordynowane prowadzenie działań militarnych i pozamilitarnych, wszelkimi możliwymi siłami i środkami, przy zastosowaniu sposobów umożliwiających wykorzystanie przewagi, jaką stwarza obrona własnego terytorium;
2. rodzaj obrony państwa, w ramach której przygotowuje się i wykorzystuje do militarnych i pozamilitarnych działań obronnych wszystkie zasoby ludzkie i materialne w sposób zapewniający skuteczne odparcie przeważających sił napastnika.

Na początku XXI wieku, wraz ze zmianą sytuacji geopolitycznej, zakończeniem zimnowojennego napięcia i wejściem w okres względnego spokoju, zaczęto postrzegać obronę powszechną jako rozwiązanie drogie i nieprzystające do względnie bezpiecznych czasów. Wtedy to T.D. Young^[20] wyróżnił trzy modele obrony powszechnej, scharakteryzował je i dokonał analizy kosztów każdego z nich. Zgodnie z jego konkluzjami:

¹⁷ Justyna G. Otto, "hasło: wojna totalna," w *Encyklopedia bezpieczeństwa narodowego*, red. Jolanta Itrich-Drabarek, Andrzej Misiuk, Szymon Mitkow i Patrycja Bryczek-Wróbel (Warszawa: WAT, 2023).

¹⁸ Balcerowicz, *Obronność państwa*, 170.

¹⁹ Józef Marczak i Ryszard Jakubczak, *Obrona powszechna Rzeczypospolitej Polskiej* (Warszawa: AON, 1995), 11–12.

²⁰ Thomas Durell Young, *The Realities of Total, Territorial and Area Defense: Planning, Costs and Challenges*, prezentacja z wykładu prof. Thomasa Durella Younga, 23.03.2018.

- obrona totalna (ang. *total defense*) – polityka na szczeblu krajowym, która wzywa do wykorzystania wszystkich istotnych zasobów w kraju do wykorzystania w czasie kryzysu i wojny; opiera się na organizacjach cywilnych w celu wdrożenia, a zatem wiąże się z wysokim ryzykiem niepowodzenia w razie potrzeby; wykorzystana została m.in. przez Finlandię podczas tzw. wojny kontynuacyjnej (wojna pomiędzy Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich a Finlandią prowadzona w latach 1941–1944);
- obrona terytorialna (ang. *territorial defense*) – kierunek polityki sił zbrojnych i instytucji obronnych na poziomie obrony, który nadaje priorytet obronie suwerenności terytorialnej kraju w czasie kryzysu i wojny; sukces tej koncepcji zależy od jasnej operacyjnej i przystępnej koncepcji struktur, lokalizacji i zaopatrzenia sił; na tym modelu swoje konstrukcje obronne oparły Finlandia i Polska;
- obszarowa obrona terytorialna (ang. *area territorial defense*) – koncepcja na poziomie operacyjnym, która przewiduje samoobronę jako zdecentralizowaną, stałą lub przywiązaną do określonych obszarów odpowiedzialności/operacji, z organicznym i stałym wsparciem służb bojowych; ten model obrony był używany przez pewien czas przez Szwecję, jednak dla czasu pokoju był zbyt kosztowny^[21].

Każdy z tych modeli stanowi odrębną, wysoce złożoną koncepcję wojskową, która wymaga dużych zasobów zarządczych oraz ścisłej politycznej i wojskowej uczciwości, jeśli ma działać. Skuteczne ich budowanie i wspieranie przez planowanie obronne zależy od prowadzenia odpowiedniej polityki obronnej, tj. precyzyjnego zdefiniowania oczekiwanego kształtu modelu obronnego oraz wprowadzenia rozwiązań umożliwiających jego realizację zarówno w czasie pokoju, jak i w czasie wojny^[22].

Od czasu pełnoskalowej agresji Federacji Rosyjskiej na teren Ukrainy podejście państw do obrony powszechnej ponownie uległo zmianie. Przykładem nowoczesnego podejścia jest koncepcja operacji wielodomenowych (ang. *Multi-Domain Operations* – MDO), przyjęta jako część strategicznej

²¹ Zob. Urszula Staśkiewicz, *Obrona narodowa w XXI wieku: model estoński. Wyzwania geopolityczne, rozwiązania prawno-organizacyjne i rola społeczeństwa obywatelskiego* (Warszawa: TWO, 2025).

²² Young, *The Realities*.

koncepcji NATO z 2022 r.^[23] MDO dodaje do tradycyjnych domen wojskowych (powietrze, ląd, morze) także przestrzeń kosmiczną i cyberprzestrzeń i podkreśla konieczność koordynacji nie tylko między rodzajami sił zbrojnych (jak w tradycyjnych operacjach połączonych), ale również z aktorami cywilnymi i pozamilitarnymi. W strategicznej koncepcji NATO z 2022 r. podkreślono, że obszar euroatlantycki nie znajduje się w stanie pokoju. Celem MDO jest zintegrowanie polityki wojskowej i państwowej, aby stworzyć sprawny system obrony i odstraszania^[24]. MDO przedstawiane jest zatem jako odpowiedź na ten stan „nie-pokoju” i na hybrydowe taktyki stosowane przez Rosję i inne państwa autorytarne – przez synchronizację zdolności wojskowych z różnymi ministerstwami, agencjami krajowymi, sektorem akademickim i prywatnym w krajach członkowskich^[25].

Ze względu na narastające napięcie w Europie poszczególne państwa, szczególnie te stanowiące wschodnią flankę NATO, zaczęły przeznaczać większe kwoty na obronność (np. rząd Estonii w marcu 2025 r. zdecydował, że od 2026 r. podstawowy poziom wydatków obronnych Estonii będzie wynosił co najmniej 5% PKB^[26]). W czerwcu 2025 r. Sojusz zdecydował, że wszystkie państwa należące do NATO będą przeznaczać 5% swojego PKB na cele obronne^[27]. Zmieniło się także postrzeganie strategii obrony totalnej. Nie jest ona uważana już za jedyną możliwą strategię małych państw ani za zbyt kosztowną dla państw średnich. Dodatkowo w strategii tej ujmoowani są sojusznicy, którzy stanowią element dopełniający całość procesu obrony totalnej/powszechnej. Zmiany w jej postrzeganiu to także, jak zauważa G.F. Rongved^[28], efekt zmian zachodzących we współczesnych

²³ NATO, “NATO 2022 strategic concept,” 2022, 3, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf [dostęp: 16.07.2025].

²⁴ NATO, “Multi-Domain Operations in NATO: Explained,” 2023, <https://www.act.nato.int/article/mdo-in-nato-explained/> [dostęp: 16.07.2025].

²⁵ Kristin Ljungkvist, “The Military-Strategic Rationality of Hybrid Warfare: Everyday Total Defence Under Strategic Non-Peace in the Case of Sweden,” *European Journal of International Security*, nr 9 (2024): 533–552.

²⁶ Staśkiewicz, *Obrona narodowa w XXI wieku*, 208.

²⁷ Kaja Karlson, Andreas Paraskevopoulos i Adam Dudas, *Potencjał przemysłowy NATO na miarę przyszłości – jak decyzje podjęte na szczycie NATO w Hadze wzmocnią przemysł obronny państw członkowskich Sojuszu*, 26.06.2025, <https://www.nato.int/docu/review/pl/articles/2025/06/26/potencja-przemyslowy-nato-na-miare-przyszosci-jak-decyzje-podjete-na-szczycie-nato-w-hadze-wzmocnia-przemysl-obronny-panstw-czlonkowskich-sojuszu/index.html> [dostęp: 13.07.2025].

²⁸ Rongved, *A Multiverse*, 1–2.

społeczeństwach, w tym prywatyzacji wcześniej państwowych elementów, takich jak infrastruktura i logistyka, rosnącej cyfryzacji, rozkwitu mediów społecznościowych, narażenia na zagrożenia hybrydowe i operacje w szarej strefie oraz globalizacji, która obejmuje poleganie na globalnych łańcuchach dostaw.

Zmodernizowane, najnowsze koncepcje obrony totalnej to na nowo ożywione, ale znacznie zmienione wersje koncepcji zimnowojennych. Często większą uwagę poświęca się w nich bezpieczeństwu społecznemu. Podstawową cechą nowej koncepcji obrony totalnej jest to, że społeczeństwo obywatelskie i sektor wojskowy współpracują, aby stawić czoła agresorowi, a odbywa się to przez wykorzystanie wszystkich zasobów narodu, w tym rządu, krajowego prywatnego biznesu, jednostki i – co jest szczególnie nowe w porównaniu z tradycyjnym rozumieniem obrony totalnej – zobowiązań sojuszników^[29].

4 | Szwedzki model obrony totalnej

4.1. Powszechny obowiązek obrony

Szwedzi zobowiązani są do obrony Ojczyzny na podstawie ustawy o powszechnym obowiązku obrony (Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt)^[30]. Powszechny obowiązek obrony dotyczy każdego obywatela Szwecji od początku roku kalendarzowego, w którym kończy 16 lat, do roku, w którym kończy 70 lat. Interesujące w modelu szwedzkim jest to, że obowiązek ten dotyczy nie tylko Szwedów, ale również obywateli innych państw, jeśli mieszkają w Szwecji^[31]. Warto w tym miejscu dodać, że rząd Szwecji w styczniu 2025 r. ogłosił plan intensyfikacji przekazywania obcokrajowcom informacji o obowiązkach wynikających z ustawy o powszechnym obowiązku obrony i aktualnie są one podawane m.in.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

³¹ Rozdział 1, § 2; Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Akt (1994:1809) ustawa o powszechnym obowiązku obrony.

w ramach obowiązkowego kursu integracyjnego dla imigrantów organizowanego przez gminy^[32].

Powszechny obowiązek obrony (szw. *totalförsvarsplikt*) jest pełniony jako:

- a. służba wojskowa (szw. *värnplikt*);
- b. służba cywilna (szw. *civilplikt*);
- c. służba publiczna/ świadczenie usług publicznych (szw. *allmän tjänsteplikt*)^[33].

Obowiązek odbycia służby wojskowej dotyczy wyłącznie obywateli Szwecji i obowiązuje od początku roku kalendarzowego, w którym osoba zobowiązana do obrony powszechnej kończy 19 lat, do końca roku kalendarzowego, w którym kończy 47 lat^[34]. Pobór do wojska odbywa się w Siłach Zbrojnych i zawsze rozpoczyna się od szkolenia podstawowego (szw. *grundutbildning*), chyba że osoba powołana do wojska ukończyła już inne równoważne szkolenie lub służbę wojskową^[35].

Służba cywilna to działania wykonywane w ramach realizacji obrony totalnej (powszechnej), w szczegółach określanych przez rząd. Służba cywilna, zgodnie ze swoim założeniem, nie obejmuje działań związanych z faktycznymi obowiązkami bojowymi (nie jest to służba wojskowa), z wyjątkiem zadań porządkowych i ochronnych. Obecnie obowiązek służby cywilnej jest zawieszony, ale nadal zapisany w ustawie o powszechnym obowiązku obrony. W okresie jej stosowania osoby objęte tym obowiązkiem mogły m.in. po ukończeniu odpowiedniego szkolenia służyć w straży pożarnej.

Warto również dodać, że osoba odbywająca służbę wojskową lub cywilną jest obowiązana do przestrzegania ograniczeń związanych ze swobodą

³² Joanna Potocka, Szwecja: Obowiązek obrony kraju także dla imigrantów, <https://www.rmfm24.pl/fakty/swiat/news-szwecja-obowiazek-obrony-kraju-takze-dla-imigrantow,nId,7272768> [dostęp: 23.07.2025].

³³ Rozdział 1, § 3, pkt 3. Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Akt (1994:1809) ustawa o powszechnym obowiązku obrony ze zm.: zmiany na podstawie ustawa (2010:447.) zmieniająca ustawę (1994:1809) o całkowitych obowiązkach obronnych/Lag (2010:447) om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

³⁴ Rozdział 1, § 5, Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Akt (1994:1809) ustawa o powszechnym obowiązku obrony ze zm.: zmiany na podstawie Ustawa (2010:447.) zmieniająca ustawę (1994:1809) o całkowitych obowiązkach obronnych/Lag (2010:447) om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

³⁵ Rozdział 1, § 5, Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Akt (1994:1809) ustawa o powszechnym obowiązku obrony.

przemieszczania się (przemieszczania się w obrębie kraju, jak również w kwestii opuszczania kraju), jak i tych dotyczących innych wolności osobistych w zakresie, w jakim wymaga tego pełniona służba^[36].

Służba wojskowa i służba cywilna obejmują następujące formy zaangażowania:

1. szkolenie podstawowe (szw. *grundutbildning*) – przygotowanie wstępne do pełnienia służby;
2. szkolenie uzupełniające (szw. *repetitionsutbildning*) – odświeżenie wiedzy i umiejętności wymaganych na danym stanowisku;
3. służba w gotowości/ służba ratownicza (szw. *beredskapstjänstgöring*) – wykonywanie zadań w ramach podwyższonej gotowości operacyjnej;
4. służba w czasie wojny (szw. *krigstjänstgöring*) – aktywne uczestnictwo w działaniach obronnych w warunkach konfliktu zbrojnego.

W czasie pokoju służba wojskowa i służba cywilna rozumiane są jako przejście kwalifikacji wojskowej, szkolenia podstawowego oraz szkolenia uzupełniającego, zaś *beredskapstjänstgöring* i *krigstjänstgöring* są pełnione w stanach podwyższonej gotowości.

Służba publiczna to tak zwane obowiązki powszechne stosowane w stanach podwyższonej gotowości (szw. *allmän tjänsteplikt som bara gäller vid höjd beredskap*). W czasie pokoju te obowiązki nie mają zastosowania, jednak w przypadku podwyższenia poziomu gotowości narodowej (czyli np. zagrożenia wojną lub w czasie wojny) każda osoba zdolna do pracy może zostać zobowiązana przez państwo do wykonywania określonych zadań na rzecz obrony kraju^[37]. Nie są to tylko obowiązki związane z działaniami militarnymi – może to być np. praca w kluczowych resortach, jak np. w służbie zdrowia, transporcie, energetyce i administracji.

„Podwyższona gotowość” oznacza stan pogotowia w postaci gotowości wzmocnionej i najwyższej gotowości. Gdy Szwecja znajduje się w stanie wojny, wprowadzany jest stan najwyższej gotowości. W czasie najwyższej gotowości obrona totalna obejmuje całość działalności państwowej i społecznej, która musi być wówczas kontynuowana. Celem obrony totalnej jest

³⁶ Rozdział 5, § 1, Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Akt (1994:1809) ustawa o powszechnym obowiązku obrony.

³⁷ Rozdział 3, § 12–15, Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Akt (1994:1809) ustawa o powszechnym obowiązku obrony.

umożliwienie całemu narodowi skoncentrowania sił na jednym wspólnym celu – obronie kraju.

Obowiązek służby w gotowości (szw. *beredskapstjänstgöring*), służby wojskowej (szw. *krigstjänstgöring*) i służby publicznej (szw. *allmän tjänsteplikt*) jest pełniony w stanach podwyższonej gotowości. Takie rozwiązanie zapewnia funkcjonowanie państwa, w tym bezpieczeństwo przedsiębiorców i utrzymania pracy przez pracowników. Te obowiązki to nie tylko zapewnienie ciągłości funkcjonowania infrastruktury krytycznej (elektrownie, szpitale, wodociągi itd.), ale również innych branż (sklepy, piekarnie, zakłady przemysłowe).

Aby zapewnić, że obywatele (i inne osoby mieszkające w Szwecji zobowiązane do obrony powszechnej na podstawie ustawy o powszechnym obowiązku obrony) wiedzą, jakie obowiązki będą zobligowani wykonywać w stanie podwyższonej gotowości, informuje się ich o spersonalizowanych przydziałach. Są to tak zwane przydziały wojenne (szw. *krigsplacering*), czyli administracyjne narzędzia pozwalające ustalić, gdzie dokładnie ktoś ma przebywać i pracować podczas wojny. Przydziałem takim może być np. obowiązek stawienia się w miejscu pracy, wynikający z powszechnego obowiązku pracy w stanie podwyższonej gotowości obronnej państwa (szw. *allmän tjänsteplikt*). Obowiązek ten oznacza, że dana osoba kontynuuje swoją pracę również w czasie wojny. Zdarza się jednak, że osoba ta ma za zadanie zastąpić kogoś, kto został powołany do innej formy służby w ramach obrony powszechnej (czyli osobę, która np. ma w tym czasie służyć w armii). Każda organizacja w Szwecji (instytucja państwowa, a także firmy prywatne działające w obszarach kluczowych dla funkcjonowania państwa) ma obowiązek przypisać wojennie własny personel. Sposób, w jaki się to odbywa, może się jednak różnić w zależności od organizacji. Najpierw konieczna jest dokładna analiza, która wykaże, bez których pracowników organizacja nie może funkcjonować, co pozwala zidentyfikować osoby, które muszą zostać przypisane wojennie. Pracownicy, którzy nie zostaną przypisani do zadań wojennych w macierzystej organizacji, mogą zostać przypisani w innych miejscach pracy do wykonywania służby publicznej. Należy również dodać, że w wielu organizacjach pracują osoby, które po odbyciu służby zasadniczej otrzymały przydział wojenny w Siłach Zbrojnych. Jeśli ich rola w organizacji nie jest kluczowa, zachowują one swój przydział w Siłach Zbrojnych, natomiast w przypadku gdy są to osoby kluczowe dla organizacji, wtedy wspólnie z Siłami Zbrojnymi podejmowana jest decyzja na temat ostatecznego przydziału na czas podwyższonej gotowości.

Warto również dodać, że aktualnie wiele podmiotów w Szwecji ma już zbudowane cywilne struktury kryzysowe, jednak państwo jest świadome, że w warunkach wojennych potrzebna jest funkcjonalna organizacja na czas wojny, która m.in. umożliwi szybkie przestawienie się na tryb wojenny. Struktura na czas kryzysu musi zatem zostać dostosowana do dodatkowych wymagań i zadań, które mogą pojawić się w czasie wojny, szczególnie że organizacja na czas wojny musi być zdolna do działania przez czas dłuższy niż zwykła struktura kryzysowa^[38].

4.2. Współpraca z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego

Jak wskazują eksperci ds. bezpieczeństwa narodowego, systemy obrony totalnej opierają się na zdolności do tworzenia i utrzymywania złożonych „sieci bezpieczeństwa”^[39], opartych na „strukturach współpracy”^[40], obejmujących podmioty z różnych środowisk i ze wszystkich poziomów i sektorów, tj. publiczne i prywatne, cywilne i wojskowe, a także lokalne, krajowe i międzynarodowe^[41].

W Szwecji funkcjonuje 18 organizacji operujących w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa. Są to *Frivilliga försvarsorganisationer* – wolontariackie organizacje proobronne. Ich działalność reguluje rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej w sprawie dobrowolnych działań obronnych^[42]. W załączniku do tego rozporządzenia wskazana jest również lista tych organizacji^[43]. Zakres ich działalności jest bardzo

³⁸ Informacje pozyskane podczas konsultacji i wywiadów eksperckich w Uppsala University oraz z notatek otrzymanych drogą mailową od profesora Claesa Levinssona.

³⁹ Chad Whelan, *Networks and National Security: Dynamics, Effectiveness and Organisation* (London: Routledge, 2016).

⁴⁰ Madeleine McNamara (2012), „Starting to Untangle the Web of Cooperation, Coordination and Collaboration: A Framework for Public Managers,” *International Journal of Public Administration* 35, nr 6 (2012): 389–401.

⁴¹ Joakim Berndtsson, Anne Roelsgaard Obling i Åse Gilje Østensen, „Business-Military Relations and Collaborative Total Defence in Scandinavia,” w *Total Defence Forces in the Twenty-First Century*, red. Joakim Berndtsson, Irina Goldenberg i Stéfanie von Hlatky (Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2023), 397–420.

⁴² Förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet.

⁴³ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-1994524-om-frivillig_sfs-1994-524/ [dostęp: 16.07.2025].

szeroki, a poniżej scharakteryzowano tylko kilka organizacji wskazanych w rozporządzeniu:

- Szwedzka Niebieska Gwiazda (szw. *Svenska Blå Stjärnan*) – jej działalność skupia się głównie na ochronie i opiece nad zwierzętami w sytuacjach kryzysowych, tj. edukacji w zakresie zdrowia i profilaktyki chorób wśród zwierząt hodowlanych, udziale w akcjach pomocowych, np. podczas powodzi, epidemii zwierząt, ewakuacji rolnictwa^[44];
- Szwedzki Korpus Kobiet (szw. *Svenska Lottakåren*) – celem tej organizacji jest szkolenie i przygotowanie kobiet do wsparcia państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny, zarówno w strukturach militarnych, jak i cywilnych; organizacja promuje gotowość cywilną i edukuje ludność cywilną w zakresie przygotowań obronnych, a jej członkowie mogą zostać zaangażowani do wspierania wojska i administracji w czasie różnego rodzaju zagrożeń, niekoniecznie związanych z wojną, np. podczas kryzysu związanego z epidemią ptasiej grypy (szw. *fågelinflensa*) w Szwecji byli zaangażowani do pomocy w logistyce, m.in. przy tworzeniu stref ochronnych i nadzorczych wokół ognisk ptasiej grypy^[45];
- Ogólnokrajowa Federacja Ochotniczych Oddziałów Motocyklowych (szw. *Frivilliga Motorcykelkårernas Riksförbund*) – specjalnością tej organizacji jest wykorzystanie motocykli i umiejętności motocyklowych do wsparcia działań wojskowych i cywilnych w sytuacjach kryzysowych; jest częścią cywilno-wojskowej struktury obronnej Szwecji, a jej zadania związane są z mobilnością w trudnych warunkach (las, tereny bez infrastruktury, tereny wiejskie i inne odległe od miast), utrzymaniem łączności (np. gdy fizyczne sieci są zniszczone) i gotowością do działania 24/7, również w czasie wojny lub zagrożenia hybrydowego^[46].

Omawiając współpracę struktur wojskowych z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, należy dodać, że zgodnie z najnowszymi regulacjami członkowie organizacji proobronnych, zajmujący pozycje decyzyjne, mający dostęp do informacji chronionych (szw. *sekretess*) lub

⁴⁴ <https://svenskablastjarnan.se/> [dostęp: 16.07.2025].

⁴⁵ <https://www.svenskalottakaren.se/> [dostęp: 12.06.2025].

⁴⁶ <https://www.fmck.se/> [dostęp: 12.06.2025].

realizujący zadania o znaczeniu istotnym dla bezpieczeństwa narodowego (szw. *säkerhetskänslig verksamhet*) podlegają kontroli bezpieczeństwa. Podstawą prawną jest w tym zakresie *Säkerhetsskyddslag* (2018:585) – ustawa o ochronie bezpieczeństwa^[47] i *Säkerhetsskyddsförordning* (2021:955) – rozporządzenie wykonawcze do tej ustawy^[48]. W 2025 r. zmieniono akt 2021:955, wprowadzając ujednolicone i wzmocnione mechanizmy koordynacji między organami, usprawniono reagowanie na realne zagrożenia przez lepszą wymianę informacji i możliwość przejmowania nadzoru, a także zapewniono spójne i równorzędne stosowanie nadzoru nad wszystkimi sektorami bezpieczeństwa. Zmiany te gwarantują, że każda jednostka, nawet ta o niewielkiej strukturze, podlega regularnemu monitoringowi^[49].

4.3. Współpraca międzynarodowa

Przełomowym momentem w strategicznej polityce bezpieczeństwa Szwecji było wejście w struktury NATO. Szwecja była państwem neutralnym przez ponad 200 lat, poczynając od zakończenia wojny z Norwegią w 1814 r., aż do formalnego przystąpienia do NATO w 2024 r.

Jak zauważa w swoich rozważaniach W. Lorenz^[50]:

Pełnoskalowa agresja Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. zmieniła szwedzką percepcję zagrożeń i podważyła założenia pozimnowojennej polityki obronnej Szwecji. [...] Po agresji na Ukrainę Rosja została uznana i w Szwecji, i w Finlandii za państwo rewizjonistyczne, które może zaatakować także członków NATO i UE. Szwecja musiała zakładać, że w sytuacji agresji na Finlandię i (lub) państwa bałtyckie w jej interesie będzie udzielenie im wsparcia. Bez gwarancji bezpieczeństwa byłaby narażona na groźby ataków na swoje terytorium, które miałyby na celu powstrzymanie jej przed udzieleniem takiej pomocy.

⁴⁷ *Säkerhetsskyddslag* (2018:585) – ustawa o ochronie bezpieczeństwa.

⁴⁸ *Säkerhetsskyddsförordning* (2021:955) – rozporządzenie Departamentu Sprawiedliwości w sprawie bezpieczeństwa.

⁴⁹ *Förordning* (2025:740) om ändring i *säkerhetsskyddsförordningen* (2021:955) – rozporządzenie (2025:740) zmieniające rozporządzenie w sprawie ochrony bezpieczeństwa (2021:955).

⁵⁰ Wojciech Lorenz, *Szwecja została członkiem NATO*, Komentarz PISM nr 12/2024, 11.04.2024, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, <https://www.pism.pl/publikacje/szwecja-zostala-czlonkiem-nato> [dostęp: 1.05.2025].

Szwecja dołączyła do NATO 7 marca 2024 r., po złożeniu dokumentów akcesyjnych w USA. Została wtedy 32. członkiem Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. W dniu 11 marca 2024 r. przed kwaterą główną NATO w Brukseli została podniesiona flaga Królestwa Szwecji, co dopełniło wszelkich formalności związanych z dołączeniem tego państwa do Sojuszu.

Współpraca z sojusznikami to element nowej strategii bezpieczeństwa Szwecji, zatwierdzonej w 2024 r.^[51] W przedmowie do strategii premier Szwecji jasno wyraził stanowisko państwa w kwestii bezpieczeństwa:

żyjemy w zupełnie innych czasach niż wtedy, gdy w 2017 r. ogłoszono poprzednią strategię bezpieczeństwa narodowego. Dotyczy to nie tylko Szwecji lecz również Europy i całego świata. Są dwa oczywiste zagrożenia, które wpływają na nasze wybory w zakresie bezpieczeństwa i wolności Szwecji. Pierwszym jest wojna. Drugim – przestępczość. Gdy Rosja rozpoczęła pełnoskalową inwazję na Ukrainę, Szwecja – podobnie jak wiele innych państw – obudziła się w nowej rzeczywistości bezpieczeństwa. Obecnie stoimy w obliczu najpoważniejszej sytuacji bezpieczeństwa od czasów II wojny światowej. Powrót polityki wielkich mocarstw, widoczny w działaniach szeregu państw autorytarnych, zagraża porządkowi światowemu, który przez dekady zapewniał pokój i dobrobyt. Jednocześnie, w cieniu tych wydarzeń, pojawiła się zorganizowana przestępczość, która stanowi systemowe zagrożenie [...]. Wspieramy Ukrainę wspólnie z naszymi sojusznikami, zarówno z Unii Europejskiej, jak i z NATO. Po ponad 200 latach nieuczestniczenia w sojuszach wojskowych, Szwecja od 7 marca 2024 r. stała się częścią zachodniej wspólnoty obronnej. Dzięki temu jesteśmy bezpieczniejsi, a jednocześnie wzmacniamy obronę kolektywną Zachodu. Jako członek NATO, Szwecja wróciła do domu^[52].

Interesujące są także dane statystyczne dotyczące poparcia dla członkostwa NATO w społeczeństwie szwedzkim. Jak wynika z badań, poparcie dla zacieśniania współpracy z NATO znacznie wzrosło po agresji Federacji Rosyjskiej na teren Ukrainy: w marcu 2022 r. poparcie to wynosiło ponad 51%, w kwietniu notowano już 57% poparcia^[53], natomiast w lipcu

⁵¹ *Strategia bezpieczeństwa narodowego Szwecji, National Security Strategy*, Government Offices of Sweden, Prime Minister's Office, <https://www.government.se/information-material/2024/07/national-security-strategy/> [dostęp: 1.05.2025].

⁵² Ibidem.

⁵³ <https://dorzeczy.pl/sondaz/291316/sondaz-57-proc-szwedow-chce-wejscia-do-nato.html> [dostęp: 23.07.2025].

2022 r. wynosiło już ponad 60% (dla porównania, w 2012 r. poparcie oscylowało wokół 20%^[54], a w 2014 r., po aneksji Krymu, wzrosło do około 30% – dane różniły się o kilka stopni procentowych, w zależności od ośrodka badawczego^[55]).

5 | Podsumowanie

Główną przyczyną zmiany w polityce obronnej Szwecji, a szczególnie powodem decyzji o dołączeniu Szwecji do NATO, była sytuacja międzynarodowa oraz nowe sposoby prowadzenia wojen. Aktualnie bowiem państwa obawiają się nie tylko wojen konwencjonalnych, ale również wojen w cyberprzestrzeni oraz wojen hybrydowych. Te nowe zagrożenia wymuszają poniekąd nowe podejście państw do kwestii obronności. W kontekście Szwecji oznacza to zaktualizowanie i rozwinięcie struktur obrony powszechnej oraz zintensyfikowanie współpracy międzynarodowej. Jak wskazano w Strategii bezpieczeństwa narodowego Szwecji:

Modernizacja systemu obrony totalnej postępuje nieprzerwanie. W wielu obszarach społeczeństwa istnieje już głęboka świadomość potrzeby zwiększania odporności – świadomość, którą należy dalej upowszechniać i pogłębiać. Tylko w ten sposób możemy naprawdę zbudować gotowość. Wprowadzamy zmianę paradygmatu w walce z przestępczością zorganizowaną. Zaostrzamy kary, znacząco zwiększamy zasoby systemu wymiaru sprawiedliwości i wyposażamy organy ścigania w bardziej skuteczne narzędzia. [...] Równocześnie nadal wzmacniamy szwedzką gospodarkę i konkurencyjność szwedzkich przedsiębiorstw. To fundament naszego dobrobytu oraz inwestycji, które musimy dziś podejmować. Kiedy siły wewnętrzne i zewnętrzne, które chcą zaszkodzić Szwecji, mobilizują się, to wtedy właśnie wszystkie siły dobra muszą zrobić to samo. A jest nas wielu, pełnych zapału i determinacji. Rząd wypełni swoje zadanie. Instytucje państwowe, regiony i gminy również. Razem ze społeczeństwem obywatelskim,

⁵⁴ <https://www.thelocal.se/20150520/nearly-one-third-of-swedes-want-to-join-nato> [dostęp: 23.07.2025].

⁵⁵ https://en.wikipedia.org/wiki/Sweden%E2%80%93NATO_relations?utm_source=chatgpt.com#cite_note-local_SOM-28 [dostęp: 23.07.2025].

sektorem prywatnym i każdym obywatelem z osobna sprawimy, że Szwecja stanie się bardziej wolna i bezpieczniejsza^[56].

Obrona totalna nie jest nową koncepcją Szwecji. Była tam wprowadzona w połowie XX wieku jako odpowiedź na zagrożenie zimnowojenne i na skutek polityki neutralności Szwecji. Jednakże przygotowanie na wypadek stanu podwyższonej gotowości obronnej państwa i na wypadek wojny zostało w dużej mierze zarzucone na początku XXI wieku. Siły Zbrojne zostały wtedy zreorganizowane, a obrona cywilna zmodernizowana na rzecz działań w zakresie gotowości kryzysowej. Szwedzcy aktorzy cywilni nie zaprzestali więc prac nad gotowością, ale zmienili kierunek – z wojny na pokój. Aktualnie zaś modernizacja systemu obrony totalnej jest prowadzona w kierunku przywrócenia gotowości obronnej i rozbudowania systemu obrony powszechnej.

Jak wskazał K. Ljungkvist^[57], obrona totalna/powszechna była dotąd strategicznym wyborem państw mniejszych, ale coraz powszechniejsze w UE i NATO staje się podejście polegające na rozwijaniu całościowej strategii obejmującej całe społeczeństwo w celu przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym. W przypadku Szwecji ta nowa racjonalność generuje pilną potrzebę obrony totalnej w życiu codziennym, która wykracza poza tradycyjne rozumienie przygotowania na wojnę.

Podsumowując, współczesne zagrożenia wymagają współczesnego podejścia. I tak jak wojna nie jest już kojarzona tylko z działaniami kinetycznymi, tak i obrona totalna/powszechna nie może ograniczać się wyłącznie do struktur wojskowych – musi obejmować każdy wymiar funkcjonowania państwa i społeczeństwa, od cyberbezpieczeństwa, przez odporność informacyjną, po świadomość obywatelską. W obliczu rozmytych granic między wojną a pokojem gotowość staje się stanem permanentnym, a bezpieczeństwo – wspólną odpowiedzialnością. I właśnie w tym kierunku ewoluuje system obrony totalnej Szwecji. Wyniki podjętych analiz prawnodogmatycznych wskazują, że zarówno szwedzcy decydenci, jak i szwedzkie społeczeństwo rozumieją i akceptują fakt, że aby sprostać wyzwaniom i przeciwdziałać zagrożeniom, należy aktywować wszelkie elementy systemu obronnego, tj. część militarną, jak i niemilitarną, a zatem, aby utrzymać odpowiednio wysoki poziom bezpieczeństwa narodowego, istnieje potrzeba przygotowania obronnego całej siły narodowej.

⁵⁶ Strategia bezpieczeństwa narodowego Szwecji.

⁵⁷ Kristin Ljungkvist, *The Military-Strategic Rationality*, 533–552.

Bibliografia

- Balcerowicz, Bolesław. *Obronność państwa średniego*. Warszawa: Bellona, 1997.
- Beaufre, Andre. *Odstraszanie i strategia*. Warszawa: MON, 1968.
- Berndtsson, Joakim, Anne Roelsgaard Obbling i Åse Gilje Østensen. "Business-Military Relations and Collaborative Total Defence in Scandinavia." W *Total Defence Forces in the Twenty-First Century*, red. Joakim Berndtsson, Irina Goldenberg i Stéfanie von Hlatky, 397–420. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2023.
- Berzina, Ieva. "From 'Total' to 'Comprehensive' National Defence: The Development of the Concept in Europe." *Journal of Baltic Studies* 6, nr 2 (2020): 1.
- Bierecki, Dominik, Mirosław Karpiuk, Claudio Melchior i Nicola Strizzolo. "Security in the Era of Cybersecurity Threats." *Prawo i Więź*, nr 4 (57) (2025): 73–89. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI57.1476>.
- Förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. Rozporządzenie (1994:524) w sprawie ochotniczej działalności obronnej.
- Förordning (2025:740) om ändring i säkerhetsskyddsförordningen (2021:955). Rozporządzenie (2025:740) zmieniające rozporządzenie w sprawie ochrony bezpieczeństwa (2021:955).
- Hoffman Frank, *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*. Potomac Institute for Policy Studies, 2011.
- Itrich-Drabarek, Jolanta, Andrzej Misiuk, Szymon Mitkow i Patrycja Bryczek-Wróbel. *Encyklopedia bezpieczeństwa narodowego*. Warszawa: WAT, 2023.
- Karlson, Kaja, Andreas Paraskevopoulos i Adam Dudas. *Potencjał przemysłowy NATO na miarę przyszłości – jak decyzje podjęte na szczycie NATO w Hadze wzmocnią przemysł obronny państw członkowskich Sojuszu*. <https://www.nato.int/docu/review/pl/articles/2025/06/26/potencja-przemysowy-nato-na-miare-przyszosci-jak-decyzje-podjete-na-szczycie-nato-w-hadze-wzmocnia-przemys-obronny-panstw-czonkowskich-sojuszu/index.html>.
- Karta Narodów Zjednoczonych, podpisana w Waszyngtonie dnia 16 października 1945 r.
- Levinsson, Claes. *Totalförsvaret*, notatki naukowe dotyczące szwedzkiego systemu obrony narodowej otrzymane drogą mailową w ramach konsultacji naukowych i wywiadów eksperckich.
- Ljungkvist, Kristin. "The Military-Strategic Rationality of Hybrid Warfare: Everyday Total Defence Under Strategic Non-Peace in the Case of Sweden." *European Journal of International Security*, nr 9 (2024): 533–552.
- Lorenz, Wojciech. *Szwecja została członkiem NATO*, Komentarz PISM nr 12/2024, 11.04.2024, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych. <https://www.pism.pl/publikacje/szwecja-zostala-czlonkiem-nato>.

- Marczak, Józef i Ryszard Jakubczak. *Obrona powszechna Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: AON, 1995.
- McNamara, Madeleine. "Starting to Untangle the Web of Cooperation, Coordination and Collaboration: A Framework for Public Managers." *International Journal of Public Administration* 35, nr 6 (2012): 389–401.
- NATO. "Multi-Domain Operations in NATO: Explained." 2023. <https://www.act.nato.int/article/mdo-in-nato-explained/>.
- NATO. "NATO 2022 Strategic Concept." 2022, 3. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf.
- Potocka, Joanna. "Szwecja: Obowiązek obrony kraju także dla imigrantów." <https://www.rmfm24.pl/fakty/swiat/news-szwecja-obowiazek-obrony-kraju-takze-dla-imigrantow,nId,7272768>.
- Rongved, Gjermund Forfang. "A Multiverse of European Total Defence." W *European Total Defence. Past, Present and Future*, red. Gjermund Forfang Rongved. London: Taylor & Francis (Routledge), 2025.
- Säkerhetsskyddsförordning (2021:955). Rozporządzenie Departamentu Sprawiedliwości w sprawie bezpieczeństwa.
- Säkerhetsskyddslag (2018:585). Ustawa o ochronie bezpieczeństwa.
- Staśkiewicz, Urszula. *Obrona narodowa w XXI wieku: model estoński. Wyzwania geopolityczne, rozwiązania prawno-organizacyjne i rola społeczeństwa obywatelskiego*. Warszawa: Wydawnictwo TWO, 2025.
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Szwecji, *National Security Strategy*. Government Offices of Sweden, Prime Minister's Office. <https://www.government.se/information-material/2024/07/national-security-strategy/>.
- Whelan, Chad. *Networks and National Security: Dynamics, Effectiveness and Organization*. London: Routledge, 2016.
- Young, Thomas Durell. *The Realities of Total, Territorial and Area Defense: Planning, Costs and Challenges*. Prezentacja z wykładu prof. Thomasa Durella Younga, 23.03.2018.



Prowadzenie przedsiębiorstwa w spadku – zagadnienia wybrane

Running a Business in an Inheritance – Selected Issues

Abstract

The death of a sole proprietorship results in the entry of their business into its final phase of existence, in which the business is considered an inherited enterprise. The regulations analyzed in this study stem primarily from the Succession Management Act, in force since November 25, 2018, as amended by the Act of July 31, 2019, amending certain acts to reduce regulatory burdens. This Act regulates, among other things, the principles of temporary management of a business following the death of an entrepreneur who conducted business activity in their own name based on an entry in the Central Register and Information on Business Activity. The institution responsible for managing a business inherited is succession management, performed by a succession administrator. The administrator undertakes actions that impact not only the assets of the owners of the inherited business but also the inherited business itself. The aim of the considerations undertaken is to analyze an issue that is also important in practice – the scope of the concept of “running an enterprise in an inheritance” and undertaking activities “resulting from the business activity carried out by the deceased entrepreneur”.

SŁOWA KLUCZOWE: zarząd sukcesyjny, zarządca sukcesyjny, przedsiębiorstwo w spadku, podejmowanie czynności „wynikających z wykonywanej przez zmarłego przedsiębiorcę działalności gospodarczej”

KEYWORDS: succession management, succession manager, inherited enterprise, undertaking activities “resulting from the business activity carried out by the deceased entrepreneur”

RAFAŁ WRZECIONEK – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Kaliskiego, ORCID – 0000-0002-7622-4487, e-mail: rafal.wrzecionek@wrzecionek.com.pl

1 | Wprowadzenie

Skutkiem śmierci osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą jest wejście jego przedsiębiorstwa w ostatnią fazę istnienia, w której istnieje przedsiębiorstwo w spadku. Regulacje objęte analizą tego opracowania wynikają przede wszystkim z – obowiązującej od 25 listopada 2018 r. – ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw^[1], znowelizowanej ustawą z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych^[2], regulującej m.in. zasady tymczasowego zarządzania przedsiębiorstwem po śmierci przedsiębiorcy, który we własnym imieniu wykonywał działalność gospodarczą na podstawie wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej: CEIDG). Instytucją właściwą dla zarządzania przedsiębiorstwem w spadku jest zarząd sukcesyjny sprawowany przez zarządcę sukcesyjnego, który podejmuje czynności wywołujące skutki nie tylko w sferze majątku właścicieli przedsiębiorstwa w spadku, lecz także samego przedsiębiorstwa w spadku.

Wyłącznie kompetencją zarządcy sukcesyjnego – w przypadku ustanowienia zarządu sukcesyjnego – jest prowadzenie spraw przedsiębiorstwa w spadku. Zarówno jego obowiązki, jak i sama instytucja zarządu, w ramach której następuje ich realizacja oraz charakterystyka struktury określonej jako przedsiębiorstwo w spadku, zostały uregulowane w ustawie o zarządzie sukcesyjnym. Celem poniższych rozważań jest analiza doniosłego także w praktyce zagadnienia – zakresu pojęcia „prowadzenie przedsiębiorstwa w spadku” oraz podejmowanie czynności „wynikających z wykonywanej przez zmarłego przedsiębiorcę działalności gospodarczej”.

¹ Dz.U. z 2021 r., poz. 170 ze zm.

² Dz.U. z 2019 r., poz. 1495.

2 | Przedsiębiorstwo w spadku jako przedmiot zarządu sukcesyjnego

Przedsiębiorstwo w spadku jest przedmiotem sprawowanego zarządu przez zarządcę sukcesyjnego. Zarządca sukcesyjny może zostać powołany do sprawowania działań zarządczych wyłącznie w ramach istniejącego przedsiębiorstwa w spadku. Przedsiębiorstwo w spadku należy postrzegać jako rozpoczynającą swój byt z momentem śmierci przedsiębiorcy wyodrębnioną *ex lege*, w celu czasowego kontynuowania działalności przedsiębiorstwa, część masy spadkowej służącą zmarłemu przedsiębiorcy do prowadzenia działalności gospodarczej wraz ze składnikami nabytymi przez zarządcę sukcesyjnego albo na podstawie czynności, o których mowa w art. 13 ustawy o zarządzie sukcesyjnym, w okresie od śmierci przedsiębiorcy do wygaśnięcia zarządu sukcesyjnego albo uprawnienia do powołania zarządcy sukcesyjnego^[3].

Przedsiębiorstwo prowadzone przez osobę fizyczną wpisaną do CEIDG z chwilą jej śmierci zasadniczo zmienia swój status, stając się przedsiębiorstwem w spadku – jeśli osoba prowadząca tę działalność w chwili otwarcia spadku była przedsiębiorcą w rozumieniu art. 1 pkt 1 ustawy o zarządzie sukcesyjnym. Jest to jedna z zasad ustawy o zarządzie sukcesyjnym, iż przedsiębiorstwo w spadku zaistnieje z mocy prawa – z momentem śmierci przedsiębiorcy. Z momentem śmierci osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą, wpisaną do CEIDG, prowadzone przez nią przedsiębiorstwo kończy swój byt prawny w dotychczasowej formie organizacyjno-prawnej, wchodząc w końcową fazę istnienia. Z tą chwilą *ex lege* rozpoczyna swój byt przedsiębiorstwo w spadku. Zaistnienie przedsiębiorstwa w spadku zapoczątkowuje także zasadnicze zmiany organizacyjno-prawne, gdyż w miejsce pierwotnego właściciela przedsiębiorstwa – osoby fizycznej (przedsiębiorcy) – wstępują osoby posiadające udziały w przedsiębiorstwie w spadku (w tym właściciele przedsiębiorstwa w spadku), których zakres podejmowanych działań będzie determinowany nie tylko przez czynniki o charakterze obiektywnym (jak np. ograniczenia czasowe w zakresie istnienia zarządu sukcesyjnego, dopuszczalność powołania zarządcy), lecz także subiektywnym – zależnym od osób posiadających udziały w przedsiębiorstwie w spadku, jak choćby w zakresie

³ Szerzej Rafał Wrzecionek, *Zarządca sukcesyjny przedsiębiorstwa w spadku* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 88 i n.

decyzji co do kontynuowania funkcjonującej działalności zmarłego przedsiębiorcy. Konieczne wówczas będzie przede wszystkim wybranie formy modelu organizacyjno-prawnego właściwego dla kontynuowania działalności zmarłego przedsiębiorcy oraz zaplanowanie działań niezbędnych do osiągnięcia zamierzonego efektu.

W myśl art. 18 ustawy o zarządzie sukcesyjnym zarząd sukcesyjny obejmuje zobowiązanie do prowadzenia przedsiębiorstwa w spadku oraz umocowanie do czynności sądowych i pozasądowych związanych z prowadzeniem przedsiębiorstwa w spadku. Zatem ze względu na szczególny charakter nie tylko funkcji zarządcy sukcesyjnego, lecz także przedsiębiorstwa w spadku – czynności zarządcy sukcesyjnego w ramach sprawowanej funkcji określa zbiór znaczeniowy nazwy „prowadzenie przedsiębiorstwa w spadku”, zawierający także podejmowanie przez zarządcę sukcesyjnego czynności „w sprawach wynikających z wykonywanej przez zmarłego przedsiębiorcę działalności gospodarczej”. Właściwe jest więc przyjęcie, że zakres znaczeniowy terminu „prowadzenie przedsiębiorstwa w spadku” jest szerszy od określenia „sprawy wynikające z wykonywanej przez zmarłego przedsiębiorcę działalności gospodarczej”.

Ustawodawca, mając na celu zwrócenie szczególnej uwagi na dwojaki rodzaj źródła powstania praw i obowiązków zarządcy sukcesyjnego, wymienia je w treści przepisów art. 21 ust. 2–3 ustawy o zarządzie sukcesyjnym, stosując pomiędzy nimi spójnik alternatywy łączny („lub”). W ten sposób nie tylko sugeruje nadanie różnych zakresów znaczeniowych pojęć, które spaja, lecz przede wszystkim podkreśla możliwość wzajemnego przenikania się zakresów obu zbiorów desygnatów użytych nazw wyrażających sfery aktywności zarządcy sukcesyjnego. Wskazuje przy tym na zakres umocowania zarządcy do dokonywania czynności związanych z prowadzeniem przedsiębiorstwa w spadku.

3 | „Prowadzenie przedsiębiorstwa w spadku” a podejmowanie czynności „wynikających z wykonywanej przez zmarłego przedsiębiorcę działalności gospodarczej”

Szerszy zakres znaczeniowy pojęcia „prowadzenie przedsiębiorstwa w spadku” w stosunku do zbioru czynności „wynikających z wykonywanej przez zmarłego przedsiębiorcę działalności gospodarczej” oznacza, że o ile każda czynność zarządcy sukcesyjnego dokonana w związku ze sprawą „wynikającą z wykonywanej przez zmarłego przedsiębiorcę działalności gospodarczej” będzie jednocześnie czynnością stanowiącą „prowadzenie przedsiębiorstwa w spadku”, o tyle jednak – nie każda jego czynność dokonana w ramach „prowadzenia przedsiębiorstwa w spadku” będzie czynnością „wynikającą z wykonywanej przez zmarłego przedsiębiorcę działalności gospodarczej”. Przykładem może być podjęcie przez zarządcę zlecenia, którego realizacja oznaczać będzie rozszerzenie dotychczasowej działalności przedsiębiorstwa w stosunku do działalności prowadzonej w jego ramach przez przedsiębiorcę. Będzie to w praktyce działalność tego przedsiębiorstwa *novum* z uwagi na niewykonywane dotąd w ramach dotychczasowego funkcjonowania takiego rodzaju zleceń, lecz których realizacja jest w danym momencie niezbędna w celu utrzymania konkurencyjności na rynku. Czynności tej nie sposób uznać za wchodzącą w zakres znaczeniowy pojęcia „wynikająca z wykonywanej przez zmarłego przedsiębiorcę działalności gospodarczej”, podczas gdy oznaczać będzie „prowadzenie przedsiębiorstwa w spadku”.

Prawidłowość powyższej interpretacji potwierdza także użyte w innych miejscach ustawy o zarządzie sukcesyjnym w odniesieniu do szeroko rozumianych zadań czy odpowiedzialności zarządcy sukcesyjnego jedynie określenia „prowadzenie przedsiębiorstwa w spadku” (np. art. 22 ust. 1, art. 27 ust. 1, art. 32 ustawy o zarządzie sukcesyjnym).

Odmienne przyjęcie, jakoby zakres obu wyróżnionych zbiorów nazw czynności zarządcy sukcesyjnego (tj. czynności „wynikające z wykonywanej przez zmarłego przedsiębiorcę działalności gospodarczej” oraz „prowadzenia przedsiębiorstwa w spadku”) miał charakter rozłączny, należy kategorycznie odrzucić, jako że przede wszystkim pozostawałoby to w sprzeczności z elementarną zasadą polskiego prawa spadkowego (sukcesji uniwersalnej) oraz oznaczałoby to negatywne konsekwencje praktyczne mające wpływ na bezpieczeństwo obrotu choćby w sferze

stosunków wewnętrznych pomiędzy zarządcą sukcesyjnym a właścicielami przedsiębiorstwa w spadku czy też wobec osób trzecich uczestniczących w obrocie gospodarczym. Wspomniana zasada prawa spadkowego wyrażona została w art. 922 § 1 k.c. i oznacza nabycie spadku rozumianego jako jedna wyodrębniona masa majątkowa. Konstrukcja ta stanowi więc wiązki sukcesji syngularnych odnoszonych indywidualnie do każdego składnika spadku. Interpretacja zmierzająca w kierunku przyjęcia rozłącznego charakteru zakresów zbiorów omawianych nazw prowadziłaby do wniosków pozostających w sprzeczności z zasadą sukcesji uniwersalnej, jakoby właściciele przedsiębiorstwa w spadku nie dysponowali prawem do zysku wypracowanego przez przedsiębiorcę na moment otwarcia spadku (art. 27 ust. 1 ustawy o zarządzie sukcesyjnym).

Ponadto o negatywnych konsekwencjach praktycznych takiej (nieprawidłowej) interpretacji, niepozostających bez wpływu na bezpieczeństwo obrotu, świadczyłyby także wówczas nieprawidłowo rozumiane przepisy choćby art. 22 oraz art. 32 ustawy o zarządzie sukcesyjnym. Pierwszy z nich nie mógłby odnosić się do czynności zarządcy sukcesyjnego „wynikających z wykonywanej przez zmarłego przedsiębiorcę działalności gospodarczej”, lecz jedynie do czynności w zakresie „prowadzenia przedsiębiorstwa w spadku”.

Powyższe wyklucza zatem przyjęcie, jakoby zakres obu wyróżnionych zbiorów nazw czynności zarządcy sukcesyjnego (tj. czynności „wynikających z wykonywanej przez zmarłego przedsiębiorcę działalności gospodarczej” oraz „prowadzenia przedsiębiorstwa w spadku”) miał charakter rozłączny i potwierdza zarazem prawdziwość tezy, iż prowadzenie przedsiębiorstwa w spadku oznacza także podejmowanie przez zarządcę sukcesyjnego czynności w sprawach wynikających z wykonywanej przez zmarłego przedsiębiorcę działalności gospodarczej.

4 | Działania zarządcy sukcesyjnego oddziałujące na sferę majątkową przedsiębiorstwa w spadku

Analizowane zagadnienia wymagają także zwrócenia uwagi na okoliczność, iż zarządca sukcesyjny dokonuje nie tylko czynności *stricte* związanych z pełnioną funkcją, jak np. zakup z kasy przedsiębiorstwa w spadku nowej

maszyny czy sprzętu niezbędnego dla jego prawidłowego funkcjonowania bądź redukcja zatrudnienia w tym przedsiębiorstwie czy istotne jego zwiększenie. Działania te zawierać się będą niewątpliwie w zakresie prowadzenia tego przedsiębiorstwa w spadku. Czynności podejmowane przez osobę sprawującą funkcję zarządcy przedsiębiorstwa w spadku mogą dotyczyć również sfery majątkowej tego przedsiębiorstwa w spadku, a jednocześnie mieć związek z pełnioną funkcją zarządcy sukcesyjnego. Będzie to np. zawarcie umowy leasingu samochodu, nabycie komputera czy specjalistycznego oprogramowania na potrzeby sprawowanej funkcji zarządcy, które jednak będzie użytkował także na innych polach swojej aktywności gospodarczej. Gdyby jednak dana osoba fizyczna nie sprawowała funkcji zarządcy sukcesyjnego w danym przedsiębiorstwie w spadku, nie stanęłaby przed koniecznością dokonania takiej czy innej czynności. Niewłaściwe byłoby jednak kwalifikowanie tych czynności jako zawierających się w znaczeniu pojęcia „prowadzenie przedsiębiorstwa w spadku”, pomimo ich pośredniego związku z jego prowadzeniem. Są to bowiem działania pozostające poza zakresem tego pojęcia, gdyż stanowią czynności osoby sprawującej, co prawda, funkcję zarządcy sukcesyjnego danego przedsiębiorstwa w spadku, lecz odnoszące się do prowadzenia jego własnego przedsiębiorstwa (jako przedsiębiorcy świadczącego usługi na rzecz właścicieli przedsiębiorstwa w spadku), w tym jego jakości, która może mieć choćby wpływ na wysokość jego wynagrodzenia.

5 | Działania zarządcy sukcesyjnego oddziałujące na sferę osób posiadających udział w przedsiębiorstwie w spadku

Prowadzenie przedsiębiorstwa w spadku są to działania zarządcy sukcesyjnego, które, mając na względzie ogólne zasady prawa spadkowego, oddziałują na sferę (głównie majątkową) osób posiadających udział w przedsiębiorstwie w spadku (w tym właścicieli przedsiębiorstwa w spadku).

W myśl art. 21 ust. 2 ustawy o zarządzie sukcesyjnym zarządca może pozywać i być pozywany^[4] w sprawach wynikających z wykonywanej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej lub prowadzenia przedsiębiorstwa w spadku oraz brać udział w postępowaniach administracyjnych, podatkowych i sądownoadministracyjnych w tych sprawach^[5], zaś oświadczeń oraz doręczeń pism w sprawach wynikających z wykonywanej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej lub prowadzenia przedsiębiorstwa w spadku dokonuje się wobec zarządcy sukcesyjnego (ust. 3). Obowiązek prowadzenia przedsiębiorstwa w spadku polega na realizacji działań organizacyjnych przede wszystkim o charakterze majątkowym, który wynika z konieczności realizacji interesów majątkowych osób posiadających udziały w przedsiębiorstwie w spadku. Obejmuje zwłaszcza działania niezbędne do prawidłowego funkcjonowania przedsiębiorstwa w spadku, w tym choćby nadzór nad pracownikami, wykonywanie zobowiązań wynikających z realizowanych kontraktów czy prowadzenie ksiąg rachunkowych. Zarządca sukcesyjny, prowadząc przedsiębiorstwo w spadku, ma obowiązek korzystać z wszelkich możliwości, jakie ono stwarza w ramach prawidłowego zarządzania. Należy wskazać, iż ustawodawca w art. 27 ust. 4 ustawy o zarządzie sukcesyjnym nawiązuje do kryterium prawidłowej gospodarki przy czynnościach zarządcy, które powinno być każdorazowo rozpatrywane w ściśle określonych okolicznościach, a nie

⁴ Przyjąć należy, iż zarządca sukcesyjny posiada uprawnienia do występowania w różnych rolach we wszystkich rodzajach postępowań zarówno procesowych, jak i nieprocesowych. Jak słusznie zauważa M. Skibińska – ustawodawca w art. 21 ust. 2 ustawy o zarządzie sukcesyjnym, stosując wadliwą konstrukcję podobną do zastosowanej w art. 8 kodeksu spółek handlowych, niesłusznie zawęził podmiotowość procesową zarządcy sukcesyjnego do roli powoda lub pozwanego zarezerwowane dla postępowania rozpoznawczego w trybie procesowym, co może powodować pewne niesłuszne wątpliwości co do możliwości wszczęcia postępowania nieprocesowego, zabezpieczającego czy egzekucyjnego oraz udziału zarządcy w tych postępowaniach. Zarządca sukcesyjny może zatem występować także w innych rolach niż powód czy pozwany – w roli interwenienta ubocznego (w tym przypozwanego) czy uczestnika postępowania nieprocesowego (szerzej patrz Magdalena Skibińska, „Udział zarządcy sukcesyjnego w postępowaniu cywilnym – uwagi na tle ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej,” *Miscelanea Oeconomica*, nr 3 (2018): 221–222).

⁵ Nadto zarządca sukcesyjny posiada możliwość skutecznego rozwiązywania sporów cywilnoprawnych nie tylko w drodze postępowania sądowego, lecz także w jednej z alternatywnych metod ich rozwiązywania (ADR), jak np. w drodze mediacji czy arbitrażu. Szerzej patrz Magdalena Skibińska, „Udział zarządcy sukcesyjnego w postępowaniu,” 224.

przybierać ujęcie abstrakcyjne. Przy jego stosowaniu należy mieć na względzie nie tylko interes osób posiadających udziały w przedsiębiorstwie w spadku, lecz również cel, dla którego istnieje przedsiębiorstwo w spadku. Prowadzenie przedsiębiorstwa w spadku polega więc na dokonywaniu przez zarządcę sukcesyjnego zarówno czynności faktycznych, jak i prawnych, które koncentrować się winny na kontynuowaniu realizacji jego celu. Jest to zarządzanie, którego głównym celem jest kontynuacja profesjonalnej działalności dotychczas prowadzonej przez zmarłą osobę fizyczną (przedsiębiorcę), przy uwzględnieniu ochrony interesów spadkobierców, klientów, pracowników, współpracowników czy jego wierzycieli. Na zakres działań określanych przez ustawodawcę jako „prowadzenie przedsiębiorstwa w spadku” składają się nie tylko normy odnoszące się do realizacji czynności nakierunkowanych na osiągnięcie wspomnianego celu, lecz także wzajemne relacje zachodzące pomiędzy zarządcą sukcesyjnym a właścicielami przedsiębiorstwa w spadku oraz przedsiębiorstwem w spadku.

Z uwagi na to, że nie każdemu, komu może przysługiwać udział w przedsiębiorstwie w spadku, będzie przysługiwał status właściciela przedsiębiorstwa w spadku w rozumieniu art. 3 ustawy o zarządzie sukcesyjnym⁶, konieczne jest zwrócenie uwagi na konsekwencje braku regulacji przez ustawodawcę następczego (kolejnego) nabycia udziału w przedsiębiorstwie w spadku – od osoby, o której mowa w art. 3 pkt 3 ustawy o zarządzie sukcesyjnym. Taki nabywca, pomimo nabycia udziału w przedsiębiorstwie w spadku, nie posiada statusu właściciela przedsiębiorstwa w spadku w rozumieniu ustawy o zarządzie sukcesyjnym. Podmiot ten nie mieści się bowiem w zakresie znaczeniowym definicji legalnej tego pojęcia. Stan ten powoduje istotne wątpliwości m.in. co do skutków prawnych działania zarządcy w sferze takiej osoby. W myśl bowiem art. 21 ust. 1 ustawy o zarządzie sukcesyjnym zarządca sukcesyjny działa na rachunek właściciela przedsiębiorstwa w spadku – nie zawsze więc na rachunek wszystkich osób posiadających udział w przedsiębiorstwie w spadku. Przyjąć zatem należy, iż czynności zdziałane przez zarządcę wywrą bezpośredni skutek w sferze majątkowej właścicieli przedsiębiorstwa w spadku, zaś dla wywołania skutku w sferze majątkowej pozostałych podmiotów posiadających udział w przedsiębiorstwie w spadku – konieczne będzie podjęcie odrębnej (dodatkowej) czynności prawnej pomiędzy zarządcą a takim

⁶ Na temat zakresu znaczeniowego definicji „właściciel przedsiębiorstwa w spadku” – patrz np. Rafał Wrzecionek, *Zarządca sukcesyjny przedsiębiorstwa w spadku*, 107 i n.

posiadaczem udziału w przedsiębiorstwie w spadku, który nie jest właścicielem przedsiębiorstwa w spadku. Mając na względzie charakter prawny zarządcy sukcesyjnego oraz ograniczoną wyłącznie do właścicieli przedsiębiorstwa w spadku regulację skutków prawnych zdziałanych przez zarządcę sukcesyjnego czynności, odmienny wniosek stanowiłby zagrożenie bezpieczeństwa obrotu oraz pozostałby w sprzeczności z definicją legalną użytego w art. 21 ust. 1 ustawy o zarządzie sukcesyjnym pojęcia „właściciel przedsiębiorstwa w spadku”, zawartą w art. 3 ustawy o zarządzie sukcesyjnym. Zwroty definicyjne są bowiem normami nakazującymi interpretatorom tekstu prawnego nadawać odpowiednie znaczenie wyrazom czy wyrażeniom występującym w przepisach. Narzucają one znaczenie nadane przez ustawodawcę zasadniczo w obrębie danego aktu prawnego^[7]. Niewłaściwe byłoby natomiast przyjęcie, iż zarządca sukcesyjny, wykonując zarząd – zarządza jedynie tą częścią przedsiębiorstwa w spadku, której udziały posiada właściciel przedsiębiorstwa w spadku^[8]. Zarządca sukcesyjny powołany jest dla danego przedsiębiorstwa w spadku, a nie przez poszczególne podmioty uprawnione w celu działania na ich rachunek. Nadto należy mieć na względzie, iż jednym z zasadniczych celów ustawodawcy przy wprowadzaniu omawianej regulacji było zapewnienie kontynuowania funkcjonującego przedsiębiorstwa pomimo śmierci przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną, przy jednoczesnej koncentracji ośrodka decyzyjnego.

⁷ Szerzej na temat oddziaływania definicji legalnych patrz np. Maciej Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki* (Warszawa: LexisNexis, 2017), 188–189.

⁸ Odmiennie (niesłusznie) – zob. Kacper Górniak, „Ustawa o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw. Komentarz,” w T. IV C. *Prawo spadkowe przedsiębiorców. Komentarz*, red. Konrad Osajda (Warszawa: C.H. Beck, 2022), kom. do art. 3 Nb 48.

6 | Prowadzenie przedsiębiorstwa w spadku a reprezentacja

Prowadzenie przedsiębiorstwa w spadku polega na sprawowaniu zarządu tym przedsiębiorstwem, a więc podejmowaniu czynności jego dotyczących, które mają skutek w sferze majątkowej osób posiadających udział w przedsiębiorstwie w spadku (w tym właścicieli przedsiębiorstwa w spadku). W tym aspekcie jego prowadzenie pozostaje tożsame z szerokim rozumieniem znaczenia pojęcia „prowadzenie spraw” na gruncie prawa spółek handlowych, do którego – jak wskazano powyżej – zalicza się zarówno wewnętrzne czynności faktyczne, czynności organizacyjno-kierownicze oraz czynności zewnętrzne, w ramach których niekiedy wywodzi się także składanie i przyjmowanie oświadczeń woli. Niektóre z działań zarządcy sukcesyjnego mogą być także rozpatrywane zarówno z punktu widzenia prowadzenia spraw przedsiębiorstwa w spadku, jak i w aspekcie składania i przyjmowania oświadczeń woli (np. zawarcie czy rozwiązanie umowy o pracę^[9]). Przyjęty w treści ustawy o zarządzie sukcesyjnym szeroki sposób rozumienia terminu „prowadzenie przedsiębiorstwa w spadku” oznacza także objęcie zakresem znaczeniowym tego terminu sfery czynności polegających na składaniu i przyjmowaniu oświadczeń woli, a więc związanych z podejmowaniem czynności ze skutkiem wobec osób trzecich. Nie można jednak rozpatrywać prowadzenia przedsiębiorstwa w spadku w aspekcie reprezentacji (czynnej i biernej), jak to ma miejsce choćby na gruncie prawa spółek handlowych.

Zarządca sukcesyjny działa na rachunek właścicieli przedsiębiorstwa w spadku, a nie na rachunek przedsiębiorstwa w spadku, które przecież jest jedynie zespołem funkcjonalnie wyodrębnionych z masy spadkowej zmarłego przedsiębiorcy składników, przy użyciu których wykonywał on działalność gospodarczą na podstawie wpisu do CEIDG. Sprawując powierzoną funkcję – nie wykonuje (w ramach danego przedsiębiorstwa w spadku) działalności gospodarczej w rozumieniu prawa przedsiębiorców, gdyż ani nie ma on statusu przedsiębiorcy (ten przecież nie żyje), ani nie jest jego następcą prawnym w aspekcie zarządzanego przedsiębiorstwa w spadku. Wykonuje on jedynie działalność polegającą na zarządzaniu częścią majątku

⁹ Por. np. Stanisław Sołtysiński, Andrzej Szajkowski, Andrzej Szumański i Janusz Szwaja, *Kodeks spółek handlowych*, t. 1, *Przepisy ogólne. Spółki osobowe. Komentarz do art. 1–150* (Warszawa: C.H. Beck, 2012), 487 i n.

spadkowego^[10] i co najwyżej jedynie w tym zakresie może posiadać status przedsiębiorcy odnoszony wyłącznie w relacji: zarządca sukcesyjny – osoby posiadające udział w przedsiębiorstwie w spadku. Przedsiębiorstwo w spadku nie jest odrębnym podmiotem prawa cywilnego, przez co nie może być mowy o jego reprezentacji. Zatem przez wzgląd na charakter prawny przedsiębiorstwa w spadku oraz skutek działań zarządcy wyrażający się w sferze majątkowej osób posiadających udziały w tym przedsiębiorstwie – nie można rozpatrywać jego prowadzenia w aspekcie reprezentacji czynnej, jak to ma miejsce choćby na gruncie prawa spółek handlowych.

Podobnie jest w przypadku reprezentacji biernej. Z treści art. 21 ust. 3 ustawy o zarządzie sukcesyjnym wynika kompetencja zarządcy sukcesyjnego do odbioru składanych oświadczeń woli i wiedzy (w tym doręczeń pism) w sprawach wynikających z wykonywanej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej lub prowadzenia przedsiębiorstwa w spadku.

Za zbyt daleko idące należy uznać twierdzenie K. Kopaczyńskiej-Pieczniak^[11], której zdaniem zarządca sukcesyjny może „reprezentować przedsiębiorstwo w spadku, a w istocie jego właścicieli”. Co prawda jest to regulacja przypominająca znaną choćby na gruncie prawa spółek handlowych konstrukcję reprezentacji biernej, która jednak przez wzgląd przede wszystkim na status zarządcy sukcesyjnego oraz cywilnoprawny charakter przedsiębiorstwa w spadku – nie ma zastosowania w omawianych okolicznościach. Umocowanie do działania zarządcy, jedynie przecież we własnym imieniu, ma swoje źródło w ustawie o zarządzie sukcesyjnym i nie wynika z oświadczenia reprezentowanego (art. 96 k.c.). Zarządca nie reprezentuje ani właścicieli, ani przedsiębiorstwa w spadku. Przepis art. 21 ust. 3 ustawy o zarządzie sukcesyjnym należy interpretować w łączności z zasadą wyrażoną w ust. 1 tego przepisu. Zarządca sukcesyjny przyjmuje od osób trzecich oświadczenia woli i wiedzy, odbiera doręczane pisma (a także inne przesyłki) w sprawach wynikających z wykonywanej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej lub prowadzenia przedsiębiorstwa w spadku. Czynności tych dokonuje się wobec zarządcy sukcesyjnego, który działa w imieniu własnym, lecz na rachunek właściciela przedsiębiorstwa w spadku.

¹⁰ Por. Małgorzata Sieradzka, „Zarząd sukcesyjny przedsiębiorstwem osoby fizycznej – analiza i ocena nowych rozwiązań prawnych (cz. I),” *Monitor Prawniczy*, nr 22 (2018): 1195 i n.; Małgorzata Sieradzka, „Zarząd sukcesyjny przedsiębiorstwem osoby fizycznej – analiza i ocena nowych rozwiązań prawnych (cz. II),” *Monitor Prawniczy*, nr 23 (2018): 1242 i n.

¹¹ Por. Katarzyna Kopaczyńska-Pieczniak, „Status prawny zarządcy sukcesyjnego,” *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 12 (2018): 9.

7 | Podsumowanie

Prowadzenie przedsiębiorstwa w spadku polega na dokonywaniu przez zarządcę sukcesyjnego czynności faktycznych i prawnych w celu kontynuacji realizacji celu przedsiębiorstwa. Obowiązek zarządcy sukcesyjnego w tym zakresie polega na realizacji działań organizacyjnych przede wszystkim o charakterze majątkowym, wynikający z konieczności realizacji interesów majątkowych osób posiadających udziały w przedsiębiorstwie w spadku. Prowadzenie przedsiębiorstwa w spadku obejmuje działania, które oddziałują na sferę osób posiadających udział w przedsiębiorstwie w spadku (w tym właścicieli przedsiębiorstwa w spadku). W celu wywołania przez czynności zdziałane przez zarządcę skutku w sferze majątkowej podmiotów posiadających udział w przedsiębiorstwie w spadku konieczne będzie dokonanie dodatkowej czynności prawnej pomiędzy nimi, tj. pomiędzy zarządcą a posiadaczem udziału w przedsiębiorstwie w spadku, w przeciwieństwie do właścicieli przedsiębiorstwa w spadku, w stosunku do których czynności zarządcy wywierają bezpośredni skutek w ich sferze majątkowej.

Zarządca sukcesyjny działa na rachunek właścicieli przedsiębiorstwa w spadku, a nie na rachunek przedsiębiorstwa w spadku. Nie reprezentuje on osób posiadających udziały w przedsiębiorstwie w spadku, w tym właścicieli przedsiębiorstwa w spadku. Podejmuje on natomiast działania we własnym imieniu i na rachunek nie tylko właściciela przedsiębiorstwa w spadku, ale też innych osób posiadających udział w przedsiębiorstwie w spadku, co powinno zostać przez ustawodawcę jednoznacznie doprecyzowane. Zarówno „prowadzenie przedsiębiorstwa w spadku” oraz sprawy wynikające z „wykonywanej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej” zostały przez ustawodawcę wskazane jako obszary aktywności zarządcy sukcesyjnego.

Zakres znaczeniowy terminu „prowadzenie przedsiębiorstwa w spadku” jest szerszy od desygnatów nazwy „sprawy wynikające z wykonywanej przez zmarłego przedsiębiorcę działalności gospodarczej”. Nie każda czynność dokonana przez zarządcę w ramach „prowadzenia przedsiębiorstwa w spadku” jest czynnością „wynikającą z wykonywanej przez zmarłego przedsiębiorcę działalności gospodarczej”, w przeciwieństwie do czynności zarządcy sukcesyjnego dokonanej w związku ze sprawą „wynikającą z wykonywanej przez zmarłego przedsiębiorcę działalności gospodarczej”. Każda taka czynność jest bowiem czynnością stanowiącą „prowadzenie przedsiębiorstwa w spadku”. Nie wszystkie jednak czynności podejmowane przez zarządcę sukcesyjnego należy kwalifikować do znaczenia

pojęcia „prowadzenie przedsiębiorstwa w spadku”, pomimo ich pośredniego związku z jego prowadzeniem.

Bibliografia

- Kopaczyńska-Pieczniak, Katarzyna. „Status prawny zarządcy sukcesyjnego.” *Przeгляд Prawa Handlowego*, nr 12 (2018): 4–11.
- Osajda, Konrad, red. „Ustawa o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw. Komentarz.” W T. IV C. *Prawo spadkowe przedsiębiorców. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, 2022.
- Sieradzka, Małgorzata. „Zarząd sukcesyjny przedsiębiorstwem osoby fizycznej – analiza i ocena nowych rozwiązań prawnych (cz. I).” *Monitor Prawniczy*, nr 22 (2018): 1195–1203. <https://doi.org/10.32027/MOP.18.22.2>.
- Sieradzka, Małgorzata. „Zarząd sukcesyjny przedsiębiorstwem osoby fizycznej – analiza i ocena nowych rozwiązań prawnych (cz. II).” *Monitor Prawniczy*, nr 23 (2018): 1242–1250. <https://doi.org/10.32027/MOP.18.23.1>.
- Skibińska, Magdalena. „Udział zarządcy sukcesyjnego w postępowaniu cywilnym – uwagi na tle ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej.” *Miscelanea Oeconomica*, nr 3 (2018): 219–234.
- Sołtysiński, Stanisław, Andrzej Szajkowski, Andrzej Szumański i Janusz Szwaja. *Kodeks spółek handlowych, t. 1, Przepisy ogólne. Spółki osobowe. Komentarz do art. 1–150*. Warszawa: C.H. Beck, 2012.
- Wrzcionek, Rafał. *Zarządca sukcesyjny przedsiębiorstwa w spadku*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Zieliński, Maciej. *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*. Warszawa: Lexis-Nexis, 2017.



Merytoryczne orzekanie sądów administracyjnych w przypadku uwzględnienia skargi na bezczynność organów lub przewlekłe prowadzenie postępowania

Substantive Rulings of Administrative Courts in the Case of a Complaint About the Inaction of Public Administration Bodies or the Excessive Length of Proceedings

Abstract

In the current legal system, regulations provide for a cassation model of judicial control of administration, although a reformatory component of adjudication by administrative courts is also visible here. It usually appears in the form of individual regulations wherever the legislator seeks to streamline proceedings before administrative courts and – more importantly – to maximize the effectiveness of judicial protection of the individuals. One of such regulations is the power granted to the administrative court to rule on the existence or non-existence of a right or obligation in the event of upholding a complaint about inaction or excessive length of proceedings by a public administration body (Art. 149 § 1b of the Act – Law on Administrative Court Procedure). In the judicial practice of administrative courts, a position has developed in favour of a narrow understanding of this regulation. The author of this text argues for its broad approach, which is justified by recognized methods of interpretation of the cited norm and ensures fuller protection of subjective rights. According to this concept, it is incorrect to limit the application of Art. 149 § 1b of the Act – Law on Administrative Court Procedure to inaction or delay occurring in the case of only one form of administrative action, referred to in Art. 3 § 2 item 4 of the Act – Law on Administrative Court Procedure. On the contrary, the scope of regulation of Art. 149 § 1b of the Act – Law on Administrative Court Procedure should also include the passivity of administrative bodies in proceedings intended to issue, among others, an administrative decision, an administrative resolution or in cases of written interpretations of tax law provisions.

SŁOWA KLUCZOWE: sądownictwo administracyjne, publiczne prawa podmiotowe, orzekanie reformatoryjne, beczynność organów, przewlekłość postępowania

KEYWORDS: administrative justice, public subjective rights, reformatory rulings, inaction of bodies, excessive length of proceedings

1 | Wprowadzenie – cel opracowania

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej statuuje, co do zasady, kasacyjny model sądowej kontroli administracji publicznej. Ustawodawca zwykły wprowadza jednak pewne wyjątki, które powodują, że model ten – nadal utrzymując jako regułę orzekanie co do istoty sprawy przez organ administracji publicznej – przesuwają się niekiedy w kierunku orzekania reformatoryjnego sądów administracyjnych. Takie działania ustawodawcy uprawniają do konkluzji, że w istocie „obecnie w Polsce mamy podobny jak w innych państwach europejskich mieszany model kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych, w którym jednakże przeważają uprawnienia kasacyjne [...]”^[1].

U podstaw tego procesu – dodawania komponentu orzekania merytorycznego – leżą coraz bardziej widoczne niedostatki sądowej ochrony jednostki w sądownictwie typu kasacyjnego, przejawiające się przede wszystkim w obszarach właściwego wykonywania wyroków sądów administracyjnych przez organy administracyjne oraz przewlekłości postępowań administracyjnych^[2]. Zarazem nie sposób przekonująco twierdzić, że kompetencje reformatoryjne stanowią panaceum na wszystkie ułomności sądowej kontroli administracji, której działanie (lub jego brak) jest wypadkową różnorodnych, także pozaprawnych, czynników. Poszerzeniu kompetencji merytorycznych nie sprzyja obiektywna regulacja konstytucyjna, która – jak już wcześniej wspomniano – opowiada się za modelem kasacyjnym, w gruncie rzeczy skutecznie tamując zwiększenie liczby

¹ Wojciech Piątek i Andrzej Skoczylas, „Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych,” *Państwo i Prawo*, nr 1 (2019): 33.

² Dagmara Gut, „Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych w świetle Konstytucji RP,” w *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji publicznej*, red. Wojciech Piątek (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 11.

normatywnie określonych przypadków, w których wyrok sądu administracyjnego zastępuje akt lub czynność organu^[3]. Dlatego też ustawodawca, jeżeli już decyduje się na wprowadzenie uprawnień reformatoryjnych, czyni to ostrożnie oraz selektywnie; zazwyczaj wzbogaca istniejące bloki regulacji o punktowe przepisy zawierające normy upoważniające sądy administracyjne do orzekania merytorycznego.

Posługując się uproszczeniem, można zauważyć, że w obecnym stanie normatywnym merytoryczne orzekanie polega na zobowiązaniu przez sąd organu do wydania aktu, przy jednoczesnym wskazaniu sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia, albo też na orzeczeniu przez sąd o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku^[4]. Jeden z tego rodzaju przepisów, wyraźnie wpisujący się w mieszany model sądowej kontroli administracji, stanowi art. 149 § 1b ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi^[5] (dalej: p.p.s.a.), który – wraz z art. 145a § 3 p.p.s.a. i art. 154 § 2 p.p.s.a. – określa się w nauce prawa mianem kompetencji sądu administracyjnego do bezpośredniego orzekania w przedmiocie praw lub obowiązków administracyjnoprawnych^[6].

Zgodnie z art. 149 § 1b p.p.s.a. w przypadku uwzględnienia skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania oraz zobowiązania organu do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności (art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a.), jak również zobowiązania organu do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa (art. 149 § 1 pkt 2 p.p.s.a.), wojewódzki sąd

³ Piątek i Skoczylas, „Kasacyjny czy merytoryczny,” 36–37.

⁴ Istnieją inne grupy przepisów o omawianym charakterze. Na przykład na mocy art. 145 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ustawodawca przyznał sądom administracyjnym kompetencje do umarzania postępowań administracyjnych w przypadkach, o których mowa w art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. (uchylenie przez sąd decyzji lub postanowienia w całości albo w części), jak również w art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. (stwierdzenie nieważności decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 kodeksu postępowania administracyjnego lub w innych przepisach). Wówczas sąd administracyjny może w sposób niemerytoryczny zakończyć postępowanie administracyjne toczące się przed organem, ale – co szczególnie ważne – wyrok sądu zastępuje tutaj orzeczenie organu administracyjnego.

⁵ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.).

⁶ Piotr Pietrasz, „Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne a sytuacja prawna jednostki w prawie podatkowym – wybrane problemy,” *Forum Prawnicze*, nr 5 (2021): 55.

administracyjny może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu takiego uprawnienia lub obowiązku^[7].

W praktyce pojawia się problem zakresu stosowania tej regulacji. Nie jest jasne, czy należy zawęzić ją tylko do spraw ze skarg wniesionych na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., jak chce tego judykatura, czy też należałoby się opowiedzieć za szerszą koncepcją wykładniczą, dopuszczającą stosowanie art. 149 § 1b p.p.s.a. nie tylko wobec skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., lecz również w odniesieniu do indywidualnych aktów administracyjnych, w tym decyzji oraz postanowień. Niniejsze opracowanie ma na celu rozstrzygnięcie tego dylematu poprzez wskazanie optymalnego i zarazem prawidłowego wariantu zakresu stosowania art. 149 § 1b p.p.s.a., co w konsekwencji powinno prowadzić do bardziej efektywnej sądowej ochrony jednostki.

2 | Przesłanki i zakres stosowania art. 149 § 1b p.p.s.a. w orzecznictwie sądowym

Artykuł 149 § 1b p.p.s.a. stanowi wyłom od ogólnego zakazu orzekania przez sąd administracyjny co do istoty sprawy, gdyż wyrok sądu wydany na podstawie tego przepisu zastępuje rozstrzygnięcie organu administracji publicznej^[8]. Tym samym mamy do czynienia z wyjątkiem, o czym świadczą m.in. rozbudowany system określonych normatywnie przesłanek, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych, warunkujących jego stosowanie. Treść art. 149 § 1b p.p.s.a. nie pozostawia wątpliwości, że orzeczenie przez sąd administracyjny o istnieniu bądź nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku – wydanie tzw. orzeczenia merytorycznego – jest możliwe, jeżeli: po pierwsze, wydany zostaje wyrok uwzględniający skargę na bezczynność

⁷ Por. Maciej P. Gapski, „Zwalczanie bezczynności i przewlekłości postępowania w sprawach udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie,” *Prawo i Więź*, nr 1 (35) (2021): 78.

⁸ Maria Jagielska, Jacek Jagielski, Rafał Stankiewicz i Marek Grzywacz, „Komentarz do art. 149 p.p.s.a.,” w *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. Roman Hauser i Marek Wierzbowski (Warszawa: C.H. Beck, 2023), 811.

lub przewlekłe prowadzenia postępowania; po drugie, charakter sprawy pozwala na wydanie orzeczenia merytorycznego oraz po trzecie, okoliczności sprawy zostały w dostateczny sposób wyjaśnione w toku postępowania, a więc stan faktyczny i prawny sprawy nie budzi wątpliwości^[9].

Określone w ten sposób przesłanki w praktyce powodują znaczne zawężenie stosowania omawianej regulacji, gdyż „raczej rzadko spełnione zostaną ustawowe wymogi niezbędne do stosowania powyższego przepisu. Trudno bowiem sobie wyobrazić, aby – zwłaszcza w wypadku bezczynności organu – w rozpoznawanej przez sąd sprawie wystąpiły niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego”^[10]. Szczególny – a zatem właśnie wyjątkowy – charakter art. 149 § 1b p.p.s.a. potwierdza analiza judykatury. Omawiana regulacja funkcjonuje w systemie prawnym od blisko 10 lat (weszła w życie z dniem 15 sierpnia 2015 r.^[11]), lecz jest ona niezbyt często stosowana przez wojewódzkie sądy administracyjne. Przeważnie – choć nie zawsze – składy orzekające uwzględniają ją w kontekście stwierdzania braku podstaw do wydania wyroku o istnieniu lub nieistnieniu obowiązku (z uwagi na nieziszczenie się w określonym stanie faktycznym ww. przesłanek), czego domagał się skarżący.

Jest charakterystyczne, że w orzecznictwie wypracowanym na gruncie art. 149 § 1b p.p.s.a. za dominujące należy uznać stanowisko, zgodnie z którym przepis ten znajduje zastosowanie tylko, gdy sąd uwzględnia skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., tj. takich, które kończą się wydaniem innego niż decyzja czy postanowienie aktu lub czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą praw lub obowiązków wynikających z przepisów prawa^[12]. Składy orzekające sądów administracyjnych wskazują, że w przypadku art. 149 § 1b p.p.s.a. przesłanka charakteru

⁹ Andrzej Skoczylas i Przemysław Szustakiewicz, red. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz* (Warszawa: Legalis, 2023).

¹⁰ Andrzej Kabat, „Komentarz do art. 149 p.p.s.a.,” w Bogusław Dauter, Andrzej Kabat i Małgorzata Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), 515.

¹¹ Zob. art. 1 pkt 40 lit. b ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r., poz. 658).

¹² Zob. np. wyrok NSA z dnia 7 września 2017 r., I OSK 709/17; wyroki WSA w Warszawie: z dnia 25 maja 2018 r., I SAB/Wa 613/17; z dnia 5 listopada 2019 r., I SAB/Wa 357/19; z dnia 28 kwietnia 2020 r., I SAB/Wa 473/19; I SAB/Wa 357/19; z dnia 26 lutego 2021 r., I SAB/Wa 259/20; z dnia 2 grudnia 2021 r., I SAB/Wa 334/21; z dnia 8 marca 2022 r., I SAB/Wa 345/21; wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 czerwca 2022 r., II SAB/Łd 8/22; publ. baza orzeczeń ns.gov.pl.

sprawy wyłącza orzekanie tam, gdzie chodzi o przyznanie określonych dóbr materialnych, które pozostają w wyłącznej dyspozycji organów administracji publicznej, np. w sprawach odszkodowań za grunty.

Jak się wydaje, powyższy pogląd, postulujący zawężenie stosowania art. 149 § 1b p.p.s.a. tylko, gdy sąd uwzględnia skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., recypowano z praktyki orzeczniczej, która z kolei wykształciła się na gruncie stosowania art. 154 § 2 p.p.s.a., przyznającego sądom administracyjnym kompetencję do wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie bądź nieistnienie uprawnienia lub obowiązku w przypadku uwzględnienia skargi na niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania – na podstawie tego przepisu „sąd uzyskuje uprawnienie do wydania quasi-merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej [...]”^[13]. W obrocie prawnym wykształciło się bowiem stanowisko, że przesłanka charakteru sprawy, o której mowa w art. 154 § 2 p.p.s.a., wyłącza orzekanie sądu administracyjnego w sprawach, w których chodzi o przyznanie określonych dóbr materialnych pozostających w wyłącznej dyspozycji organów administracji publicznej. Taki charakter ma np. sprawa dotycząca przyznania odszkodowania za nieruchomości warszawską. Wedle prezentowanego w tym miejscu ujęcia nie ulega również wątpliwości, że tego rodzaju sprawa wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego celem ustalenia istnienia lub nieistnienia przesłanek z art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami^[14], co także – ze względu na stopień jej skomplikowania oraz konieczność dokonania powyższych ustaleń – wyłącza możliwość orzekania przez sąd w trybie powołanego art. 154 § 2 p.p.s.a.^[15]

Konsekwentnie orzeczenie o treści rozstrzygnięcia przewidzianej w art. 154 § 2 p.p.s.a. może być wydane tylko w sprawie ze skargi wniesionej na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., kiedy to sąd administracyjny – stosownie do art. 146 § 2 p.p.s.a. – w wyroku, który nie został wykonany, uznał uprawnienie lub obowiązek wynikające z przepisów prawa, albo

¹³ Andrzej Paduch, „Bezczynność i przewlekłość,” w *System prawa sądownictwa administracyjnego*, t. 2, red. Grzegorz Łaszczyca i Wojciech Piątek (Warszawa: Wolters Kluwer, 2025), 452.

¹⁴ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1145).

¹⁵ Zob. np. wyrok NSA z dnia 8 maja 2018 r., I OSK 450/17 i powołana tam literatura; wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 lutego 2022 r., I SA/Wa 1635/21; publ. baza orzeczeń nsa.gov.pl.

kiedy ten sąd w wyroku wydanym na podstawie art. 149 p.p.s.a., a niewykonanym, uwzględnił skargę na bezczynność organów w zakresie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W pozostałym zakresie uprawnienia orzecznicze wojewódzkiego sądu administracyjnego oparte są na modelu orzekania kasacyjnego, a nie merytorycznego orzekania o prawach i obowiązkach skarżącego, co przewiduje art. 154 § 2 p.p.s.a. Wówczas nie jest możliwe orzekanie przez sąd administracyjny o istnieniu lub nieistnieniu uprawnień lub obowiązków. Uczynić to może bowiem jedynie organ administracji publicznej w wydanej przez siebie decyzji, stosownie do oceny prawnej zawartej w niewykonanym wyroku sądu administracyjnego. Taka sama zasada będzie także obowiązywała przy zastosowaniu omawianego art. 149 § 1b p.p.s.a.^{16]}

3 | Propozycja odmiennej wykładni art. 149 § 1b p.p.s.a.

Powyższy pogląd sformułowany w odniesieniu do art. 149 § 1b p.p.s.a. jest dyskusyjny, gdyż brakuje uzasadnionych przyczyn, aby zakres stosowania tego przepisu limitować do wybranych form działania administracji publicznej, w tym w szczególności do pasywności w przedmiocie wydawania innych niż decyzje i postanowienia aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.).

Takiemu ujęciu przeczy sama konstrukcja art. 149 § 1b p.p.s.a. Mianowicie w art. 149 § 1 p.p.s.a. ustawodawca przesądził, że sąd administracyjny

uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4 albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a: 1) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności; 2) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów

¹⁶ Zob. wyroki NSA: z dnia 7 września 2017 r., I OSK 709/17; z dnia 8 lutego 2018 r., I OSK 1996/17; publ. baza orzeczeń nsa.gov.pl.

prawa; 3) stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

Natomiast wedle art. 149 § 1b p.p.s.a., odnoszącego się wprost do powołanego przed chwilą przepisu art. 149 § 1 p.p.s.a., „sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 1 i 2, może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego”.

Zestawienie treści tych regulacji dowodnie pokazuje, że normują one sposób orzekania sądu administracyjnego w sytuacji uwzględnienia skargi na opieszałość organów w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4 oraz 4a p.p.s.a. Wykładnia jednostek redakcyjnych w sumie składających się na przepis art. 149 p.p.s.a. uprawnia do stwierdzenia, że w przypadku pasywności organów administracji publicznej ustawodawca dążył do objęcia tego stanu kontrolą sądową, polegającą na zobowiązaniu organu do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności, względnie do zobowiązania organu do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa bądź – na zasadzie alternatywy rozłącznej – na orzeczeniu o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku. W myśl domniemania racjonalności prawodawcy nie sposób uznać, żeby ustawodawca skonstruował normy sprzeczne, wykluczające się¹⁷. Tymczasem z taką interpretacją mielibyśmy do czynienia, gdyby przyjąć, że sąd administracyjny w treści tej samej sentencji wyroku jednocześnie zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności, jak również orzeka o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku; orzeczenie sądu czyniłoby wówczas działanie organu bezprzedmiotowym.

Kluczowy jest jednak zakres przedmiotowy tej kontroli, gdyż – jak wynika z powyższego odesłania – orzeczenie sądu wydane na podstawie art. 149 § 1b p.p.s.a. może zapaść w sprawie bezczynności lub przewlekłe prowadzonego postępowania zamierzającego do wydania decyzji administracyjnej (art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.); postanowienia administracyjnego, na które służy zażalenie, albo postanowienia kończącego postępowanie lub postanowienia rozstrzygającego sprawę co do istoty (art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.); postanowienia wydawanego w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie (art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a.), jak również

¹⁷ Lech Morawski, *Zasady wykładni prawa* (Toruń: TNOiK, 2010), 180–182.

w sprawie innych niż decyzje oraz postanowienia aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.). Ponadto rozstrzygnięcie na podstawie art. 149 § 1b p.p.s.a. będzie mogło zostać wydane w sprawach pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego wydawanych w indywidualnych sprawach, opinii zabezpieczających i odmowy wydania opinii zabezpieczających (art. 3 § 2 pkt 4a p.p.s.a.), ale – jak wynika z literalnego odczytania art. 149 § 1 p.p.s.a. *ab initio* – jedynie w stanie przewlekłości postępowania (z wyłączeniem beczynności organów, która w praktyce w tym zakresie po prostu nie może wystąpić).

W rezultacie powyższa konstatacja prowadzi do pełniejszego odczytania znajdującego się w art. 149 § 1b p.p.s.a. pojęcia konstrukcyjnego tej normy, jakim jest zwrot: „pozwala na to charakter sprawy”. W świetle poczynionych spostrzeżeń to nieostre pojęcie należy rozumieć tak, iż chodzi o sprawę, która może zostać załatwiona na jeden ze sposobów określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4 i 4a p.p.s.a. Innymi słowy, wyrok merytoryczny wydany na podstawie art. 149 § 1b p.p.s.a. może dotyczyć stanu pasywności lub opieszałości organu w wydawaniu każdego z wymienionych przed chwilą aktów administracyjnych z wyłączeniem aktów, które wprawdzie zostały objęte kognicją sądownictwa administracyjnego, ale nie zostały wskazane w art. 149 § 1 p.p.s.a. (np. akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej czy też akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego). Rzecz jasna, nie wyczerpuje to możliwości rozumienia omawianego w tym miejscu pojęcia, gdyż zwrot: „pozwala na to charakter sprawy” może być ponadto interpretowany w ten sposób, że dopuszczalność wydania wyroku sądu administracyjnego zastępującego rozstrzygnięcie organu została uzależniona od samej istoty tego rozstrzygnięcia. Wykładając to pojęcie normatywne, należy mieć na uwadze cele regulacji (związane z ekonomiką procesową, zapobieganiem niewykonania wyroku sądu lub jego niewłaściwego wykonania, stworzeniem gwarancji pełniejszej ochrony skarżącego) oraz okoliczności konkretnej sprawy. Charakter sprawy, jak podnosi doktryna, musi nadawać się do jej merytorycznego rozpoznania^[18]. Chodzi o to, że nie wszystkie akty oraz czynności wskazane art. 149 § 1 p.p.s.a. mogą – z uwagi na zaistniałą beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania – zostać zastąpione wyrokiem sądu. Z taką sytuacją

¹⁸ Dagmara Gut, *Merytoryczne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych jako przejaw ewolucji sądowej ochrony praw człowieka* (Warszawa: C.H. Beck, 2024), 227.

będziemy mieli do czynienia w przypadku norm upoważniających do uznania administracyjnego. Wówczas ustawodawca przyznaje organom możliwość wyboru konsekwencji prawnych aktu administracyjnego, przy czym wybór ten będzie dokonany spośród dwóch lub większej liczby ustawowo dopuszczonych, ale zarazem równowartościowych rozwiązań. Wymaga podkreślenia, że wybór, o którym mowa, nie jest dowolny i arbitralny, gdyż pozostaje ograniczony przez ustawodawcę w samej normie upoważniającej do uznania administracyjnego^[19]. Wyłączenie orzekania merytorycznego przez sądy administracyjne wszędzie tam, gdzie ustawodawca pozostawił organowi swobodę wyboru treści rozstrzygnięcia, jest spowodowane tym, że „brak takiego ograniczenia mógłby pociągać za sobą powstanie niebezpieczeństwa przejęcia odpowiedzialności za administrowanie przez sądy, powodując naruszenie kontrolnego charakteru sprawowanego wymiaru sprawiedliwości, zarówno w wąskim, tradycyjnym ujęciu, jak i – będącym w opozycji do niego – ujęciu szerokim”^[20]. Należy mieć ponadto na uwadze specyfikę sądowej kontroli aktów administracyjnych wydawanych w warunkach uznania administracyjnego, która sprowadza się wyłącznie do oceny, czy w sprawie zachodzą warunki materialnoprawne, uzasadniające skorzystanie przez organ administracyjny z przysługujących mu kompetencji oraz czy wydanie aktu zostało poprzedzone prawidłowo przeprowadzonym postępowaniem z zachowaniem przepisów procedury administracyjnej, tzn. czy przed podjęciem decyzji organ dysponował niezbędnym materiałem dowodowym uzasadniającym rozstrzygnięcie sprawy i czy dokonał wszechstronnej oceny okoliczności faktycznych istotnych dla takiego rozstrzygnięcia^[21].

Dodatkowym i nie mniej istotnym argumentem na rzecz stosowania art. 149 § 1b p.p.s.a. nie tylko wobec bezczynności lub przewlekłe prowadzonego postępowania w zakresie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., lecz również do innych aktów administracyjnych (w tym m.in. do decyzji oraz postanowień), może być zbliżona pod względem konstrukcyjnym instytucja unormowana w art. 145a § 3 p.p.s.a. Przepis ten uprawnia sąd administracyjny do wydania, na podstawie skargi strony, orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku w przypadku niewydania

¹⁹ Jan Zimmermann, *Prawo administracyjne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 416.

²⁰ Wojciech Piątek, „Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne,” *Państwo i Prawo*, nr 1 (2017): 27.

²¹ Wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 2024 r., I OSK 1833/23; publ. baza orzeczeń nsa.gov.pl.

decyzji lub postanowienia przez organ zobowiązany do tego uprzednio w określonym terminie na mocy wyroku sądu administracyjnego, wskazującego sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie. Analiza jego treści wskazuje, że aby kompetencja do merytorycznego orzekania przez sąd administracyjny zaktualizowała się stosownie do art. 145a § 3 p.p.s.a., konieczne jest łączne spełnienie następujących przesłanek: wniesienie przez stronę postępowania skargi na decyzję lub postanowienie organu administracji publicznej; uwzględnienie przez sąd skargi na decyzję lub postanowienie oraz podjęcie działania przewidzianego w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub pkt 2 p.p.s.a.; niepozostawienie merytorycznego rozstrzygnięcia w danej sprawie uznaniu administracyjnemu (czyli władzy dyskrecyjnej organu administracyjnego); występowanie okoliczności faktycznych lub prawnych sprawy uzasadniających zobligowanie organu administracyjnego do określonego działania; zobowiązanie organu administracji publicznej przez sąd administracyjny do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, ze wskazaniem sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia; niewydanie decyzji lub postanowienia w określonym przez sąd terminie; wniesienie przez stronę skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego z żądaniem wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku oraz występowanie okoliczności sprawy pozwalających w ocenie sądu na merytoryczne orzekanie w danej sprawie^[22].

Widać wyraźnie, że w obu sytuacjach prawnych, tj. zarówno na gruncie art. 145a § 3 p.p.s.a., jak i art. 149 § 1b p.p.s.a., jedną z podstawowych przesłanek stwierdzenia istnienia albo nieistnienia uprawnienia lub obowiązku przez sąd administracyjny jest uznanie, że takie rozstrzygnięcie byłoby uzasadnione okolicznościami sprawy. Należałoby stąd wnosić, że skoro wojewódzki sąd administracyjny może wydać orzeczenie stwierdzające istnienie lub nieistnienie uprawnienia lub obowiązku w przypadku, gdy organ wbrew obowiązkowi wynikającemu z prawomocnego wyroku sądu administracyjnego nie wyda w oznaczonym terminie decyzji lub postanowienia (art. 145a § 3 p.p.s.a.), to brakuje przekonujących argumentów na rzecz poglądu, aby odmawiać sądowi administracyjnemu takiej

²² Maria Jagielska, Jacek Jagielski, Rafał Stankiewicz i Marek Grzywacz, „Komentarz do art. 145a p.p.s.a.,” w *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. Roman Hauser i Marek Wierzbowski (Warszawa: C.H. Beck, 2023), 800.

kompetencji w obliczu beczynności lub przewlekłe prowadzonego postępowania w przedmiocie decyzji lub postanowienia administracyjnego.

Co istotne, obie regulacje – art. 145a § 3 p.p.s.a. oraz art. 149 § 1b p.p.s.a. – zostały wprowadzone do materii postępowania sądowoadministracyjnego przy okazji tej samej nowelizacji dokonanej na mocy postanowień ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która – o czym była już mowa wcześniej – miała na celu m.in. wzmocnienie kompetencji merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne. Jak bowiem wskazano w uzasadnieniu projektowanych zmian, pomimo zasadniczo dobrze funkcjonującego kasacyjnego modelu sądownictwa administracyjnego

w wielu przypadkach można dostrzec potrzebę orzekania merytorycznego, tak aby wpłynąć na przyspieszenie finalnego rozstrzygnięcia w sprawie. Propozycje zmian, zawarte w projekcie, idą w kierunku merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne w ramach wykonywanej kontroli działalności administracji publicznej^[23].

Natomiast w części uzasadnienia dotyczącej samego art. 149 § 1b p.p.s.a. projektodawca wyjaśnił, że nowa regulacja w przypadku beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania umożliwia sądowi administracyjnemu wydanie orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego. W konsekwencji taka regulacja będzie wpisywała się w ogólną tendencję występującą w europejskich systemach prawnych przejmowania przez sądy administracyjne merytorycznego orzekania w sprawie^[24].

Także zatem i argumenty z materiałów legislacyjnych (wykładnia historyczna) powinny przemawiać przeciwko zawężaniu stosowania art. 149 § 1b p.p.s.a. tylko do beczynności lub przewlekłe prowadzonego postępowania w ramach wyłącznie jednej – ściśle określonej – prawnej formy działania administracji. Inną sprawą natomiast jest, że w praktyce stosowanie tego przepisu ma charakter raczej incydentalny, co – w ślad

²³ Uzasadnienie przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk nr 1633, 2.

²⁴ Uzasadnienie przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk nr 1633, 20.

za wcześniejszymi uwagami – wynika przede wszystkim z kwestii proceduralnych. Jeśli bowiem organ pozostaje bezczynny, to nie wyjaśnia stanu faktycznego i prawnego sprawy, a to z kolei implikuje niemożność merytorycznego orzekania przez sąd administracyjny, który nie prowadzi własnego postępowania zmierzającego do ustalenia prawdy materialnej; nie jest to jednak przyczyna uzasadniająca *a priori* zawężanie kompetencji sądów administracyjnych.

Kończąc niniejsze rozważania, wypada jeszcze zwrócić uwagę na dwa aspekty. Pierwszy z nich jest taki, że sam ustawodawca nie proklamuje *expressis verbis* jakichkolwiek ograniczeń w treści przepisu art. 149 § 1b p.p.s.a. polegających na tym, że miałby on być stosowany wyłącznie w sprawach ze skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przedmiocie innego niż decyzja czy postanowienie aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącej praw lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Innymi słowy,

gdyby [...] celem ustawodawcy było ograniczenie możliwości podjęcia orzeczenia merytorycznego wyłącznie do sytuacji, gdy bezczynność lub przewlekłość dotyczy aktu lub czynności z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., to w § 1b omawianego artykułu wskazałby wyłącznie art. 149 § 1 pkt 2 p.p.s.a., który odnosi się do rozstrzygnięć podejmowanych, gdy przedmiotem sprawy jest akt lub czynność z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Skoro jednak tego nie uczynił i odwołał się w komentowanym przepisie także do art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. to znaczy, że zakresem tego przepisu chciał objąć także inne przejawy działalności organów administracji, w tym decyzje i postanowienia^[25].

Skoro sam ustawodawca w omawianym przepisie nie dokonuje żadnych rozróżnień co do formy działania administracji, to tym bardziej nie wolno ich wprowadzać interpretatorowi (reguła *lege non distinguente*). Jeżeli tak się dzieje, może to zostać uznane za działalność prawotwórczą sądu administracyjnego. Tymczasem zakres swobody sądu administracyjnego jako interpretatora jest węższy od zakresu swobody ustawodawcy, gdyż tekst prawny jest dla sędziego przedmiotem, a nie rezultatem. Sąd jako interpretator jest związany kulturą prawniczą, obowiązującymi regułami wykładni oraz kontekstami, do których one odsyłają. Wynika stąd, że rozwój prawa dokonywany przez sędziów sądów administracyjnych musi respektować nie tyle granice językowe (możliwe znaczenia językowe),

²⁵ Dagmara Gut, *Merytoryczne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych*, 222.

co granice uznanych metod wykładni^[26]. Zarówno z gramatycznego, jak i systemowego^[27] punktu widzenia przepis ten nie budzi wątpliwości. Wykładnia art. 149 § 1b p.p.s.a., osadzonego w bloku regulacji składających się na art. 149 p.p.s.a., prowadzi bowiem do jasnego wniosku, że zawężanie jego stosowania do orzekania o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku przez sądy administracyjne w sprawie ze skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w obrębie jednej tylko formy działania administracji z pominięciem innych form (wskazanych zresztą przez ustawodawcę w tej regulacji) nie daje się w żaden sposób racjonalnie uzasadnić, gdyż koliduje z uznanymi regułami wykładni.

Ostatnia kwestia polega na tym, że przepis art. 149 § 1b p.p.s.a., stanowiący fragment większej regulacji (art. 149 p.p.s.a. *in toto*), należy odczytywać z uwzględnieniem z jednej strony zasad i norm konstytucyjnych, z drugiej zaś strony – funkcji sądownictwa administracyjnego. Przyznana przez ustawodawcę kompetencja do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne, które to orzekanie polega na zastąpieniu aktu lub czynności organu administracji publicznej wyrokiem sądu, musi zawsze uwzględniać istniejące regulacje konstytucyjne tak, aby nie doszło do zachwiania zasady trójpodziału władz. Taka kompetencja stanowi bowiem wyjątek od kasacyjnego modelu sądowej kontroli administracji, który w polskim systemie prawnym został zakotwiczony historycznie i jest naturalnie preferowany także przez aktualnego ustrojodawcę, a w ślad za tym ustawodawcę zwykłego. W ramach tego modelu sądy administracyjne kontrolują działania administracji publicznej (mimo że w praktyce w celu doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem stosują także środki typowo nadzorcze – stwierdzają nieważność aktów lub uchylają je), a nie wyręczają tę administrację. W doktrynie słusznie wskazuje się, że przyjęty jako dominujący model kasacyjny precyzyjnie określa potencjalne rozstrzygnięcia sądów w sytuacji stwierdzenia wystąpienia określonej wady aktu poddanego kontroli. Unormowany katalog możliwych wyroków wraz z ich następstwami prawnymi wysuwa na pierwszy plan uprawnienia kontrolne sądów administracyjnych, ukierunkowane na ochronę obiektywnego

²⁶ Dorota Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2010), 761.

²⁷ Zastosowanie argumentacji *a rubrica*, jako elementu wykładni systemowej, uprawnia do konkluzji, że art. 149 § 1b p.p.s.a. znajduje się w tej części struktury wewnętrznej aktu normatywnego, która statuuje normę wynikową orzekania sądu administracyjnego w odniesieniu do uwzględnienia skargi na bezczynność organów w przypadku indywidualnych aktów administracyjnych.

porządku prawnego. Oświadczenia sądów administracyjnych, przyjmujące postać wyroków, nastawione są na wyeliminowanie z obrotu prawnego aktów lub czynności organów administracji publicznej jako nieodpowiadających przyjętym wzorcom kontroli. Dlatego też pojawiają się głosy, że taki model sądowej kontroli administracji – model kasatoryjny – nie stwarza sądom administracyjnym możliwości efektywnego wypowiedzenia się w danej sprawie. Jest to bezpośrednio spowodowane brakiem możliwości przeprowadzenia przez sąd egzekucji co do treści wydanego (prawomocnego) wyroku oraz tym, że sąd administracyjny nie dysponuje instrumentami prawnymi pozwalającymi zbadać wykonalność orzeczenia. Dopiero bowiem kolejne wniesienie skargi umożliwia ocenę przyczyny pasywności organu albo rodzaj popełnionych błędów^[28].

Inaczej sytuacja wygląda w przypadku przyznanych przez ustawodawcę kompetencji merytorycznych, w tym także elementu rozstrzygnięcia wskazanego w art. 149 § 1b p.p.s.a. Tutaj sąd administracyjny formułuje własną wypowiedź, która następnie jest poddawana egzekucji co do treści w oznaczonym terminie. W rezultacie sąd będzie posiadał wiedzę o wykonaniu orzeczenia – stosownie bowiem do art. 145 § 2 i 3 p.p.s.a. organ ma obowiązek powiadomienia o wykonaniu wyroku, a w jego braku aktualizuje się możliwość nałożenia na niego grzywny; stronie służy także prawo do wniesienia odrębnej skargi o stwierdzenie istnienia bądź nieistnienia uprawnienia lub obowiązku^[29]. W szerszej perspektywie oznacza to, że sąd administracyjny w dyskursie stosowania prawa wprowadza

własne wypowiedzi stanowcze, których ranga jest wysoka, albowiem są one oświadczeniami znaczącymi w swojej treści, ale są też znacząco odbierane przez adresatów, zarówno bezpośrednio wskazanych w normie indywidualno-konkretnej, jak i tych, do których odnoszą się pośrednio, jako do członków określonej społeczności. To sprawia, że wyrok sądu może skutecznie oddziaływać na rzeczywistość prawną. Odwołując się do praw jednostki, do określonych standardów ich ochrony, zapewniając ich skuteczną realizację – rozwija ich efektywną ochronę^[30].

²⁸ Kamila Wysocka, "Kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych a realizacja funkcji ochronnej praw jednostki w postępowaniu," *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 1 (2017): 153.

²⁹ Kamila Wysocka, "Kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych," 154.

³⁰ Kamila Wysocka, "Kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych," 155.

Krótko mówiąc, model merytoryczny pełniej realizuje funkcje sądowej kontroli administracji rozumiane raczej jako funkcja ochrony praw i wolności jednostki aniżeli funkcja ochrony obiektywnego porządku prawnego. Także i ten aspekt należy mieć na względzie, wykładając i stosując art. 149 § 1b p.p.s.a. – im większy zakres jego stosowania, tym lepiej (pełniej) będzie realizowana pierwsza z wymienionych przed chwilą funkcji.

4 | Wnioski

Zasadą jest, że polskie sądy administracyjne orzekają kasatoryjnie, a tylko wyjątkowo ustawodawca przyznaje im kompetencje do wydawania wyroków merytorycznych, zastępujących – w aktualnym stanie prawnym – rozstrzygnięcia organów wykonujących administrację publiczną. Dlatego też każdy moment, w którym dochodzi do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne, wymaga szczególnej refleksji. Poza tworzeniem prawa dotyczy to także jego stosowania. Powinno ono z jednej strony uwzględniać ścisłą wykładnię kompetencji władczych (a więc także oddziaływania sądownictwa administracyjnego na akty stosowania prawa), z drugiej zaś strony – musi mieć na uwadze ochronę praw jednostki (do której te akty zostały skierowane). Wynika to m.in. z dyrektyw wykładni prokonstytucyjnej, polegającej na dekodowaniu norm prawnych z przepisów w sposób optymalizujący prawa człowieka i obywatela.

Orzekanie merytoryczne sądów administracyjnych ma, tak samo zresztą jak model kasacyjny, swoje wady i zalety. Do tych ostatnich należy niewątpliwie doprowadzenie mocą merytorycznego wyroku sądu do stanu zgodnego z prawem wszędzie tam, gdzie organy administracyjne długo-trwale i uporczywie nie realizują przyznanych im ustawowo kompetencji. Wówczas orzekanie merytoryczne wzmaga ochronę wartości konstytucyjnej, jaką jest sądowa ochrona jednostki, zapewniając większą efektywność prawa do sądu. Z tego punktu widzenia ważne jest, aby w ramach funkcjonującego porządku prawnego maksymalizować komponent orzekania merytorycznego przez sądy administracyjne. Natomiast za działania niepożądane trzeba uznać taką wykładnię, która ten komponent ogranicza, zwłaszcza gdy tego rodzaju ograniczenia nie znajdują oparcia w obecnych regulacjach.

Jak wykazano wyżej, brakuje uzasadnionych przyczyn, aby przepis art. 149 § 1b p.p.s.a. limitować do beczynności lub przewlekłości zachodzącej w przypadku jednej tylko z wielu form działania administracji podlegających kognicji sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.). Przeczy temu najpierw sam zamiysł ustawodawcy, który legł u podstaw wprowadzenia omawianej normy do systemu prawa, a następnie jego wykładnia gramatyczna, systemowa (wewnętrzna), historyczna oraz prokonstytucyjna. Regulacje przyznające sądom administracyjnym kompetencje do zastępowania rozstrzygnięć organów (tylko w sytuacjach o charakterze patologicznym i tylko wyjątkowo) nie mogą i nie powinny być traktowane jako naruszające normy oraz zasady konstytucyjne. Przeciwnie, w takim kształcie, w jakim funkcjonują one obecnie, należy raczej mówić o wzmocnieniu sądowej ochrony praw jednostki. Są one zatem wobec regulacji konstytucyjnej nie tyle konkurencyjne, ile właśnie komplementarne, gdyż umożliwiają stronom uzyskanie końcowych rozstrzygnięć czyniących zadość ich żądaniom^[31].

Dlatego też, mając na względzie powyższe, należy jednoznacznie opowiedzieć się za taką wykładnią art. 149 § 1b p.p.s.a., zgodnie z którą orzeczenie sądu wydane na podstawie art. 149 § 1b p.p.s.a. może zapaść w sprawie beczynności lub przewlekłe prowadzonego postępowania zamierzającego do wydania decyzji administracyjnej, postanowienia wydawanego w postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, w sprawie innych niż decyzje oraz postanowienia aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, jak również w sprawach pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego wydawanych w indywidualnych sprawach, opinii zabezpieczających i odmowy wydania opinii zabezpieczających. Przy czym uzupełniając należy zauważyć, że rozstrzygnięcie na podstawie art. 149 § 1b p.p.s.a. będzie możliwe wyłącznie w odniesieniu do decyzji lub postanowienia mających charakter związany, tzn. ich wydanie nie powinno mieć miejsca w warunkach przyznanego na mocy ustawy uznania administracyjnego.

³¹ Ewa Stawicka, "Czy wojewódzki sąd administracyjny może zobowiązać organ pierwszej instancji do wydania rozstrzygnięcia określonej treści?", *Palestra. Pismo Adwokatury Polskiej*, nr 1-2 (2017): 215.

Bibliografia

- Dąbek, Dorota. *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2010.
- Gapski, Maciej P. "Zwalczanie beczynności i przewlekłości postępowania w sprawach udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie." *Prawo i Więź*, nr 1 (35) (2021): 60–83. <https://doi.org/10.36128/priw.vi35.129>.
- Gut, Dagmara. "Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych w świetle Konstytucji RP." W *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji publicznej*, red. Wojciech Piątek, 11–25. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Gut, Dagmara. *Merytoryczne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych jako przejaw ewolucji sądowej ochrony praw człowieka*. Warszawa: C.H. Beck, 2024.
- Jagielska, Maria, Jacek Jagielski, Rafał Stankiewicz i Marek Grzywacz. "Komentarz do art. 149 p.p.s.a." W *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. Roman Hauser i Marek Wierzbowski. Warszawa: C.H. Beck, 2023.
- Jagielska, Maria, Jacek Jagielski, Rafał Stankiewicz i Marek Grzywacz. "Komentarz do art. 145a p.p.s.a." W *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. Roman Hauser i Marek Wierzbowski. Warszawa: C.H. Beck, 2023.
- Kabat, Andrzej. "Komentarz do art. 149 p.p.s.a." W Bogusław Dauter, Andrzej Kabat, Małgorzata Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, 510–515. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Morawski, Lech. *Zasady wykładni prawa*. Toruń: TNOiK, 2010.
- Paduch, Andrzej. "Bezczynność i przewlekłość." W *System prawa sądownictwa administracyjnego*, t. 2, red. Grzegorz Łaszczyca i Wojciech Piątek, 413–455. Warszawa: Wolters Kluwer, 2025.
- Piątek, Wojciech. "Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne." *Państwo i Prawo*, nr 1 (2017): 19–33.
- Piątek, Wojciech i Andrzej Skoczylas. "Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych." *Państwo i Prawo*, nr 1 (2019): 24–38.
- Pietrasz, Piotr. "Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne a sytuacja prawna jednostki w prawie podatkowym – wybrane problemy." *Forum Prawnicze*, nr 5 (2021): 52–66.
- Skoczylas, Andrzej i Przemysław Szustakiewicz, red. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Warszawa: Legalis, 2023.

Stawicka, Ewa. "Czy wojewódzki sąd administracyjny może zobowiązać organ pierwszej instancji do wydania rozstrzygnięcia określonej treści?" *Palestra. Pismo Adwokatury Polskiej*, nr 1–2 (2017): 214–215.

Uzasadnienie przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk nr 1633.

Wysocka, Kamila. "Kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych a realizacja funkcji ochronnej praw jednostki w postępowaniu." *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 1 (2017): 145–148.

Zimmermann, Jan. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.



Shari'a: Legal or Religious Rule? A Reflection on Public Law and Beyond

*Culture is the only good of humanity that divided between us all,
instead of diminishing, will become greater.*

Hans Georg Gadamer

Abstract

Globalization has inevitably brought theocratic and theocratic-constitutional models closer to European and Western constitutionalism. Recent historical events, often of a revolutionary and warlike nature, have accelerated constitutional developments, leading states populated predominantly by Muslim worshippers to enact constitutions in which elements of the *Shari'a* tradition coexist with elements of secular and predominantly legal culture. Scholars from different cultural traditions have thus been led to question the nature of the *Shari'a*: is it normative in the Western legal sense, or is it merely a set of religiously based rules? The answer is of great significance, not least in understanding whether *Shari'a* can “dialogue” with Western legal systems. Even more significant is the observation concerning certain Arab-Islamic constitutions (such as those of pre-Taliban Afghanistan, Iraq, Iran, Turkey, and North Africa), particularly the extent to which their reference to *Shari'a* may risk distorting the nineteenth-century function of constitutions. Indeed, a careful and rational use of comparative law, combined with historical-legal analysis, can lead to a fruitful comparison between the two major cultural areas, enriching both legal-constitutional traditions – with greater secularization in one and a deeper emphasis on ethical and value-based considerations in the other.

KEYWORDS: *Shari'a*, constitutionalism, theocracy, theocratic state, constitutional theocracy, Arab Spring, Afghan Constitution, Iraqi Constitution, Iranian Constitution, Turkish Constitution, North African Constitutions, separation of powers, temporal power, spiritual power.

FABRIZIO GIULIMONDI – full professor, Nicolaus Copernicus Superior School in Warsaw, Poland, ORCID – 0009-0008-5242-6448, e-mail: fabrizio.giulimondi@sgmk.edu.pl

1 | Introduction

The First (January 16/17 – February 28, 1991^[1]) and the Second Gulf Wars (March 20 – May 1, 2003^[2]), the conflict in Afghanistan and the collapse of the Taliban regime (October 7 – December 9, 2001^[3]), the so-called “Arab Spring” (December 17, 2010 – December, 2011^[4]) and the resulting large-scale migration of predominantly Muslim populations to Europe^[5] have, among other things, led to an encounter between Western constitutionalism and the legal-theocratic conception of the Arab-Islamic world. Scholars of Mohammedan law and the legislators in the states affected by these upheavals (North African, Middle Eastern, and East Asian) began to question how to reconcile religious norms with a legal framework more closely aligned with European constitutional principles.

For some time, *Shari’a*-based norms have been applied in certain neighborhoods of large European urban areas,^[6] in which the presence of Muslim faith communities is particularly conspicuous. Inevitably, this phenomenon prompts national and local authorities to consider how to address such norms, their nature, and, in particular, their compatibility with existing legislation, including constitutional law.

This brief paper aims to examine the reflections of Western and Arab-Islamic jurists on this issue, together with their implications for constitutional developments in North African countries affected by the uprising of 2010-2011, as well as in states emerging from the conflicts following September 11, 2001.

¹ See Stefano Beltrame, *La prima guerra del Golfo. Perché non fu presa Baghdad. Dalla cronaca all’analisi di un conflitto ancora aperto* (Roma: Adnkronos, 2003).

² See Jonathan Benstein, Carter Malkasian, *La seconda Guerra del Golfo* (Oxford: Osprey Publishing, 2011).

³ See Nico Piro, *Afghanistan missione incompiuta 2001-2015. Viaggio attraverso la guerra in Afghanistan* (Roma: Lantana editore, 2016).

⁴ See Massimo Castaldo, “Dopo la primavera araba,” *Rivista di Studi Politici Internazionali* 79, no. 3 (2012): 35–47.

⁵ See Marco Zupi, Alberto Mazzali, Sara Hassan, “L’impatto delle primavere arabe sui flussi migratori regionali e verso l’Italia,” *Osservatorio di politica internazionale*, no. 59 (2012).

⁶ See Angelo Rinella, *La Shari’a in Occidente. Giurisdizioni e diritto islamico: Regno Unito, Canada e Stati Uniti d’America* (Bologna: Il Mulino, 2021); Lorenzo Zucca, “What Is the Place of Shari’a Law in European Legal Systems?,” in *A Secular Europe: Law and Religion in the European Constitutional Landscape*, edited by Lorenzo Zucca (Oxford: Oxford University Press, 2012), 119–124, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199592784.003.0006>.

This work adopts an interdisciplinary approach that brings history into dialogue with law^[7] and constitutional rights, even where these are heterogeneous, in a comparative perspective; this process can be described as a predominantly unilateral exchange, in which doctrinal, jurisprudential and normative influences originate in the West and converge in the aforementioned legal systems. Historical events give rise to new legal acts, which may in turn be transformed – sometimes radically – by subsequent historical facts, just as worldviews travel with people, goods, and services and continue to influence, shape and reshape other worldviews.

First, it is necessary to outline the salient features of the *Shari'a* (Arabic: “beaten path” or “the path that leads to the source to drink from”) as the sacred law of Islam, as derived from the four “sources of law” (*uṣūl al-fiqh*): the *Qur'an*, the *sunna* (the practice of the Prophet), the consensus (*igmā'*) of the Muslim community, and *qiyās* (analogical reasoning). A distinction is made within *Shari'a* between norms concerning worship and ritual obligations and those of a legal and political nature. The rules of Muslim law are divided by the Sunnis into *'ibādāt*, the practices of worship, and *mu'amalāt*, the rules governing relations with others. Over the course of various historical periods, *Shari'a* has increasingly acquired legal significance (criminal and civil), adding to its religious, moral and spiritual core a body of rules aimed at governing human action from a state, administrative and temporal perspective (without, however, abandoning elements of confessional origin and belonging – to borrow from canon-law terminology – within the so-called “internal forum”^[8]).

⁷ See Diego Quagliani, “Diritto e storia,” in *Il rapporto tra diritto, economia e altri saperi: la rivincita del diritto. Atti della Lectio Magistralis di Guido Calabresi in occasione della chiusura dell'anno accademico del Dottorato in Studi Giuridici Comparati ed Europei*, edited by Giuseppe Bellantuono and Umberto Izzo (Trento: Università degli studi di Trento, Facoltà di Giurisprudenza, 2022), 65-69.

⁸ Different Shariatic legal schools (*madhahib*) have been created, developed and evolved with their own peculiarities on the interpretation of the *Shari'a*, depending on the social and territorial context where it is to be applied: *Hanafi* school, originally found in Iraq, Khorasan, Transoxiana and, today, also in Central Asia, Afghanistan, India and Pakistan; *Maliki* school, in the Maghreb and in some countries of sub-Saharan Africa; *Shafi'ite* school, in Bahrain, Indonesia, Southern Arabia, Yemen, Egypt and Eastern Africa; *Hanhalite* school, in Saudi Arabia; *Ihadi* school, in Oman, Zanzibar, in some areas of Libya, Tunisia and Yemen; *Ismaili* school, in India and Pakistan; *Zaydi* school, in Yemen; *Ga'farite Imamite* or *Twelver* school, in Iran; for an elucidation on the different Shariah models, see Noel James Coulson, *A History of Islamic Law* (Edimburgo: Edinburgh University Press, 1964); Wael B. Hallaq, *Introduzione al diritto islamico* (Bologna: Il Mulino,

Shari'a provisions, originating within and implanted in theocratic states, in their interaction with Western, particularly European, constitutionalism, give rise to a form of thought that may be qualified as theocratic-constitutional.

2 | Constitutionalism and Constitutional Theocracy

Constitutional theocracy arises from the meeting of two opposing conceptions: the secular conception of constitutionalism – based on limiting state sovereignty and protecting individual rights and freedoms, and rooted mainly in Europe and the Americas – and the religious and confessional one – based on *Shari'a* and a metaphysical vision that transcends the individual and is embedded in Arab, Mesopotamian, and Middle Eastern societies.

Constitutionalism^[9] – a political, philosophical and cultural movement aimed at limiting “Authority,” whether monarchical or republican – elevates the role and function of law above arbitrariness and despotism, to the point of constructing a norm superior to all others (i.e., constitution), capable of imposing itself on “Power,” whatever its form; constitutionalism, through doctrinal developments over time, has thus led to “transformations of the legislative function (which) are reflected in new forms through which the supremacy of the constitution is manifested. And if the traditional supremacy of the law recedes into a sphere of discretion, the constitution can no longer be identified solely with a set of limitations on the exercise of public power, nor with a set of guarantees of fundamental interests elevated – in a static sense – to the rank of a superior normative force. Rather, it is conceived as a complex legal order, the maintenance of which, in the face of legislative encroachment, constitutes a permanent task entrusted dynamically to the interpreter.”^[10]

2013); Ibidem, *Sharīa: Theory, Practice, Transformations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009); Massimo Papa, Lorenzo Ascanio, *Shari'a. La legge sacra dell'Islam* (Bologna: Il Mulino, 2014).

⁹ For an interesting historical-legal overview, see Paolo Ridola, “Il costituzionalismo e lo stato costituzionale,” *Nomos*, no. 2 (2018).

¹⁰ Ridola, “Il costituzionalismo,” 5.

Within the complexity of the constitutional debate, both within Europe and between the “Old Continent” and the “New World,” the Islamic theocratic universe is also inevitably involved, where the civil institutional and legislative apparatus is subordinated to the religious one, if not entirely absorbed by it.^[11]

The first authors^[12] to theorize constitutional theocracy as an autonomous category (Olivier Roy, Ran Hirschl and Larry Catà Backer) provided a thorough examination of the basic features and limits of the principles of Islamic theocratic constitutionalism.

Ran Hirschl^[13] argues that, from a mixture of seemingly contradictory values, ideals, and viewpoints, constitutional theocracy offers a framework, and an ideal scenario, through which constitutionalism can be studied and analyzed. This approach relies on analytical tools that go beyond the traditional perspective of examining constitutionalism as a doctrine traceable only in those social and political systems directly inspired by democracy.

Moreover, beyond the well-known plurality of voices in classical Islamic doctrine, on both the philosophical-political and legal levels, it is necessary to recall two highly influential doctrines of the twentieth century. Both Pakistani thinkers, al-Mawdūdī and Muhammad Asad, starting from the same “*Shari'a* base,” developed markedly different conceptions of the “Islamic State”: the former theorizing a “theodemocracy”; and the latter envisioning a form of (Islamic) rule of law.^[14]

Constitutional theocracy lies at the intersection between the general and the contextual, the universal and the particular: it may be defined as the constitutional version of what Ran Hirschl^[15] also calls “glocalization,” that is, the process through which global and local elements merge into a synthesis. Constitutional theocracy may be understood as a dynamic and evolving laboratory, in which constitution and religion, morality and

¹¹ For an in-depth reading, see Fernando Fussi, Pietro Motroni, Daniele Beacco, *L'origine dell'Islam. Sogno di una teocrazia universale* (Roma: Youcanprint, 2020).

¹² See Alberto Vespaziani, “La Teocrazia Costituzionale: una Nuova Forma di Stato?,” in *Scritti per la Costituzione del Dipartimento Giuridico dell'Università del Molise*, edited by Dipartimento Giuridico (Campobasso: AGR editrice, 2012), 971-994.

¹³ See Ran Hirschl, “The Realistic Turn in Comparative Constitutional Politics,” *Political Research Quarterly* 62, no.4 (2009).

¹⁴ See Abu Ala Mawdudi, *Islamic Law and Constitution* (Lahore: Islamic Publication, 1995); Muhammad Asad, *The Principles of State and Government in Islam* (Berkley and Los Angeles: University of California Press, 1961).

¹⁵ See Ran Hirschl, *Constitutional Theocracy* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2010), 36-37.

earthly interests, and the governance of souls and the organization of the *res publica* are combined in a form not yet fully defined.

Constitutional charters provide paradigmatic examples of this instability, as their content often resembles quicksand due to the “confusion” that arises not only within individual systems but also among them, notably as a result of the unresolved problem of the coexistence of Koranic norms and civil rules, which may be, if not formally, at least substantively in conflict.

3 | A Look at Selected Religious-Based Constitutions

The Iraqi Constitution of 2005^[16] reflects the extensive catalogue of rights belonging to the Western tradition, which, together with the precepts of the Qur'an and the written and oral Islamic legal sources, constitute the parameters for constitutional review by the Constitutional Court, which assesses whether a provision is constitutionally valid, that is, consistent with the dictates of Islam and aligned with the values of democracy, individual rights, and freedoms. This represents a blending of two distinct and largely opposing perspectives, a grafting of the constitutionalist framework onto a religious-normative foundation. This operation of legal-constitutional engineering is reminiscent of the syncretic overlap observed in colonial Mexico, where the Catholic tradition was superimposed on pre-conquest rituals, and elements of Christian worship coexist with those of pagan and animist origin, giving rise to either harmonious or conflicting combinations.

In contrast, Article 4^[17] of the Iranian Constitution of 1979, amended in 1989, qualifies *Shari'a* as the supreme law, superior even to the Constitution

¹⁶ Constitution of Iraq, on August 28, 2005, approved by referendum on October 15, 2005, published in the Official Journal no.4012 on December 28, 2005, <https://mofa.gov.iq/losangeles/wp-content/uploads/sites/85/2019/11/THE-CONSTITUTION.pdf>; see on this issue Stefano Vince, “La costituzione irachena: un profilo storico giuridico”, in *Una década de cambios: de la guerra de Irak a la evolución de la primavera árabe (2003-2013). Actas del II Congreso de Estudios sobre Historia, Derecho e Instituciones* (Valladolid, 25 ottobre 2013), edited by Maria Fernández Rodríguez, David Bravo Díaz and Leandro Martínez Peñas (Madrid: 2013), 201-245.

¹⁷ Article 4 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran (dated on November 15, 1979, approved by referendum on December 2-3, 1979, amended on July 28, 1989): “All civil, penal, financial, economic, administrative, cultural, military,

itself – without any modification resulting from “Western contamination” – thereby emphasizing the divine origin of the entire legal apparatus and political authority. At the same time, under Article 6,^[18] the administration of the state is entrusted to the people, who elect the president and municipal councilors. While Hirschl identifies constitutional theocracy as a new form of state resulting from the confluence of the expansion of constitutional review and the return of religion to the public sphere, Larry Catà Backer^[19] prefers to describe transnational Islamic constitutionalism as the most significant phenomenon to emerge globally in recent decades. While the twentieth century witnessed a struggle between state-centered and market-oriented models, the twenty-first century has been marked by a tension between Western-style secular constitutionalism and Islamic-style theocratic constitutionalism. By contrast, in postwar transnational constitutionalism, religion occupied a limited place – one legal source among others – whereas in theocratic constitutionalism it assumes a pre-eminent role as the ultimate foundation of the legal system and a limit on legislation, as well as on constitutional supremacy itself, as illustrated in the Iranian Constitution. Its deeper roots, however, lie in nineteenth-century pan-Arab nationalism and Persian resistance to Westernization prior to World War I.

political laws and other laws and regulations must be based on Islamic criteria. This principle prevails over itlaq or umum (general statements) of all articles of the Constitution and all other laws and regulations, and it is vested within the powers of the fuqaha of the Shura-ye Negahban to ascertain this,” <https://www.shora-gc.ir/en/news/87/constitution-of-the-islamic-republic-of-iran-full-text>.

¹⁸ Article 6 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran: “In the Islamic Republic of Iran, the affairs of the state must be conducted by relying on public opinion expressed through elections: such as the election of the President, members of Majlis, members of shuras and the like, or through referenda specified in the relevant articles of this Constitution.”

¹⁹ Larry Catà Backer, “God(s) over Constitutions: International and Religious Transnational Constitutionalism in the 21st Century,” *Mississippi Law Review*, no. 27 (2008): 101-154.

Iran's Constitution serves as a model, followed by the Afghan Constitution of 2004^[20] and the Iraqi Constitution of 2005,^[21] with significant influences on the constitutions of the North African states^[22] that were central to the Arab Spring. A new form of state emerges from the historical developments outlined above: constitutional theocracy, understood as a combination of theocratic elements and classical institutions characteristic of Western constitutionalism. In the latter, however, the constitution embodies the principle of self-sufficient legitimacy (i.e., it legitimizes itself as a supreme source, a fundamental norm (*Grundnorm*), hierarchically

²⁰ Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan of January 26, 2004, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/The_Constitution_of_the_Islamic_Republic_of_Afghanistan.pdf, suspended *de facto* on September 28, 2021, by the Taliban authorities after the seizure of power in Kabul and the reconquest of Afghanistan following the U.S. defeat (for a historical, war and political overview of the Afghan-Taliban *quaestio*, see *Afghanistan 2021 fine della guerra infinita? Storia, geopolitica, diritto, sicurezza*, edited by Francesco Cherubini and Luigi Giorgi (Roma: FrancoAngeli, 2024). The legal vacuum was filled with the issuance of decrees and general guidance notes. In reality, the Taliban's intention was to temporarily "implement" the 1964 Constitution of the former Afghan monarchy, "cleaning it up" from anything that contradicted the precepts of the Islamic faith. The Taliban's announced pledge to replace the suspended 2004 Constitution with the 1964 Afghan Constitution has not materialized in practice: no such initiative has been undertaken by the government to date. Instead, the Taliban administration has incorporated principles of strict Muslim observance in various regulations and directives adopted before and under the new regime, thus interpreting every aspect of the legal order, directly or indirectly, through a strict *Shari'a* framework.

²¹ For an in-depth review of the subject matter, see Azza Moharram Abou Elfadl, "The Centrality of *Shari'ah* to Government and Constitutionalism in Islam," in *Constitutionalism in Islamic Countries: Between Upheaval and Continuity*, edited by Rainer Grote and Tilmann Röder (Oxford-New York: Oxford University Press, 2012), 35-62.

²² See on this issue Ciro Sbailò, *Diritto Pubblico dell'Islam Mediterraneo. Linee evolutive degli ordinamenti Nordafricani Contemporanei: Marocco, Algeria, Tunisia, Libia, Egitto* (Padova: CEDAM, 2022); North Africa has historically been a predominantly Christian region, which has equipped the local peoples with a strong sense of respect for human rights *uti singulus*. This respect has persisted despite the significant decline in the Christian presence in the area, caused by widespread conversion to Islam, *manu militari* or voluntary, facilitated by extensive trade during the period following the Prophet's death, between 632 and 750 A.D., and further intensified in subsequent centuries. The core provisions safeguarding fundamental individual rights, as reflected in the constitutions of Egypt, Tunisia, Morocco, and Algeria, represent the positivization of principles rooted in a Christian heritage safeguarding each individual as a human being and transmitted from the pre-Islamic era, including patristic teachings, beginning with those of St. Augustine.

superior to all others within the same system), whereas in Islamic public law doctrine the constitution cannot, under any circumstances, violate divine law.

In modern Western constitutionalism, religion has been conceptualized as one legal source among others,^[23] with varying levels of protection and different arrangements governing the relationship between religion and political power. In postmodern theocratic constitutionalism, religion constitutes “the” very foundation of political communities. Religion “is” the Higher Law that limits the constitutional expression of society, exists outside the law and control of state institutions, and is supported by an institutional apparatus for the protection and implementation of its rules, which are not only legal but also moral, ethical, and theological.^[24]

It is in this context that *Shari'a*, in principle, stands as a normative order superior to constitutional rules and serves as the source of legitimacy for temporal power.^[25]

²³ Two examples among them: Article 25 of the Constitution of the Republic of Poland: “§ 1. Churches and other religious associations have equal rights. § 2. The public authorities of the Republic of Poland shall maintain impartiality in matters of religion, worldview and philosophy, guaranteeing their freedom of expression in public life. § 3. Relations between the State and the various churches and religious associations shall be formed on the basis of respect for their autonomy or mutual independence, each in its own order, as well as cooperation for the individual and common good. § 4. Relations between the Republic of Poland and the Catholic Church are defined by the international agreement concluded with the Apostolic See and by laws. § 5. Relations between the Republic of Poland and other churches and religious associations shall be defined by laws enforced on the basis of agreements concluded by the Council of Ministers and their representatives.”; Article 19 of the Constitution of the Italian Republic: “Everyone has the right to freely profess their own religious faith in any form, individually or in association, to propagate it and to worship in private or in public, provided that it is not contrary to morality.”

²⁴ See: Grzegorz Maroń, “Miejsce Dekalogu w polskim porządku prawnym,” *Prawo i Więź* 40, no. (2022): 221-223.

²⁵ See Alberto Predieri, *Shari'a e Costituzione* (Roma-Bari: Edizioni Laterza, 2006).

4 | The Nature of *Shari'a*

The system of Islamic law^[26] appears to be marked by a “common apex law” superior to that of individual Islamic states. From this perspective, *Shari'a* is not merely a law, code, decalogue, table, or document, but a comprehensive system of values that transcends law,^[27] ethnic diversity, place, and time. *Shari'a* forms the basis of every institutional organization, every branch of law, every policy, even every constitution and thus constitutes the foundation of cohesion for the entire community (*Umma*^[28]), regardless of national affiliation. *Shari'a* is therefore a religious “norm” that governs all aspects of life within the Muslim community as a whole, in a genuinely holistic sense.

The legal rules stemming from *Shari'a* and Islamic *fiqh*^[29] cover all forms of social activity: they regulate the purchase and sale of goods, lease, pledges, and taxation; address criminal matters; and govern family relations^[30] and kinship ties in matters of marriage, divorce, filiation, and succession.

Shari'a possesses the distinctive feature of being both a religious and normative system governing life, inevitably affecting the individual as part of the *Umma*. It thus “governs” the individual as a Muslim, wherever he or she may be, rather than as a citizen of a particular state. In fact, when predominantly Muslim countries adopt constitutions, while partly drawing on Western constitutional models, they often place *Shari'a* at the top of the hierarchy of sources, above all others, a position that does not guarantee equal dignity for individuals according to Western standards, but instead conditions such dignity on whether or not they belong to Islam.^[31]

As one of the most distinguished legal scholars, the Egyptian academic Tàriq Al-Bishri^[32] states, there is a complementary relationship between

²⁶ See Joseph Schacht, *An Introduction of Islamic Law* (New York: Clarendon Paperbacks, 1982).

²⁷ See Jacques Heers, *L'islamcet inconnu* (Versailles: Editions de Paris, 2010).

²⁸ See Carlo De Angelo, *I Musulmani in Occidente. Le Linee Evolutive del Dibattito Islamico Contemporaneo* (Napoli: De Frede Edizioni, 2011).

²⁹ For an overview *in parte qua*, see Nicola Fiorita, *Dispense di Diritto Islamico* (Firenze: University Press, 2002).

³⁰ See: Michał T. Najman, “Pozostałości prawa religijnego we współczesnym prawie,” *Prawo i Więź* 54, no. 1 (2025): 603-604.

³¹ See Anna Luisa Basti, “*Shari'a* e valori costituzionali occidentali,” *Filodiritto*, no.11 (2012).

³² See Tarek Al-Bishri, “*Shari'a*, invasione coloniale e modernizzazione del diritto nella società islamica,” in *Lo Stato di Diritto. Storia, teoria, critica*, edited by

religion and law in Islam. The intertwining of religion, morality, and law is a defining and inescapable feature Islamic doctrinal thought.

In light of the foregoing, the question arises as to how the inherent immutability of religious doctrine and its rules can be reconciled with the inevitable adaptability of legal norms, whose characteristics, as Di Plinio^[33] states, of historicity and relativity imply both the absence of a single, standardized, and eternal model of law and the unavoidable presence of synchronic (spatial) and diachronic (temporal) variability governing legal phenomena. There is not “one law,” but rather “different types of law,” understood as historically situated legal systems, each deriving its legitimacy, structure, internal coherence, and very rationale from the historically, and often socio-economically, structured organization of society. Law requires both space and time, which render it inherently mutable.

The primacy of the metaphysical over the juridical entails the subjection of the believer to Islamic law, regardless of territorial affiliation. This also explains the fundamental difference between Islamic law and the European-style secular conception of law as an emanation of sovereign power: since sovereign rests with Allah, any distinction between legal and moral norms may be lost. Consequently, *Shari'a* cannot be qualified as a material constitution,^[34] as it lacks the fundamental principle of separation^[35] between temporal and religious power, between the state and religious associations, and between civil and spiritual law, the former being subsumed within the latter.

In “new generation” Arab-Islamic Constitutions, the coexistence of the recognition of individual rights with the “*Shari'a* clause” – as noted – is not balanced, as the latter assumes primary importance, effectively structuring the entire constitutional system around it.

The past century witnessed struggles between competing ideological, political, economic, and social conceptions; the present century may be

Pietro Costa and Danilo Zolo (Milano: Feltrinelli, 2002), 667-679.

³³ See Gianpiero Di Plinio, “Appunti su *Shari'a*, Diritti e Costituzionalismo islamico,” *IuraOrientalia*, n.VI(2010): 283-315.

³⁴ Let me refer you for a comprehensive view on the topic of the so-called material constitution to Fabrizio Giulimondi, *Costituzione materiale, costituzione formale e riforme costituzionali* (Roma: Eurilink, 2016).

³⁵ Matthew 22:21; Mark 12:17; Luke 20:25: “Give to Caesar that which is Caesar’s and to God that which is God’s”: it is undoubtedly suggestive to see in Jesus Christ the one who first divided temporal power from spiritual power and civil laws from ecclesiastical laws by arranging for both obedience.

marked by a confrontation between secular and theocratic constitutionalism.^[36]

It is, and will be, not only a clash between intellectual, that is, abstract, levels, but also a clash between legal, and thus existential, conceptions that will affect concrete aspects of everyday life within communities. This tension encompasses both physical and metaphysical dimensions, concerning the protection of the individual in “earthly life” or in a supra-individual dimension oriented toward the “hereafter.” It may be argued that the choice between European constitutionalism and constitutional theocracy is akin to deciding on which side of the Berlin Wall one would have stood before November 9, 1989.

Cultural and academic debate has played, and will continue to play, an essential role in fostering dialogue and confrontation among jurists engaged in diverse and often distant doctrinal traditions and schools of thought. Mutual enrichment through Aristotelian dialectic and Socratic maieutics may also serve as a means of fostering understanding between political worlds often at odds, even at war. It is important to recognize that legal formalism can serve as a safeguard – as has occurred during tragic periods of history – when Western legal thought confronts contexts in which radicalism and ideological, political, and religious extremism coexist; legal formalism has functioned, both in the past and in the present, as a form of resistance to doctrinal orientations that provide technical and theoretical support to communism, Nazism, fascism, and forms of Islamism that have shaped human history: legal form, in opposition to the principles of democracy and humanity, may act as an obstacle (not always absolute) to the advancement of theories that claim to bring about profound changes in favor of individuals, society, and the state.

Constitutionalism is a body of principles, rules, and norms that limit internal authority and restrain the advancement of ideas and regimes fundamentally opposed to it.

³⁶ It is pertinent to recall one of the cornerstone rules of the European Union, which gather within it the synthesis of a very long tradition and doctrinal and jurisprudential production in the field of natural law related to the most established and fervent European constitutionalism, i.e. Article 2 TEU: “The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail.”

Constitutionalism, as developed from the seventeenth century onward in conjunction with natural law traditions of the seventeenth and eighteenth centuries, articulated conceptions of the person, rights, order, the state, and the relationship between authority and the citizen that differ radically from those advanced by schools of *Shari'a* or proponents of so-called constitutional theocracy.

Rather than shifting from traditional territorial colonization to forms of academic, doctrinal, and, by extension, normative and constitutional colonization, such a transition must be avoided. Conversely, it is both appropriate and necessary that the exchange – not only unilateral but also bilateral and multilateral – of public law scholarship and research encourage Arab-Islamic legal systems to engage in reflection oriented toward more democratic frameworks and stronger guarantees of individual rights and freedoms.

History teaches that legal culture plays a significant role in processes of cohesion and integration among peoples and legal systems. The exchange of theories entails the exchange of ideas, which are instrumental in addressing issues that, insofar as they concern humanity, pertain to every human being. Although no system is perfect and everything can be improved, constitutionalism has, for centuries, provided a positive response to the establishment of a balanced relationship between the spheres of freedom and authority, while also serving as an effective safeguard against the arbitrary exercise of public power.

This approach may be considered, at least in part, equally effective in cultural contexts that are ontologically different from those in which constitutionalism has developed.

Mindful of the core principles of comparative law, which emphasize the need to “juxtapose” normative systems that are as closely aligned as possible in terms of historical and legal conceptions of the role and function of law, as well as the *communis opinio* of justice, this process of mutual interaction between a “worldly” perspective and one deeply rooted in religion is neither straightforward nor easily achievable.

5 | Conclusions

In the hope that the heterogenesis of ends will not lead these reflections in adverse directions, *Shari'a*, while possessing a metaphysical and therefore legally non-binding character, may, through the development of constitutional theocracy, absorb elements of Western constitutional values, drawing on the legacy of European and North American constitutionalism.

In conclusion, there is no need to impose Western-style artificial additions upon Arab-Islamic *regulae iuris*; rather, what is required is a genuine maturation of the relevant elites and intelligentsia, recognizing the importance of harmonizing executive, legislative, and judicial power, while unequivocally affirming the inviolable rights of individuals.^[37]

³⁷ Turkey has long been a “closely observed country,” an institutional and constitutional laboratory that, over the decades, has generated reforms of particular interest at the interface between the West and the East. The successive constitutions of 1921, 1924, 1961, and, finally, that of November 7, 1982, https://www.anayasa.gov.tr/media/7258/anayasa_eng.pdf, have marked a difference in the secular and attentive approach to the protection of human rights, compared to the constitutional documents promulgated in the other Muslim-majority countries. The 1982 Constitution has undergone 19 amendments of varying scope and intensity, including the most recent and particularly extensive reform, approved by referendum on April 16, 2017, which introduced 18 amendments to the constitutional text; this reform has raised significant questions regarding its nature, that is, whether it constitutes a substantial amendment to the 1982 Constitution or, in effect, a replacement of the original constitutional framework with a new one (see Mauro Volpi, “Una nuova Costituzione che mira all’instaurazione di un regime autoritario,” *Forum Associazione DPCE*, Approfondimento (2017): 13-14). The question that arises is whether Turkey is undergoing an Islamization of its constitutional order. I adopt the question posed by Spanò and, in turn, address it to both myself and the reader: “Can contemporary Turkey be described as an Islamic model of the state, irrespective of constitutional provisions? To what extent does the explicit constitutionalization of *Shari'a* matter, if the program of the majority party (AKP – *Adalet ve Kalkınma Partisi*, founded and led by Turkish President Recep Tayyip Erdoğan) is *Shari'a*-inspired within a formally secular state? Moreover, the system’s shift toward (hyper)presidentialism cannot be regarded as merely symbolic. Initially substantial and subsequently “constitutional,” this transformation has resulted in an almost plenipotentary executive and a reconfiguration of checks and balances, including adjustments to representativeness within the interplay of powers. In addition, the extent to which the “Islamist” orientation of the majority party plays a decisive role appears increasingly evident, provided that it is appropriate *ab initio* to frame the question in these terms” (Giovanni Spanò, “Principi sciaraitici e Costituzione: un binomio da ripensare,” *DPCE online*, numero speciale (2021): 1580).

A genuine internalization of the structural elements of constitutionalism grounded in natural law can foster an effective exchange of “brain cells” that, on the one hand, may contribute to the secularization of the institutional and constitutional systems of Arab-Islamic countries and, on the other hand, may enrich Western systems with stronger ethical and value-based content. Such an exchange, both intellectual and pragmatic, and conducted on equal terms, could, over time, benefit all institutions involved.

Bibliography

- Al-Bishri, Tarek. “Shari’a, invasione coloniale e modernizzazione del diritto nella società islamica.” In *Lo Stato di Diritto. Storia, teoria, critica*, edited by Pietro Costa and Danilo Zolo, 667-679. Milano: Feltrinelli, 2002.
- Asad, Muhammad. *The Principles of State and Government in Islam*. Berkley and Los Angeles: University of California Press, 1961.
- Beltrame, Stefano. *La prima guerra del Golfo. Perché non fu presa Baghdad. Dalla cronaca all’analisi di un conflitto ancora aperto*. Roma: Adnkronos, 2003.
- Basti, Anna Luisa. “Shari’a e valori costituzionali occidentali.” *Filodiritto*, no.11 (2012).
- Benstein, Jonathan and Carter Malkasian. *La seconda Guerra del Golfo*. Oxford: Osprey Publishing, 2011.
- Castaldo, Massimo. “Dopo la primavera araba.” *Rivista di Studi Politici Internazionali* 79, no. 3 (2012): 35-47.
- Catà Backer, Larry. “God(s) over Constitutions: International and Religious Transnational Constitutionalism in the 21st Century.” *Mississippi Law Review*, no. 27 (2008): 101-154.
- Coulson, Noel James. *A History of Islamic Law*. Edimburgo: Edinburgh University Press, 1964.
- De Angelo, Carlo. *I Musulmani in Occidente. Le Linee Evolutive del Dibattito Islamico Contemporaneo*. Napoli: De Frede Edizioni, 2011.
- Di Plinio, Gianpiero. “Appunti su Shari’a, Diritti e Costituzionalismo islamico.” *IuraOrientalia*, n.VI(2010): 283-315.
- Elfadl, Azza Moharram Abou. “The Centrality of Shari’ah to Government and Constitutionalism in Islam.” In *Constitutionalism in Islamic Countries: Between*

- Upheaval and Continuity*, edited by Rainer Grote and Tilmann Röder, 35-62. Oxford-New York: Oxford University Press, 2012.
- Fiorita, Nicola. *Dispense di Diritto Islamico*. Firenze: University Press, 2002.
- Fussi, Fernando, Pietro Motroni and Daniele Beacco. *L'origine dell'Islam. Sogno di una teocrazia universale*. Roma: Youcanprint, 2020.
- Giulimondi, Fabrizio. *Costituzione materiale, costituzione formale e riforme costituzionali*. Roma: Eurilink, 2016.
- Hallaq, Wael B. *Introduzione al diritto islamico*. Bologna: Il Mulino, 2013.
- Hallaq, Wael B. *Sharia: Theory, Practice, Transformations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Heers, Jacques. *L'Islamcet inconnu*. Versailles: Editions de Paris, 2010.
- Hirschl, Ran. *Constitutional Theocracy*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2010.
- Hirschl, Ran. "The Realistic Turn in Comparative Constitutional Politics." *Political Research Quarterly* 62, no. 4 (2009).
- Maroń, Grzegorz. "Miejsce Dekalogu w polskim porządku prawnym." *Prawo i Więź* 40, no. 2 (2022), <https://doi.org/10.36128/priw.vi40.242>
- Mawdudi, Abu Ala. *Islamic Law and Consitution*. Lahore: Islamic Publication, 1995.
- Najman, Michał T. "Pozostałości prawa religijnego we współczesnym prawie." *Prawo i Więź* 54, no. 1 (2025), <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI53.1197>
- Papa, Massimo and Lorenzo Ascanio. *Shari'a. La legge sacra dell'Islam*. Bologna: Il Mulino, 2014.
- Piro, Nico. *Afghanistan missione incompiuta 2001-2015. Viaggio attraverso la guerra in Afghanistan*. Roma: Lantana editore, 2016.
- Pizzingrilli, Odetta, Giuliano Bifulchi, Luigi Giorgi, Massimiliano Nima Lacerra, Silvia Menegazzi, Shirin Zaker, Ivan Ingravallo et. others. *Afghanistan 2021 fine della guerra infinita? Storia, geopolitica, diritto, sicurezza*, edited by Francesco Cherubini and Luigi Giorgi. Roma: FrancoAngeli, 2024.
- Predieri, Alberto. *Shari'a e Costituzione*. Roma-Bari: Edizioni Laterza, 2006.
- Quagliioni, Diego. "Diritto e storia." In *Il rapporto tra diritto, economia e altri saperi: la rivincita del diritto. Atti della Lectio Magistralis di Guido Calabresi in occasione della chiusura dell'anno accademico del Dottorato in Studi Giuridici Comparati ed Europei*, edited by Giuseppe Bellantuono and Umberto Izzo, 65-69. Trento: Università degli studi di Trento, Facoltà di Giurisprudenza, 2022.
- Rinella, Angelo. *La Shari'a in Occidente. Giurisdizioni e diritto islamico: Regno Unito, Canada e Stati Uniti d'America*. Bologna: Il Mulino, 2021.
- Ridola, Paolo. "Il costituzionalismo e lo stato costituzionale." *Nomos*, no. 2 (2018).

- Sbailò, Ciro. *Diritto Pubblico dell'Islam Mediterraneo. Linee evolutive degli ordinamenti Nordafricani Contemporanei: Marocco, Algeria, Tunisia, Libia, Egitto*. Padova: CEDAM, 2022.
- Schacht, Joseph. *An Introduction of Islamic Law*. New York: Clarendon Paperbacks, 1982.
- Vespaziani, Alberto. "La Teocrazia Costituzionale: una Nuova Forma di Stato?" In *Scritti per la Costituzione del Dipartimento Giuridico dell'Università del Molise*, edited by Dipartimento Giuridico, 971-994. Campobasso: AGR editrice, 2012.
- Vince, Stefano. "La costituzione irachena: un profilo storico giuridico." In *Una dècada de cambios: de la guerra de Irak a la evolucìon de la primavera àrabe (2003-2013)*. *Actas del II Congreso de Estudios sobre Historia, Derecho e Instituciones* (Valadolid, 25 ottobre 2013), edited by Maria Fernández Rodríguez, David Bravo Diaz and Leandro Martinez Peñas, 201-245. Madrid: 2013.
- Zucca, Lorenzo. "What Is the Place of Shari'a Law in European Legal Systems?" In *A Secular Europe: Law and Religion in the European Constitutional Landscape*, edited by Lorenzo Zucca, 119-124. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Zupi, Marco, Alberto Mazzali and Sara Hassan. "L'impatto delle primavere arabe sui flussi migratori regionali e verso l'Italia." *Osservatorio di politica internazionale*, no. 59 (2012).



Przymusowe leczenie psychiatryczne osób przyjętych do szpitala psychiatrycznego na zasadach określonych w ustawie z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego. Uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*

Involuntary Psychiatric Treatment of People Admitted to Psychiatric Hospital Under the Terms of the Act of 19.08.1994 on the Protection of Mental Health. Remarks *De Lege Lata* and *De Lege Ferenda*

Abstract

Admission to a psychiatric hospital and treatment of people with mental disorders are associated with temporary deprivation of liberty. This is why the prerequisites specified in the Mental Health Protection Act of 19.08.1994 determine strictly both the admission and stay of such people in psychiatric hospitals. A stay in a psychiatric hospital is an extremely difficult time for patients who are often subjected to compulsory treatment. The aim of the article is to present the legal regulations concerning the circumstances where a patient's consent to psychiatric treatment is not necessary.

KEYWORDS: consent, doctor, a person with mental disorders

SŁOWA KLUCZOWE: zgoda, lekarz, osoba z zaburzeniami psychicznymi

JOLANTA PACIAN – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Medycznego w Lublinie, ORCID – 0000-0003-0687-9100, e-mail: jolanta.pacian@umlub.pl

MONIKA BARTNIK – doktor nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Jana Długosza w Częstochowie, ORCID – 0000-0002-5877-6173, e-mail: m.bartnik@ujd.edu.pl

1 | Wstęp

Leczenie osób z zaburzeniami psychicznymi stanowi wyzwanie i zarazem odpowiedzialność, która spoczywa zarówno na lekarzach psychiatrach, jak i innych osobach wykonujących zawody medyczne. Co do zasady przyjęcie do szpitala psychiatrycznego i leczenie takich osób jest tak samo dobrowolne, jak w przypadku każdego innego szpitala. Przyjęcia przymusowe (art. 23, art. 24 i art. 29 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego^[1]) stanowią wyjątek – w ujęciu tak logicznym, jak i statystycznym, dlatego też przesłanki zawarte w u.o.z.p. determinują ściśle zarówno przyjęcie, jak i leczenie takich osób w szpitalach psychiatrycznych. Pobyt w szpitalu psychiatrycznym jest czasem niezwykle trudnym dla takich pacjentów, a zwłaszcza dla tych, którzy leczeni są przymusowo. Leczenie zarówno psychiatryczne, którego formą jest stosowanie środków farmakologicznych, jak i terapia psychologiczna, która dopełnia leczenie, stanowią dla tych osób szansę na powrót do funkcjonowania w społeczeństwie oraz wykonywania obowiązków zawodowych, co przekłada się na ich samodzielność i samowystarczalność, a to z kolei skutkuje niższymi kosztami leczenia oraz utrzymania.

Pojęcie „choroby psychicznej” na gruncie u.o.z.p. jest pojęciem węższym od pojęcia zaburzeń psychicznych. Zatem stwierdzenie u chorego istotnych zaburzeń psychicznych, niebędących chorobą psychiczną, nie stanowi – wobec konieczności stosowania wykładni zawężającej – przesłanki pozytywnej do wydania postanowienia, które uwzględniałoby wniosek osoby trzeciej o leczenie psychiatryczne. *De lege ferenda* należy postulować zmianę zakresu przedmiotowego definicji „choroby psychicznej”, z uwagi na jej anachroniczny charakter, tak aby w dalszym ciągu występowanie u chorego innych zaburzeń psychicznych niż „choroba psychiczna” również wykluczało możliwość złożenia takiego wniosku. W kontekście obowiązujących standardów w psychiatrii odchodzi się od definiowania choroby psychicznej na rzecz konstruowania definicji osoby z zaburzeniami psychicznymi, to jednak w tym przypadku jest to uzasadnione. Ze względu na to, że w oficjalnej, międzynarodowej nomenklaturze już od czasów ICD-10 nazwa „choroba psychiczna” przestała być używana, ponieważ zrezygnowano z niej na rzecz jednolitego terminu „zaburzenia psychiczne”, to nazwa „choroba” w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego jest z tego

¹ Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 917), dalej: u.o.z.p.

punktu widzenia nieaktualna. Jednak nie stwarza to kłopotu praktycznego, ponieważ znane jest jej dawne znaczenie w medycynie, a przede wszystkim, co należy podkreślić, ma ona ustawową definicję, dlatego też *de lege ferenda* należy postulować, aby ustawa posługiwała się jednym, konkretnym kryterium „osoby z zaburzeniami psychicznymi”, wobec czego pojęcie choroby psychicznej stałoby się w języku prawnym zbędne. Dlatego *de lege ferenda* niezbędne jest precyzyjne i skrupulatne definiowanie pojęć oraz przesłanek dopuszczających ingerencję w prawa i wolności. Miałoby to na celu rzetelną kontrolę i zapobieganie sytuacjom wyjątkowym, aby nie stawały się normą postępowania, a jedynie wyjątkiem w danej sytuacji.

Celem artykułu jest analiza uregulowań prawnych dotyczących przymusowego leczenia psychiatrycznego osób przyjętych do szpitala psychiatrycznego na zasadach określonych w ustawie z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego. W związku z tak sformułowaniem celem określono następujący główny problem badawczy: Jaki jest zakres uregulowań prawnych dotyczących przymusowego leczenia psychiatrycznego osób przyjętych do szpitala psychiatrycznego? Ponadto sformułowano następujące problemy szczegółowe: W jaki sposób pacjent leczony psychiatrycznie wyraża zgodę na leczenie? Jak przebiega leczenie pacjenta psychiatrycznego bez zgody w trybie nagłym? Czym jest uzasadniona zmiana trybu hospitalizacji z art. 22 na art. 23 u.o.z.p.? Jak regulowane jest leczenie pacjenta psychiatrycznego bez zgody w trybie wnioskowym?

2 | Zgoda pacjenta leczonego psychiatrycznie

Zgoda pacjenta leczonego psychiatrycznie na czynność medyczną to swobodnie wyrażona zgoda osoby z zaburzeniami psychicznymi, która – niezależnie od stanu jej zdrowia psychicznego – jest rzeczywiście zdolna do zrozumienia przekazywanej w dostępny sposób informacji o celu przyjęcia do szpitala psychiatrycznego, jej stanie zdrowia, proponowanych czynnościach diagnostycznych i leczniczych oraz dających się przewidywać skutkach tych działań lub ich zaniechania. Przy tym przez osobę chorą psychicznie rozumie się osobę wykazującą zaburzenia psychotyczne (art. 3 pkt 1 lit. a u.o.z.p.). W literaturze wskazuje się jednak, że w zakres

pojęcia choroby psychicznej wchodzić będą również stany ciężkiej depresji z myślami samobójczymi, w których brak objawów psychotycznych^[2].

Termin „osoba z zaburzeniami psychicznymi” odnosi się zarówno do osoby wykazującej zaburzenia psychotyczne, jak i osoby upośledzonej umysłowo czy też osoby wykazującej inne zakłócenia czynności psychicznych, które zgodnie ze stanem wiedzy medycznej zaliczane są do zaburzeń psychicznych, a osoba ta wymaga świadczeń zdrowotnych lub innych form pomocy i opieki, niezbędnych do życia w środowisku rodzinnym i społecznym (art. 3 pkt 1 u.o.z.p.). Należy zauważyć, że nie było dotychczas wolą ustawodawcy obejmowanie możliwością przymusowego leczenia wszystkich osób z tej grupy, ponieważ przymusowe leczenie w szpitalu psychiatrycznym dotyczy jedynie pewnych wyjątkowych przypadków określonych w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego. A takie objawy jak: nastroje dysforyczne, lęki, parahalucynacje, propazognozja, derealizacja, depersonalizacja, kompulsje, katatymia, zaburzenia łaknienia, pragnienia, snu i popędu płciowego, nadmierna lub obniżona wrażliwość na bodźce czy somatyzacje nerwicowe nie dawały i nie dają obecnie zasadnej podstawy do stosowania środków przymusowych na zasadach z ustawy. Objęcie na gruncie u.o.z.p. możliwością przymusowego leczenia jedynie psychoz, a pominięcie pozostałych zespołów zaburzeń psychicznych, było przemyślaną decyzją legislacyjną, którą należy ocenić pozytywnie.

Szczególnie ważny w zakresie wyrażenia zgody^[3] na leczenie jest sposób komunikowania się lekarzy psychiatrów z osobami z zaburzeniami psychicznymi, w tym jasne i zrozumiałe przekazanie informacji na temat stanu ich zdrowia. Zgodnie z art. 3 pkt 4 u.o.z.p. na proces informowania takich pacjentów składają się: 1) zdolności pacjenta do zrozumienia przekazywanych informacji medycznych; 2) sposób przekazania informacji; 3) zakres danych udzielanych osobie z zaburzeniami psychicznymi. Trafnie przyjmuje A. Golonka, że

jeżeli zgoda na przyjęcie do szpitala psychiatrycznego i poddanie się leczeniu psychiatrycznemu zostanie wyrażona przez osobę, która została ubezwłasnowolniona z powodu choroby psychicznej, upośledzenia umysłowego, albo

² Piotr Gałęcki, Kinga Bobińska i Krzysztof Eichstaedt, *Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2016), 14.

³ Zob. Agnieszka Wojcieszak-John, „Sądowa ocena zasadności umieszczenia osoby z zaburzeniami psychicznymi w szpitalu psychiatrycznym bez zgody (wybrane zagadnienia),” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny*, nr 1 (2023): 169–182.

innego zakłócenia czynności psychicznych, to oceny prawnej skuteczności jej oświadczenia woli w tym względzie należy dokonywać z uwzględnieniem art. 3 ust. 4 u.z.o.p. [...] Powinna ona zostać uzależniona od tego, czy – w opinii lekarza specjalisty przyjmującego pacjenta na leczenie psychiatryczne, osoba taka, mimo zaburzenia psychicznego, na które cierpi i z powodu którego została ubezwłasnowolniona, jest zdolna do zrozumienia przekazywanej jej w przystępny sposób informacji o celu przyjęcia do szpitala psychiatrycznego, o jej stanie zdrowia, proponowanych czynnościach diagnostycznych oraz dających się przewidzieć skutkach tych działań lub ich zaniechania^[4].

Osoba z zaburzeniami psychicznymi musi być zdolna do zrozumienia przekazywanych informacji. W sytuacji gdy nie jest w stanie przyswoić wiadomości niezbędnych do podjęcia decyzji, należy stwierdzić, że nie jest możliwe spełnienie przez nią kryteriów stawianych oświadczeniu o zgodzie uświadomionego pacjenta^[5]. Zgodnie z art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty^[6] lekarz może również, przy powoływaniu się na przywilej terapeutyczny, w odniesieniu do osób z zaburzeniami psychicznymi, pominąć dane o rokowaniu. Takie znaczenie mogą mieć informacje chociażby dotyczące wyników leczenia. I chociaż zakres danych medycznych obejmuje: cel przyjęcia do szpitala psychiatrycznego, stan zdrowia, proponowane czynności lecznicze i diagnostyczne oraz rokowania, to jednak kolizję przepisów także art. 82 kodeksu cywilnego^[7] i art. 3 ust. 4 u.o.z.p. należy usunąć, przyznając pierwszeństwo ustawie o ochronie zdrowia psychicznego. Co więcej, jak orzekł WSA w Warszawie w wyroku z dnia 2 marca 2017 r., również „przepisy ustawy z 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego stanowią *lex specialis* do określonego w ustawie z 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta obowiązku wyrażenia zgody przez pacjenta na udzielenie świadczenia zdrowotnego”^[8]. Zatem w przypadkach kolizji, nie tylko z kodeksem

⁴ Anna Golonka, „Problematyka zgody na leczenie wyrażonej przez osobę z tzw. zaburzeniami psychicznymi,” *Wojskowy Przegląd Prawniczy*, nr 2 (2013): 106–122.

⁵ Zob. postanowienie SN z dnia 26 lutego 2020 r., V CSK 601/19, OSNC 2020/12/06.

⁶ Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1287 ze zm.), dalej: u.z.l.

⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1974 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1061 ze zm.).

⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 marca 2017 r., VII Sa/Wa 786/16, LEX nr 2374217.

cywilnym, ale i powyższą ustawą, pierwszeństwo mają przepisy ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

Dodatkowo należy podkreślić, że wyróżnienie kategorii pacjentów chorych psychicznie lub upośledzonych umysłowo miało na celu, jak podkreśla B. Janiszewska, dostosowanie rozwiązań prawnych do grupy osób, które mimo doznanych zaburzeń nie zostały ubezwłasnowolnione^[9]. Twierdzenie to, z którym trudno się zgodzić, w jej ocenie znajduje uzasadnienie w art. 13 i 16 k.c., w których przesłanki ubezwłasnowolnienia zostały określone wąsko, a praktyka stosowania prawa dowodzi dodatkowo, że są poddawane dalszej zwiężającej wykładni^[10]. Przyjęcie tego stanowiska jest nieuzasadnione z następujących powodów. Po pierwsze, co do zasady takie osoby samodzielnie wyrażają zgodę na udzielenie świadczenia zdrowotnego. Natomiast w sytuacji niezdolności do świadomego wyrażenia zgody, zgodnie z art. 32 ust. 2 u.z.l. *in fine*, zezwolenia na interwencję medyczną udziela sąd opiekuńczy. Po drugie, w odniesieniu do osób ubezwłasnowolnionych częściowo, w których imieniu, w przypadku ich niezdolności do wyrażenia zgody, decyzję podejmuje kurator, o ile został powołany orzeczeniem sądu opiekuńczego, zarówno pacjent chory psychicznie, jak i upośledzony umysłowo może sprzeciwić się interwencji medycznej, ale nie może odmówić zgody ze skutkiem całkowitego odstąpienia od udzielenia świadczenia zdrowotnego. Identycznie jak osoba będąca pacjentem ubezwłasnowolnionym. Uprawnienie do złożenia sprzeciwu zostało przyznane w art. 22 ust. 2c u.o.z.p. osobom chorym psychicznie i upośledzonym umysłowo. Natomiast przyjęcie do szpitala psychiatrycznego bez zgody w trybie nagłym dotyczy jedynie osób chorych psychicznie, z wyłączeniem upośledzonych umysłowo.

Inne stanowisko, z którym należy się zgodzić, prezentuje M. Boratyńska, która zgłosiła krytykę tego rozwiązania normatywnego ze względu na to, że przede wszystkim w jednakowy sposób traktuje sprzeciw pacjentów ubezwłasnowolnionych oraz chorych psychicznie lub dotkniętych upośledzeniem umysłowym^[11]. Zatem należy postulować wprowadzenie zmian w odniesieniu do osób z zaburzeniami psychicznymi lub upośledzonych

⁹ Beata Janiszewska, "Zgoda pacjenta jako przesłanka legalności udzielenia świadczenia zdrowotnego," w *Regulacja prawna czynności medycznych. System Prawa Medycznego*, red. Eleonora Zielińska (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 551.

¹⁰ Beata Janiszewska, "O podstawach ubezwłasnowolnienia," *Monitor Prawniczy*, nr 11 (2015): 598–600.

¹¹ Maria Boratyńska, *Wolny wybór. Gwarancje i granice prawa pacjenta do samostanowienia* (Warszawa: Instytut Problemów Ochrony Zdrowia, 2012), 88–89.

umysłowo z uwagi na inny charakter przesłanek uzasadniających ubezwłasnowolnienie. Dlatego też *de lege ferenda* należy zgłosić postulat zmiany treści art. 32 ust. 6 u.z.l. w tym zakresie. Również M. Świdorska rozwiązanie umożliwiające podważenie orzeczeniem sądu opiekuńczego skutków sprzeciwu pacjenta dotkniętego chorobą psychiczną lub upośledzeniem umysłowym ocenia krytycznie^[12]. Także U. Drozdowska i W. Wojtal oceniają negatywnie to rozwiązanie, gdyż sprzeciw taki umożliwia wszczęcie postępowania w przedmiocie udzielenia przez sąd opiekuńczy zezwolenia na udzielenie świadczenia zdrowotnego oraz postulują „usunięcie tej grupy pacjentów z art. 32 ust. 6 u.z.l.”^[13].

W kontekście powyższego również pewne wątpliwości, w zakresie przyjęcia do szpitala psychiatrycznego, powoduje sytuacja prawna osób pełnoletnich nieubezwłasnowolnionych, które mają zaburzenia psychiczne inne niż choroba psychiczna lub upośledzenie umysłowe i są zdolne do wyrażenia zgody. Zasadnie wydaje się, że w odniesieniu do tych osób nie ma możliwości przyjęcia do szpitala psychiatrycznego w celu hospitalizacji, z wyjątkiem występowania przesłanek z art. 23 ust. 1 lub art. 24 ust. 1 u.o.z.p. Zaś w odniesieniu do osób małoletnich lub ubezwłasnowolnionych całkowicie zgodę na przyjęcie do szpitala psychiatrycznego wyraża przedstawiciel ustawowy. W przypadku osób małoletnich, które ukończyły 16. rok życia, oraz pełnoletnich osób ubezwłasnowolnionych, o ile te osoby są zdolne do wyrażenia zgody, niezbędne jest również uzyskanie ich zgody. W sytuacji gdy oświadczenia w przedmiocie zgody złożone przez przedstawiciela ustawowego i małoletniego powyżej 16. roku życia lub osobę pełnoletnią ubezwłasnowolnioną całkowicie są sprzeczne, niezbędne jest uzyskanie zgody sądu opiekuńczego. Inaczej natomiast jest w przypadku, gdy mamy do czynienia z milczeniem jednej ze stron, czyli jeżeli ta strona ani nie wyraża zgody, ani ją wyraża, to wówczas lekarz nie może zwrócić się do sądu opiekuńczego o wyrażenie zgody na hospitalizację. Co więcej, to twierdzenie znajduje uzasadnienie w art. 22 ust. 5 u.o.z.p., zgodnie z którym przyjęcie do szpitala psychiatrycznego osoby, która ma przedstawiciela ustawowego, należy zawsze traktować jako ważniejszą sprawę dotyczącą osoby poddanej opiece. Oznacza to, że przedstawiciel ustawowy ma obowiązek uzyskania uprzedniej zgody sądu opiekuńczego na złożenie

¹² Małgorzata Świdorska, *Zgoda pacjenta na zabieg medyczny* (Toruń: Dom Organizatora TNOiK, 2007), 42–43.

¹³ Urszula Drozdowska, *Zgoda i informowanie pacjenta* (Warszawa: Eskulap, 2010), 23.

oświadczenia o zgodzie na przyjęcie do szpitala psychiatrycznego. To rozwiązanie stosuje się zarówno do osób ubezwłasnowolnionych całkowicie, jak i osób małoletnich, które nie pozostają pod władzą rodzicielską, a także do rodziców osoby małoletniej między 13. a 18. rokiem życia, która została całkowicie ubezwłasnowolniona^[14].

Artykuł 23 ust. 1, art. 24 – tak zwany tryb nagły, jak i art. 29 ust. 1 – tryb wnioskowy dotyczą przymusowej hospitalizacji osoby chorej psychicznie, a art. 33 ust. 1 i art. 34 u.o.z.p. zezwalają na przymusowe leczenie takiej osoby. Jak orzekł SN w postanowieniu z dnia 12 lipca 1996 r.

[...] sąd powinien przy orzekaniu ściśle kierować się sformułowanymi w ustawie przesłankami uzasadniającymi uwzględnienie wniosku i nie może stosować do nich ani wykładni rozszerzającej, ani analogii, gdyż konsekwencją orzeczenia uwzględniającego wniosek jest ingerencja w sferę praw i wolności obywatelskich chorego człowieka^[15].

Nadto należy podkreślić, że sądowa kontrola zasadności przyjęcia wykonywana jest *ex post*^[16], w przypadkach nagłych bez zgody pacjenta następuje w wyniku zawiadomienia szpitala^[17] i zawsze toczy się z urzędu^[18]. *A contrario* trzeba zauważyć, że postępowanie takie może się toczyć również na wniosek, zgodnie z art. 25 ust. 2 u.o.z.p. Wówczas wnioskodawcą może być sam zainteresowany, jego przedstawiciel ustawowy, małżonek, krewni w linii prostej, rodzeństwo bądź osoba sprawująca nad nim faktyczną opiekę. Tryb wnioskowy występuje wyłącznie w sytuacji, kiedy sąd nie wszczął wcześniej postępowania z urzędu. Zarówno o przyjęciu do szpitala bez wymaganej zgody (art. 23 ust. 4 *in fine* u.o.z.p.), jak i o wypisaniu ze szpitala (art. 35 ust. 3 u.o.z.p.) informować musi „kierownik szpitala”, którym zawsze jest osoba kierująca jednostką, w której przebywa pacjent.

¹⁴ Dąbrowski i Pietrzykowski, *Komentarz*, 134.

¹⁵ Postanowienie SN z dnia 12 lipca 1996 r., II CRN 81/96, OSNC 1996, nr 12, poz. 164.

¹⁶ Anna Augustynowicz i Agnieszka Czerw, “Stosowanie środków przymusu bezpośredniego przez personel medyczny w procesie diagnostyczno-terapeutycznym w podmiotach leczniczych innych niż szpitale psychiatryczne – zagadnienia wybrane,” *Prawo i Medycyna*, nr 1–2 (2013): 5 i n.

¹⁷ Krystyna Gromek, *Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. Komentarz* (Kraków: ABC, 2004), 234.

¹⁸ Piotr Gałęcki, Kinga Bobińska i Krzysztof Eichstaedt, *Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2013), 205.

W kontekście powyższego należy podkreślić, że przymusowa hospitalizacja psychiatryczna^[19] wiąże się nieodłącznie z pozbawieniem pacjentów wolności, a niejednokrotnie także z koniecznością zastosowania wobec nich środków przymusu czy znoszenia przez nich różnego rodzaju zabiegów leczniczych^[20]. Konieczność takiego leczenia zawsze jednak powinna być determinowana przesłankami szczególnymi w zakresie ochrony życia i zdrowia takich osób, a przede wszystkim występowaniem możliwości poprawy stanu ich zdrowia, co z kolei będzie przekładało się na możliwość powrotu do funkcjonowania w społeczeństwie, zarabkowania oraz samodzielnego zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych.

Charakterystyczne jest również to, że środki zabezpieczające^[21] mogą zostać orzeczone zgodnie z art. 93c § 1 kodeksu karnego^[22] wobec sprawcy, co do którego umorzono postępowanie o czyn zabroniony w stanie niepo czytaldności określonej w art. 31 § 1 k.k., tj. z powodu choroby psychicznej, upośledzenia umysłowego lub innego zakłócenia czynności psychicznych. Do takich środków zabezpieczających^[23] należą: elektroniczna kontrola miejsca pobytu, terapia, terapia uzależnień oraz pobyt w zakładzie psychiatrycznym. Należy podkreślić, że sąd orzeka pobyt w odpowiednim

¹⁹ System prawa medycznego. Szczególne świadczenia zdrowotne, red. Leszek Bosek, Agata Wnukiewicz-Kozłowska (Warszawa: C.H. Beck 2018), 419 i n.

²⁰ Zgodnie z art. 33 ust. 1 u.o.z.p. wobec osoby przyjętej do szpitala psychiatrycznego bez jej zgody można stosować niezbędne czynności lecznicze, mające na celu usunięcie przewidzianych w ustawie przyczyn przyjęcia bez zgody. Przepis ten nie dotyczy osób przyjętych przymusowo na obserwację w trybie art. 24 u.o.z.p. Artykuł 34 u.o.z.p. z kolei rozszerza w stosunku do osób pozbawionych wolności w szpitalu psychiatrycznym określony w art. 18 u.o.z.p. zakres okoliczności uprawniających do zastosowania środków przymusu. W stosunku do wszystkich tych osób przymus bezpośredni można stosować nie tylko wówczas, gdy dopuszczają się one zamachu przeciwko życiu lub zdrowiu własnemu lub innej osoby albo bezpieczeństwu powszechnemu, gdy w sposób gwałtowny niszczą lub uszkadzają przedmioty znajdujące się w ich otoczeniu lub poważnie zakłócają, lub uniemożliwiają funkcjonowanie podmiotu leczniczego udzielającego świadczenia zdrowotnego w zakresie psychiatrycznej opieki zdrowotnej bądź jednostki organizacyjnej pomocy społecznej, ale także wtedy, gdy jest to konieczne do dokonania niezbędnych czynności leczniczych. Przymus bezpośredni można także stosować w celu zapobieżenia samowolnemu opuszczeniu przez tę osobę szpitala psychiatrycznego.

²¹ Piotr Góralski, "Terapia sprawców czynów zabronionych jako forma środka zabezpieczającego," *Prokuratura i Prawo*, nr 2 (2019): 5-23.

²² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 383).

²³ Marta Roma Tużnik, "Lecznicze środki zabezpieczające w Kodeksie karnym skarbowym," *Ius Novum*, nr 4 (2022): 23-24.

zakładzie psychiatrycznym, jeżeli istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że sprawca ten popełni ponownie czyn zabroniony o znacznej społecznej szkodliwości w związku z chorobą psychiczną lub upośledzeniem umysłowym^[24]. Jak podkreśla K. Klaczak, „problematyczne jest [...] określenie, kiedy można przyjąć, iż dany czyn wypełnia przesłankę dotyczącą stopnia znacznej społecznej szkodliwości czynu już popełnionego”^[25]. Trudno zgodzić się jednak z poglądem autorki dotyczącym w szczególności, czy z góry można założyć, że realizacja znamion określonych typów czynów zabronionych zawsze będzie prowadziła do wniosku, iż doszło do popełnienia czynu o znacznej społecznej szkodliwości. Ta teza powinna zostać odrzucona z uwagi na to, że w odniesieniu do innych czynów zawsze trzeba postawić wniosek przeciwny.

Natomiast zgodnie z art. 99 k.k., jeżeli sprawca dopuścił się czynu zabronionego w stanie niepoczytalności, sąd może orzec również tytułem środka zabezpieczającego nakaz lub zakaz, tj. zakaz zajmowania określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej; zakaz prowadzenia działalności związanej z wychowaniem, leczeniem, edukacją małoletnich lub z opieką nad nimi; zakaz zajmowania stanowiska lub wykonywania zawodu lub pracy w organach i instytucjach państwowych i samorządu terytorialnego, a także w spółkach prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego posiadają bezpośrednio lub pośrednio przez inne podmioty co najmniej 10% akcji lub udziałów; zakaz przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, kontaktowania się z określonymi osobami, zbliżania się do określonych osób lub opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu; zakaz wstępu na imprezę masową; zakaz wstępu do ośrodków gier i uczestnictwa w grach hazardowych; nakaz okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym; zakaz prowadzenia pojazdów. Ponadto należy podkreślić, że zakazy te orzeka się bez określenia czasu ich obowiązywania, a sąd uchyla je, gdy ustały przyczyny ich orzeczenia.

²⁴ Szerzej zob. Karolina Klaczak, „Wykonywanie wolnościowego środka zabezpieczającego wobec sprawcy umieszczonego w zakładzie psychiatrycznym na podstawie orzeczenia w odrębnej sprawie,” *Prawo i Więź*, nr 3 (46) (2023): 418–419.

²⁵ Karolina Klaczak, „Kilka uwag dotyczących środka zabezpieczającego w postaci pobytu w zakładzie psychiatrycznym wobec sprawców niepoczytalnych,” *Psychiatria Sądowa*, nr 4 (2023): 51–64.

3 | Leczenie pacjenta psychiatrycznego bez zgody w trybie nagłym

Bez uzyskania zgody lekarz może przyjąć pacjenta do szpitala psychiatrycznego, jeśli stanowi on bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia swojego lub innych osób i rozpoznano u niego chorobę psychiczną (art. 23 u.o.z.p.). Artykuł 23 u.o.z.p.^[26] ma zastosowanie nie tylko w sytuacji, w której pacjent został przyjęty w trybie nagłym do szpitala psychiatrycznego^[27] (dowieszony został przez pogotowie, policję, straż miejską itd.), lecz także w razie konieczności zatrzymania w szpitalu osoby już tam przyjętej, która wycofała udzieloną uprzednio zgodę na leczenie, oraz w stosunku do osoby, która zgody udzielić nie może^[28]. Do najczęściej powtarzających się przyczyn przyjęcia w trybie art. 23 u.o.z.p. należą m.in.: brak kontaktu logicznego (zniesiony lub utrudniony) lub słowno-logicznego, próby lub zamiary samobójcze („myśli suicydalne”), urojenia prześladowcze, urojeniowa interpretacja rzeczywistości, ekspozycja treści urojeniowych, uprzednia wielokrotna hospitalizacja, agresywne zachowania w stosunku do innych osób, czasami jedynie agresja werbalna, pobudzenie psychoruchowe, wulgarne zachowanie lub wypowiedzi, odmowa przyjmowania leków lub pokarmów, drażliwość, dziwaczność w zachowaniu, halucynacje, brak orientacji, brak krytycyzmu wobec własnego zachowania, niepokój, napięcie, wzmożony napęd psychoruchowy, konfabulacje, utrudniony kontakt rzeczowy, urojenia prześladowcze i ksobne, groźby, majaczenie drżenne, awantury, wielomówstwo, krzyk, lęk, omamy czy nawet zaburzenia snu^[29].

Jak orzekł SN w postanowieniu z dnia 4 sierpnia 2020 r.,

przyjęta w ustawie formuła wymaga więc oceny, czy osoba, której hospitalizacji dokonano, nie bacząc na jej sprzeciw, została już zdiagnozowana

²⁶ Jan Ciechorski, „Przyjęcie osoby bez jej zgody do szpitala psychiatrycznego na podstawie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego – uwagi w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka,” *Europejski Przegląd Sądowy*, nr 4 (2018): 17.

²⁷ Rafał Kubiak, *Zgoda na zabieg medyczny. Kompendium dla lekarzy* (Kraków: MP, 2013), 34 i n.

²⁸ Postanowienie SN z dnia 11 kwietnia 2024 r., II CSKP 159/24, LEX nr 3703718; postanowienie SN z dnia 23 listopada 2023 r., II CSKP 236/23, LEX nr 3632534.

²⁹ Tomasz Pałdyna, *Praktyka sądowa w zakresie stosowania wybranych instytucji prawnych zawartych w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego* (Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2016), 31–32.

jako chora psychicznie, a następnie czy jej dotychczasowe zachowanie daje podstawy do uzasadnionych obaw [...], że z powodu tej choroby, stanowi ona zagrożenia dla własnego życia albo życia lub zdrowia innych osób^[30].

Również tutaj ciężar przeprowadzenia oceny wtórnie spoczywa na sądzie, który zobowiązany jest poddać kontroli stan zdrowia takiej osoby, i to nie tylko jej zachowanie, ale też posiadane i możliwe do uzyskania informacje o rodzaju i przebiegu choroby psychicznej, i szczegółowo ustalić charakter zdarzeń. Również, jak orzekł SN, także „zarówno dynamika stanu zdrowia psychicznego pacjenta, jak i postępy czynności diagnostycznych mogą bowiem spowodować potrzebę zmiany pierwotnie wskazywanej potrzeby hospitalizacji”^[31]. Uzasadnione to jest przede wszystkim skierowaniem zawiadomienia ze strony szpitala psychiatrycznego.

Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC) w wyroku z dnia 20 lutego 2003 r. orzekł:

[...] trzy następujące warunki minimalne: po pierwsze, choroba umysłowa musi być wiarygodnie wykazana; po drugie, zaburzenia psychiczne muszą być w rodzaju lub w stopniu dającym podstawy do przymusowej izolacji; po trzecie, ważność trwającego pozbawienia wolności zależy od utrzymywania się zaburzeń. Ponadto musi istnieć jakiś związek pomiędzy przyczyną leżącą u podstaw stosowania dozwolonego pozbawienia wolności a miejscem i warunkami pozbawienia wolności^[32].

Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego wymienia przesłanki uzasadniające przyjęcie bez zgody pacjenta do szpitala psychiatrycznego. Pierwszą grupę stanowią przesłanki materialnoprawne, na które składają się: po pierwsze, określony stan zdrowia psychicznego oraz po drugie, konsekwencje wynikające z tego stanu zdrowia (bezpośrednie zagrożenia dla życia lub zdrowia pacjenta lub innych osób)^[33]. Natomiast przesłanka formalna – to brak zgody na hospitalizację^[34]. Odnosząc się do pierwszej przesłanki materialnoprawnej, należy stwierdzić, że zaburzenia psychiczne inne niż

³⁰ Postanowienie SN z dnia 4 sierpnia 2020 r., IV CSK 51/20, LEX nr 3063048.

³¹ Postanowienie SN z dnia 26 kwietnia 2019 r., V CZ 29/119, LEX nr 2652425.

³² Wyrok ETPC z dnia 20 lutego 2003 r., 50272/99, LEX nr 78078.

³³ Jan Ciechorski, „Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2012 r., sygn. IV CSK373/11,” *Prawo i Medycyna*, nr 1 (2016): 156.

³⁴ Marek Sychowicz, „Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ochrony zdrowia psychicznego,” *Przegląd Sądowy*, nr 1 (1995): 15.

choroba psychiczna nie mogą stanowić podstawy przyjęcia do szpitala psychiatrycznego w trybie nagłym^[35]. Natomiast odwołując się do drugiej przesłanki materialnoprawnej, należy stwierdzić, że ustalenie, czy dana osoba stanowi zagrożenie dla życia lub zdrowia własnego lub innych osób, opiera się na prognozie psychiatrycznej. Podstawę takiej prognozy stanowią: dokonana przez lekarza analiza zachowania pacjenta oraz analiza dokumentacji medycznej, przeprowadzona na podstawie rekonstrukcji wywiadu z pacjentem oraz osobami trzecimi, dotycząca zachowań podejmowanych przez pacjenta w przeszłości^[36].

Na procedurę przyjęcia do szpitala psychiatrycznego składa się kilka istotnych wymogów. Należą do nich: decyzja przyjęcia do szpitala musi być podejmowana przez lekarza psychiatrę, który musi zasięgnąć opinii innego lekarza psychiatry lub psychologa i przedstawić pacjentowi informację dotyczącą jego sytuacji. Ponadto lekarz ma bezwzględny obowiązek zbadania pacjenta, który jest przyjmowany w trybie nagłym, a jego decyzja podlega kontroli zarówno ze strony tego szpitala psychiatrycznego, jak i sądu. Przyjęcie do szpitala psychiatrycznego w trybie nagłym na podstawie art. 23 u.o.z.p. wymaga zatwierdzenia przez ordynatora lub lekarza kierującego oddziałem w ciągu 48 godzin od jego dokonania. Postępowanie kontrolne przed sądem opiekuńczym wszczynane jest zawiadomieniem kierownika szpitala o przyjęciu, które powinno nastąpić w ciągu 72 godzin^[37]. Ramy czasowe muszą być bezwzględnie przestrzegane, aby cała procedura przymusowego leczenia nie została zakwestionowana.

Osoba, której dotychczasowe zachowanie wskazuje na to, że z powodu zaburzeń psychicznych zagraża bezpośrednio swojemu życiu lub zdrowiu albo życiu lub zdrowiu innych osób, a zachodzą wątpliwości, czy jest ona chora psychicznie, może być przyjęta do szpitala psychiatrycznego bez wymaganej zgody, w celu wyjaśnienia tych wątpliwości. Pobyt w szpitalu nie może trwać dłużej niż 10 dni. Na podstawie otrzymanego zawiadomienia sąd opiekuńczy wszczyna postępowanie dotyczące przyjęcia do szpitala psychiatrycznego (art. 24 u.o.z.p.). Jak słusznie podnosi D. Hajdukiewicz, okres hospitalizacji powinien być determinowany przez czas pozwalający

³⁵ Beata Janiszewska, *Zgoda na udzielenie świadczenia zdrowotnego. Ujęcie wewnątrzsistemowe* (Warszawa: C.H. Beck, 2013), 323.

³⁶ Stanisław Dąbrowski, w *Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. Komentarz*, Stanisław Dąbrowski i Janusz Pietrzykowski (Warszawa: Instytut Psychiatrii i Neurologii, 1998), 139.

³⁷ Janiszewska, *Zgoda*, 333.

na postawienie prawidłowej diagnozy w stosunku do konkretnej osoby^[38]. W doktrynie podnosi się, że osoba przyjmowana do szpitala psychiatrycznego na obserwację, wbrew literalnemu brzmieniu art. 24 u.o.z.p., nie musi wykazywać zaburzeń psychicznych^[39]. Te zaburzenia mogą występować, ale nie są obligatoryjne. Co więcej, decyzja o hospitalizacji w celach diagnostycznych może dotyczyć każdej osoby, której zachowanie wskazuje na szerzej rozumiane zaburzenia psychiczne. Trafnie przyjęcie do szpitala psychiatrycznego może nastąpić jedynie w celu ustalenia diagnozy dotyczącej choroby psychicznej, a nie konsekwencji wynikających z tej choroby^[40]. Oznacza to, że przyjęcie do szpitala psychiatrycznego w obu ww. przypadkach podlega następczej kontroli sądowej, na podstawie której sąd bada spełnienie zarówno przesłanek formalnych, jak i materialnoprawnych^[41]. Do przykładowych zachowań, które stanowią realne zagrożenie życia pacjenta albo życia lub zdrowia chorego w szpitalu psychiatrycznym, należą: „[...] pobicie drugiej osoby, poważne samookaleczenie, skok z wysokości, rzucanie ciężkimi przedmiotami”^[42]. Jednak po wystąpieniu wyżej wskazanych przesłanek konieczne jest przejście do kolejnych etapów procedury zastosowania przymusowej hospitalizacji, tj. przesłanek o charakterze administracyjno-sądowym. Co więcej, „[...] każdy [...] przypadek ingerencji w wolność człowieka, polegającej na przymusowym umieszczeniu w szpitalu psychiatrycznym, [...] [powinien podlegać – P.C.] kontroli sądu, szczególnie wówczas, gdy osoba dotknięta tą ingerencją czuje się pokrzywdzona i żąda zbadania, czy jej hospitalizacja była w świetle faktów i prawa uzasadniona”^[43]. To sąd jest tym organem, który ostatecznie bada zasadność takiego przymusowego leczenia w sytuacji kierowania roszczeń.

³⁸ Danuta Hajdukiewicz, *Zagadnienia psychiatrii sądowej*. Część I. Podstawy prawne i medyczne (Warszawa: Instytut Psychiatrii i Neurologii, 2016), 89.

³⁹ Beata Janiszewska, „Podmiotowe uwarunkowania hospitalizacji psychiatrycznej w celu obserwacji,” *Monitor Prawniczy*, nr 3 (2013): 13 i n.

⁴⁰ Juliusz Duda, *Komentarz do ustawy o ochronie zdrowia psychicznego* (Warszawa: LexisNexis, 2009), 139.

⁴¹ Wyrok SA w Krakowie z dnia 18 lutego 2015 r., I ACa 1681/14, Legalis nr 1241969.

⁴² Kinga Bobińska i Piotr Gałęcki, „Art. 1,” w *Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016), art. 23.

⁴³ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 6367 w sprawie niezwłoczności decyzji w sprawie chorego w szpitalu psychiatrycznym, www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=62D860DA [dostęp: 31.07.2023].

4 | Zmiana trybu hospitalizacji z art. 22 na art. 23 u.o.z.p.

Zgodnie z art. 28 u.o.z.p., jeżeli zachowanie osoby przyjętej do szpitala psychiatrycznego za zgodą wymaganą w art. 22 wskazuje na to, że zachodzą okoliczności określone w art. 23 ust. 1, a zgoda ta została cofnięta, stosuje się odpowiednio przepisy art. 23 ust. 2–5 oraz art. 25–27.

Pobyt pacjenta w szpitalu psychiatrycznym co do zasady powinien następować za zgodą pacjenta. Wycofanie zgody skutkuje koniecznością wdrożenia takiego trybu postępowania, jak w przypadku przyjęcia bez zgody. Jednak sytuacja taka powinna mieć charakter szczególny, jak zasadnie twierdzą K. Komarnicka-Boberska i M. Ulman^[44], i musi podlegać kontroli sądu z uwagi na to, że pobyt w szpitalu bez aktualnej zgody godzi w podstawowe prawa konstytucyjne (art. 31 ust. 3, art. 41 ust. 1 oraz art. 47 Konstytucji RP)^[45]. Tak więc wykładnia przepisów musi być ścisła i wymaga przestrzegania bezwzględnego wymogu, jakim jest wydanie rozstrzygnięcia celowego z punktu widzenia dobra i interesu osoby, której ono dotyczy, oraz restrykcyjnego przestrzegania przepisów normujących postępowanie określone ustawą w celu zagwarantowania prawa do obrony osób z zaburzeniami psychicznymi.

Należy zauważyć, że art. 28 u.o.z.p. jednoznacznie wymaga okoliczności określonych w art. 23 ust. 1 u.o.z.p., czyli zaburzenia pacjenta muszą osiągać poziom psychozy. J. Wciórka definiuje psychozę

jako zaburzenia psychiczne, w których z przyczyn chorobowych zagraża lub występuje wyraźne zaburzenie poczucia rzeczywistości, tzn. wyraźne ograniczenie lub niezdolność do krytycznej, realistycznej oceny rzeczywistości (własnej osoby, otoczenia lub relacji między nimi). Natomiast o zespole psychotycznym można mówić zarówno wtedy, gdy objawy są w pełni rozwinięte, jak i wtedy, gdy ich postać nie jest jeszcze w pełni skryształizowana – narasta dopiero lub już ustępuje^[46].

⁴⁴ Karolina Komarnicka-Boberska i Mariusz Ulman, „Art. 28,” w *Ochrona zdrowia psychicznego. Komentarz*, red. Paweł Drembkowski, Błażej Kmiecik i Radosław Tymiński (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 617.

⁴⁵ SN w postanowieniach: z dnia 25 listopada 2016 r., V CSK 295/16, LEX nr 2188806 i z dnia 7 marca 2018 r., V CSK 618/17, LEX nr 2558289.

⁴⁶ Jacek Wciórka, „Psychopatologia: objawy i zespoły zaburzeń psychicznych,” w *Psychiatria*, t. I, red. Janusz Rybakowski, Stanisław Pużyński i Jacek Wciórka

Również, jak zauważa J. Duda, z którego stanowiskiem trudno się zgodzić, zdecydowana większość autorów stoi na stanowisku, że „rozpoznanie psychozy jako choroby wymaga stwierdzenia znacznego upośledzenia procesów postrzegania rzeczywistości, znacznego zaburzenia procesów emocjonalnych, myślenia i zdolności do dokonywania racjonalnych wyborów albo rażąco zaburzonego zachowania”^[47]. Dlatego, z uwagi na powyższe, ten pogląd trzeba odrzucić, bowiem w tym kontekście należy podkreślić, że ograniczenie możliwości zatrzymania w szpitalu osoby spełniającej te same kryteria behawioralne tylko do osób z rozpoznaną chorobą psychiczną skutkuje niekonsekwencją. Zatem dlatego też *de lege ferenda*, powtarzając za N. Pasierb i innymi^[48], należy poszerzyć zakres przedmiotowy tego uregulowania prawnego, tak aby osoba z podejrzeniem choroby psychicznej, spełniająca wszystkie kryteria zawarte w art. 24 u.o.z.p., nie została przyjęta do szpitala bez zgody, natychmiast po wypisaniu na własne żądanie. To twierdzenie znajduje potwierdzenie w art. 24 u.o.z.p., zgodnie z którym następuje przyjęcie do szpitala psychiatrycznego bez zgody osoby, która spełnia behawioralne kryteria art. 23 u.o.z.p., a rozpoznanie choroby psychicznej nie jest pewne. Dlatego też wydaje się, że chociaż zmiana art. 28 u.o.z.p. jest uzasadniona, to jednak nie jest konieczna. Bowiem ustawa o ochronie zdrowia psychicznego nie przewiduje identycznej możliwości wówczas, gdy w przypadku dobrowolnego przyjęcia pacjent cofnie zgodę, a jego zachowanie wyczerpuje zakres okoliczności z art. 24 ust. 1 u.o.z.p. Należy podkreślić, że te okoliczności różnią się od tych z art. 23 ust. 1 u.o.z.p. wyłącznie brakiem pewności, czy pacjent jest chory psychicznie.

(Wrocław: Elsevier Urban & Partner, 2010), 373–398.

⁴⁷ Duda, *Komentarz do ustawy*, 140 i n.

⁴⁸ Natalia Pasierb, Robert Pudło, Katarzyna Girczys-Połedniok i Piotr Górczyca, „Czy artykuł 28 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego wymaga uzupełniania? Rozważania na kanwie opisu przypadku,” *Neuropsychiatria i Neuropsychologia*, nr 8, t. 2 (2013): 84–87.

5 | Leczenie pacjenta psychiatrycznego bez zgody w trybie wnioskowym

Do szpitala psychiatrycznego, bez wymaganej zgody, może być przyjęta również osoba chora psychicznie^[49], której dotychczasowe zachowanie wskazuje na to, że nieprzyjęcie do szpitala spowoduje znaczne pogorszenie stanu jej zdrowia psychicznego, bądź która jest niezdolna do zaspokajania potrzeb życiowych, a uzasadnione jest przewidywanie, że leczenie przyniesie poprawę jej stanu zdrowia. O potrzebie przyjęcia do szpitala takiej osoby orzeka sąd opiekuńczy miejsca zamieszkania na wniosek małżonka, krewnych w linii prostej, rodzeństwa, jej przedstawiciela ustawowego lub osoby sprawującej nad nią faktyczną opiekę (art. 29 u.o.z.p.).

Zgodnie z art. 29 ust. 1 do szpitala psychiatrycznego może być przyjęta osoba bez jej zgody pod warunkiem spełnienia następujących kryteriów. Po pierwsze, osoba taka musi być chora psychicznie^[50]. Po drugie, jej działanie powinno stanowić powód medycznie uzasadnionego podejrzenia^[51], że nieprzyjęcie do placówki szpitalnej spowoduje znaczne pogorszenie jej stanu zdrowia. Jak orzekł SN w postanowieniu z dnia 18 marca 2025 r.,

pojęcie znacznego pogorszenia stanu zdrowia obejmuje sytuacje, w których osoba chora psychicznie na skutek niepodejmowania leczenia, doprowadza się do stanu uniemożliwiającego jej funkcjonowanie w rodzinie, w miejscu zamieszkania lub pracy. Pojęcie to nie obejmuje takiego stanu, kiedy osoba chora psychicznie wprowadzie zachowuje się w sposób odbiegający od przyjętych wymogów społecznych, ale ma zachowaną zdolność funkcjonowania w otaczającej ją rzeczywistości społecznej^[52].

⁴⁹ Kazimierz Zgryzek, "Przesłanki stosowania przymusu bezpośredniego wobec osób z zaburzeniami psychicznymi w trybie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego," w *Problemy nauk penalnych. Prace ofiarowane Pani Profesor Oktawii Górniok*, red. Leon Tyszkiewicz (Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 1996), 391 i n.

⁵⁰ Zbigniew Banaszczyk, "O odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez pacjentów szpitali psychiatrycznych," *Prawo i Medycyna*, nr 4 (2015): 43 i n.

⁵¹ Natalia Karczewska-Kamińska, *Przymus leczenia i inne interwencje medyczne bez zgody pacjenta* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), 168–177.

⁵² Postanowienie SN z dnia 18 marca 2025 r., I CSK 3113/24, LEX nr 3843862. Podobnie SN w postanowieniu z dnia 29 października 2024 r., II CSKP 741/24, LEX nr 3776321.

Po trzecie, przesłanką dopuszczającą leczenie w trybie wnioskowym jest uzasadnione na podstawie odrębnego badania lekarskiego przewidywanie, że leczenie w szpitalu psychiatrycznym przyniesie poprawę jej stanu zdrowia, a sama niezdolność do zaspokajania potrzeb życiowych nie jest warunkiem wystarczającym do orzeczenia hospitalizacji. Ta przesłanka znajduje potwierdzenie w postanowieniu SN z dnia 17 maja 2024 r., w którym SN orzekł, że

na sądzie spoczywa powinność ustalenia, jakie dotychczasowe zachowania chorego i z jakich powodów uzasadniają stwierdzenie, że brak leczenia w warunkach zamkniętych będzie prowadzić do znacznego pogorszenia stanu zdrowia, a także rozważenie z jakich przyczyn leczenie szpitalne, prowadzone w warunkach przymusu, stanowi lepszą gwarancję nie pogorszenia stanu zdrowia niż leczenie ambulatoryjne^[53].

Jeżeli nie ma pozytywnego przewidywania, że leczenie może przynieść poprawę stanu zdrowia, osoba taka powinna być umieszczona nie w szpitalu psychiatrycznym, ale w domu pomocy społecznej. Jest to słuszne rozwiązanie, z uwagi na zasadność leczenia psychiatrycznego osób, których rokowania co do przebiegu choroby są pomyślne. Umieszczenie w domu pomocy społecznej osób, które z kolei źle rokują, także stanowi jedną z form pomocy, która powinna być udzielona w takiej sytuacji.

Niemniej oznacza to, że przy przyjęciu do szpitala psychiatrycznego w trybie wnioskowym musi dojść do stwierdzenia choroby psychicznej i dopiero wówczas takie leczenie będzie mogło być rozpoczęte i kontynuowane^[54]. Przymusowe leczenie jest środkiem ostatecznym, dlatego też należy wykluczyć, że ambulatoryjne świadczenia z zakresu psychiatrii ani dobrowolna hospitalizacja w szpitalu psychiatrycznym nie będą możliwe lub skuteczne. Dopiero takie wykluczenie uzasadnia przymusowe leczenie psychiatryczne. Możliwość innego rodzaju hospitalizacji, mniej uciążliwej dla takiego pacjenta, zawsze musi być rozważona. Jak orzekł SN w postanowieniu z dnia 13 czerwca 2013 r.,

przewidywanie co do „znacznego pogorszenia” stanu zdrowia ma być stosownie do wskazania ustawy, oparte na „dotychczasowym zachowaniu” chorego. [...] Właściwym kluczem jest tu konkretnie, czyli wskazanie określonych

⁵³ Postanowienie SN z dnia 17 maja 2024 r., I CSK 842/24, LEX nr 3718170.

⁵⁴ Postanowienie SN z dnia 16 marca 2012 r., IV CSK 373/11, LEX nr 1169841.

faktów stanowiących podstawę wnioskowania, tak przez biegłego, jak i przez sąd^[55].

Z wnioskiem w sprawach tego rodzaju do sądu opiekuńczego mogą wystąpić osoby najbliższe pacjentowi – jego małżonek, dzieci, rodzice, opiekun prawny lub opiekun faktyczny – a więc osoby sprawujące faktyczną opiekę nad chorym, a także odpowiedni organ ds. pomocy społecznej. Co więcej, ze względu na fakt, że umieszczenie w szpitalu psychiatrycznym^[56] stanowi najbardziej uciążliwy sposób leczenia pacjenta, sąd opiekuńczy ma obowiązek rozważyć, czy mniej drastyczne sposoby terapii nie będą w takim przypadku skuteczne. Zatem rozpatrzenie tych przesłanek w pewnych sytuacjach może skutkować odroczeniem leczenia w szpitalu na podstawie trybu wnioskowego. Również SN w postanowieniu z dnia 16 listopada 2022 r. doprecyzował, że

na sądzie spoczywa powinność ustalenia, jakie dotychczasowe zachowania chorego i z jakich powodów uzasadniają stwierdzenie, że brak leczenia w warunkach zamkniętych może prowadzić do znacznego pogorszenia stanu zdrowia, a także rozważenie z jakich przyczyn leczenie szpitalne, prowadzone w warunkach przymusu, stanowi lepszą gwarancję niepogorszenia stanu zdrowia niż leczenie ambulatoryjne^[57].

Zatem to na sądzie spoczywa ciężar ustalenia zasadności leczenia przymusowego. Sąd w swojej ocenie musi kierować się tym, jaki skutek na stan zdrowia osoby chorej psychicznie może mieć brak leczenia szpitalnego, zważywszy na dotychczasowe zachowanie chorego i wpływ jego stanu zdrowia sprzed orzeczenia na jego zachowanie. Jest to niezwykle trudne zadanie, szczególnie że ta ocena dotyczy zmian w aspekcie czasowym i zawiera element prognozujący ewentualną poprawę stanu zdrowia takiej osoby. W takich postępowaniach sąd powinien szczególnie wnikliwie badać również inicjatywę dowodową, o jakiej mowa w art. 232 zd. 2 k.p.c.^[58]

⁵⁵ Postanowienie SN z dnia 13 czerwca 2013 r., IV CSK 126/13, LEX nr 1360288.

⁵⁶ Wanda Langiewicz, „Ochrona zdrowia psychicznego w Polsce. Stan i pilne potrzeby. System lecznictwa psychiatrycznego,” w *Ochrona zdrowia psychicznego w Polsce: wyzwania, plany, bariery, dobre praktyki, Raport RPO*, red. Jacek Wcióra (Warszawa: RPO, 2014), 52 i n.

⁵⁷ Postanowienie SN z dnia 16 listopada 2022 r., I CSK 5443/22, LEX nr 3522547.

⁵⁸ Zob. postanowienie SN z dnia 24 listopada 2016 r., III CSK 35/16, LEX nr 2191462.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 12 lipca 1996 r. orzekł, że „aby można było mówić o uzasadnionej konieczności leczenia chorego w szpitalu w tym trybie obligatoryjnie, musi wystąpić sytuacja, w której to pacjent w sposób obiektywny jest niezdolny do zaspokajania swoich podstawowych czynności życiowych”^[59]. Również J. Duda twierdzi, że aby określić obawy dotyczące pogorszenia się stanu zdrowia osoby chorej, muszą wystąpić konkretne oznaki, jak chociażby np. długotrwałe odmawianie przyjmowania leków^[60]. Przeciwnie stanowisko, które wydaje się bardziej zasadne, prezentuje D. Karkowska, podkreślając, iż leczenie przymusowe w oparciu o art. 29 u.o.z.p. jest szczególną ingerencją w dobra osobiste osoby chorej oraz że aby móc wydać postanowienie o przymusowym leczeniu, sąd musi być pewien, po pierwsze, faktu, iż leczenie przyniesie pozytywne skutki dla chorego, a po drugie, że chory faktycznie nie potrafi samodzielnie funkcjonować^[61]. Dopiero rozważenie tych dwóch przesłanek uzasadnia wydanie postanowienia o przymusowej hospitalizacji. Przymusowa hospitalizacja zawsze musi być traktowana i stosowana jako środek ostateczny.

Postępowania w omawianym trybie bywają przewlekłe, z różnych powodów, m.in. nie zawsze jest możliwe szybkie wyznaczenie pacjentowi pełnomocnika, co skutkuje przedłużeniem się postępowania. Także pozyskanie opinii biegłych i czas doręczeń to najczęstsze przyczyny, dla których zachowanie 14-dniowego terminu dla przeprowadzenia rozprawy staje się bardzo utrudnione. ETPC w uzasadnieniu wyroku z dnia 21 grudnia 2010 r. uznał, że nie do przyjęcia jest dopuszczenie opinii dopiero po trzech miesiącach od momentu umieszczenia skarżącej w szpitalu. Niemniej podniósł, że nieuniknione jest istnienie „pewnej zwłoki” w związku z uzyskaniem opinii^[62]. Zwraca uwagę na fakt, że opinia biegłego z zakresu psychiatrii ma inne znaczenie w postępowaniu w trybie wnioskowym niż w postępowaniu w trybie nagłym, w którym rola sądu sprowadza się do kontroli decyzji podjętej i zatwierdzonej przez personel szpitala. Zatem taka opinia musi posiadać analogię do decyzji innych lekarzy. Co więcej, w tym

⁵⁹ Postanowienie SN z dnia 12 lipca 1996 r., II CRN 81/96, OSNC 1996, nr 12 poz. 164.

⁶⁰ Duda, *Komentarz do ustawy*, 124–133.

⁶¹ Dorota Karkowska, „Prawa pacjenta psychiatrycznego,” w *Problemy zdrowia psychicznego – ewaluacja kształcenia pielęgniarek i położnych*, red. Marta Wojciechowska (Łódź: AHE, 2010), 152–153.

⁶² Wyrok ETPC z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie *Witek przeciwko Polsce*, skarga nr 13453/07.

przypadku opinia ma być podstawą „osadzenia” pacjenta w szpitalu^[63]. Dlatego też pacjenci zwykle uzyskują wypis ze szpitala^[64], zanim procedura^[65] znajdzie zastosowanie w sądzie. Zatem można stwierdzić, że dobrym rozwiązaniem jest praktykowanie rozprawy na terenie szpitala, co może przyczynić się do zapobiegnięcia wyjściu ze szpitala pacjentów przed rozpoczęciem rozprawy.

6 | Podsumowanie

Po pierwsze, zakres uregulowań prawnych dotyczących przymusowego leczenia psychiatrycznego osób przyjętych do szpitala psychiatrycznego na zasadach określonych w ustawie z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego determinuje ochronę życia i zdrowia pacjenta psychiatrycznego. Zatem należy sformułować wniosek *de lege ferenda*, że takie przymusowe leczenie powinno mieć jednak charakter szczególny i wyjątkowy oraz powinno podlegać kontroli sądu, gdyż pobyt w szpitalu bez aktualnej zgody godzi w podstawowe prawa konstytucyjne. Powyższe sytuacje nie powinny naruszać prawa każdego obywatela do wolności. Czasowe pozbawienie wolności w szpitalu psychiatrycznym musi być w sposób szczególny nadzorowane i poddane należytej kontroli.

Po drugie, należy stwierdzić, że pobyt w szpitalu psychiatrycznym co do zasady powinien następować za zgodą pacjenta. Zatem cofnięcie zgody determinuje konieczność wdrożenia takiego samego trybu postępowania, jak w wypadku przyjęcia do szpitala psychiatrycznego bez zgody. To rozwiązanie należy ocenić jak najbardziej pozytywnie, z uwagi na szczególny charakter uregulowań prawnych dotyczących przyjęcia pacjenta bez zgody do szpitala psychiatrycznego w trybie nagłym lub wnioskowym.

Po trzecie, bez uzyskania zgody lekarz może przyjąć pacjenta do szpitala psychiatrycznego w trybie nagłym, w sytuacji gdy, po pierwsze, stanowi on bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia swojego lub innych

⁶³ Tak orzekł SN w uzasadnieniu postanowienia z dnia 28 lipca 1999 r., II CKN 940/98, LEX nr 1216218.

⁶⁴ Beata Turzańska-Szacoń, *Ochrona zdrowia psychicznego* (Wrocław: Gaskor, 2012), 15 i n.

⁶⁵ Iwona Wrześniewska-Wal, „Wnioskowy tryb przyjęcia do szpitala psychiatrycznego – nowelizacja ustawy,” *Prawo i Medycyna*, nr 1 (2011): 106 i n.

osób i, po drugie, rozpoznano u niego chorobę psychiczną. Zatem *de lege ferenda* nie wydaje się konieczne, aby dyspozycją zarówno art. 23, art. 24, jak i art. 29 u.o.z.p. objąć nie psychozy, lecz również zaburzenia psychiczne, zgodnie z Międzynarodową Statystyczną Klasyfikacją Chorób i Problemów Zdrowotnych. Takie rozwiązanie z pewnością nie służyłoby większej ochronie zdrowia i życia osób z wszelkimi zaburzeniami psychicznymi niebędącymi psychozami. A tym samym nie przyczyniłoby się do zwiększenia ochrony takich osób na gruncie prawnym.

Po czwarte, należy podkreślić, że zgodnie z art. 28 u.o.z.p., jeżeli zachowanie osoby przyjętej do szpitala psychiatrycznego za zgodą wymaganą w art. 22 u.o.z.p. wskazuje na to, że zachodzą okoliczności określone w art. 23 ust. 1 u.o.z.p., a zgoda ta została cofnięta, stosuje się odpowiednio przepisy art. 23 ust. 2–5 u.o.z.p. oraz art. 25–27 u.o.z.p. Zarówno do cofnięcia, jak i wyrażenia zgody osoby przyjętej do szpitala psychiatrycznego należy stosować identyczne reguły. Zawsze musi być zachowana forma pisemna *ad probationem*. Skutkuje to tym, że w sytuacji gdy taka osoba w sposób jednoznaczny formułuje wycofanie zgody, należy zawsze zastosować procedurę z art. 28 u.o.z.p.

Po piąte, do szpitala psychiatrycznego, bez wymaganej zgody – w trybie wnioskowym, może być przyjęta również osoba chora psychicznie^[66], której dotychczasowe zachowanie wskazuje na to, że, po pierwsze, nieprzyjęcie do szpitala spowoduje znaczne pogorszenie stanu jej zdrowia psychicznego bądź, po drugie, która jest niezdolna do zaspokajania potrzeb życiowych, a, po trzecie, uzasadnione jest przewidywanie, że leczenie przyniesie poprawę jej stanu zdrowia. Bezprawne przymusowe umieszczenie w szpitalu psychiatrycznym może skutkować odpowiedzialnością z art. 189 k.k., który przewiduje karalność za bezprawne pozbawienie wolności. Takiej odpowiedzialności *de lege ferenda* będzie podlegać również ordynator (lekarz kierujący oddziałem), który pomimo ustania przesłanek uzasadniających przymusową hospitalizację nie wypisał pacjenta^[67]. Zatem należy podkreślić, że nie ma podstaw do hospitalizacji osoby bez jej zgody, jeżeli w wyniku obserwacji w trybie art. 24 u.o.z.p. nie stwierdzono u niej choroby psychicznej, która pozwala na przymusowe przyjęcie do szpitala psychiatrycznego w trybie art. 23 u.o.z.p.

⁶⁶ Kazimierz Zgryzek, "Przesłanki stosowania przymusu bezpośredniego," 391 i n.

⁶⁷ Jan Ciechorski, "Przyjęcie," 19.

Bibliografia

- Augustynowicz, Anna i Agnieszka Czerw. "Stosowanie środków przymusu bezpośredniego przez personel medyczny w procesie diagnostyczno-terapeutycznym w podmiotach leczniczych innych niż szpitale psychiatryczne – zagadnienia wybrane." *Prawo i Medycyna*, nr 1–2 (2013): 35–51.
- Balicki, Marek. "Przymus w psychiatrii – regulacje i praktyka." *Prawo i Medycyna*, nr 1 (1999): 40–60.
- Banaszczyk, Zbigniew. "O odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez pacjentów szpitali psychiatrycznych." *Prawo i Medycyna*, nr 4 (2015): 47–69.
- Boratyńska, Maria. *Wolny wybór. Gwarancje i granice prawa pacjenta do samostanowienia*. Warszawa: Instytut Problemów Ochrony Zdrowia, 2012.
- Ciechorski Jan. "Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2012 r., sygn. IV CSK373/11." *Prawo i Medycyna*, nr 1 (2016): 149–159.
- Ciechorski, Jan. "Prawa pacjenta szpitala psychiatrycznego – zarys problematyki." *Prawo i Medycyna*, nr 1 (2017): 38–59.
- Ciechorski, Jan. "Przyjęcie osoby bez jej zgody do szpitala psychiatrycznego na podstawie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego – uwagi w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka." *Europejski Przegląd Sądowy*, nr 4 (2018): 17.
- Dąbrowski, Stanisław. *W Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. Komentarz*, Stanisław Dąbrowski i Janusz Pietrzykowski. Warszawa: Instytut Psychiatrii i Neurologii, 1998.
- Drozdowska, Urszula. *Zgoda i informowanie pacjenta*. Warszawa: Eskulap, 2010.
- Duda, Juliusz. *Komentarz do ustawy o ochronie zdrowia psychicznego*. Warszawa: LexisNexis, 2009.
- Duda, Juliusz. *Komentarz do ustawy o ochronie zdrowia psychicznego*. Warszawa: LexisNexis, 2006.
- Gałęcki, Piotr, Kinga Bobińska i Krzysztof Eichstaedt. *Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016.
- Gałęcki, Piotr, Kinga Bobińska i Krzysztof Eichstaedt. *Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2013.
- Golonka, Anna. "Problematyka zgody na leczenie wyrażonej przez osobę z tzw. zaburzeniami psychicznymi." *Wojskowy Przegląd Prawniczy*, nr 2 (2013): 106–122.
- Gromek, Krystyna. *Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. Komentarz*. Kraków: ABC, 2004.
- Góralski, Piotr. "Terapia sprawców czynów zabronionych jako forma środka zabezpieczającego." *Prokuratura i Prawo*, nr 2 (2019): 5–23.
- Hajdukiewicz, Danuta. *Zagadnienia psychiatrii sądowej. Część I. Podstawy prawne i medyczne*. Warszawa: Instytut Psychiatrii i Neurologii, 2016.

- Janiszewska, Beata. "O podstawach ubezwłasnowolnienia." *Monitor Prawniczy*, nr 11 (2015): 598–600.
- Janiszewska, Beata. "Podmiotowe uwarunkowania hospitalizacji psychiatrycznej w celu obserwacji." *Monitor Prawniczy*, nr 3 (2013): 13–24.
- Janiszewska, Beata. *Zgoda na udzielenie świadczenia zdrowotnego. Ujęcie wewnętrzno-systemowe*. Warszawa: C.H. Beck, 2013.
- Janiszewska, Beata. "Zgoda pacjenta jako przesłanka legalności udzielenia świadczenia zdrowotnego." W *Regulacja prawna czynności medycznych. System Prawa Medycznego*, red. Eleonora Zielińska, 551–552. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Karczewska-Kamińska, Natalia. *Przymus leczenia i inne interwencje medyczne bez zgody pacjenta*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Karkowska, Dorota. "Prawa pacjenta psychiatrycznego." W *Problemy zdrowia psychicznego – ewaluacja kształcenia pielęgniarek i położnych*, red. Marta Wojciechowska, 152–153. Łódź: AHE, 2010.
- Klaczak, Karolina. "Kilka uwag dotyczących środka zabezpieczającego w postaci pobytu w zakładzie psychiatrycznym wobec sprawców nie poczytalnych." *Psychiatria Sądowa*, nr 4 (2023): 51–64.
- Klaczak, Karolina. "Wykonywanie wolnościowego środka zabezpieczającego wobec sprawcy umieszczonego w zakładzie psychiatrycznym na podstawie orzeczenia w odrębnej sprawie." *Prawo i Więź*, nr 3 (46) (2023): 413–429. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI46.488>.
- Komarnicka-Boberska, Karolina i Mariusz Ulman. "Art. 28." W *Ochrona zdrowia psychicznego. Komentarz*, red. Paweł Drembkowski, Błażej Kmiecik i Radosław Tymięski, 617–620. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Kubiak, Rafał. *Zgoda na zabieg medyczny. Kompendium dla lekarzy*. Kraków: MP, 2013.
- Langiewicz, Wanda. "Ochrona zdrowia psychicznego w Polsce. Stan i pilne potrzeby. System leczenia psychiatrycznego." W *Ochrona zdrowia psychicznego w Polsce: wyzwania, plany, bariery, dobre praktyki, Raport RPO*, red. Jacek Wcióra, 1–176. Warszawa: RPO, 2014.
- Pałdyna, Tomasz. *Praktyka sądowa w zakresie stosowania wybranych instytucji prawnych zawartych w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2016.
- Paprzycki, Lech. *Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. Wprowadzenie*. Kraków: Zakamycze, 1996.
- Pasierb, Natalia, Robert Pudło, Katarzyna Girczys-Poedniok i Piotr Gorczyca. "Czy artykuł 28 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego wymaga uzupełniania? Rozważania na kanwie opisu przypadku." *Neuropsychiatria i Neuropsychologia*, nr 8, t. 2 (2013): 84–87.

- Szwed, Marcin. *Przymusowe umieszczenie w zakładzie psychiatrycznym w świetle współczesnych standardów ochrony praw człowieka*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Sychowicz, Marek. "Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ochrony zdrowia psychicznego." *Przegląd Sądowy*, nr 1 (1995): 3–14.
- System prawa medycznego. Szczegółne świadczenia zdrowotne*, red. Leszek Bosek i Agata Wnukiewicz-Kozłowska. Warszawa: C.H. Beck, 2018.
- System prawa medycznego*, t. I, red. Eleonora Zielińska i in. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Świdarska, Małgorzata. *Zgoda pacjenta na zabieg medyczny*. Toruń: Dom Organizatora TNOiK, 2007.
- Turzańska-Szacoń, Beata. *Ochrona zdrowia psychicznego*. Wrocław: Gaskor, 2012.
- Tużnik, Marta Roma. "Lecznicze środki zabezpieczające w Kodeksie karnym skarbowym." *Ius Novum*, nr 4 (2022): 23–24.
- Wciórka, Jacek. "Psychopatologia: objawy i zespoły zaburzeń psychicznych." W *Psychiatria*, t. I, red. Janusz Rybakowski, Stanisław Pużyński i Jacek Wciórka, 373–398. Wrocław: Elsevier Urban & Partner, 2010.
- Wojcieszak-John, Agnieszka. "Sądowa ocena zasadności umieszczenia osoby z zaburzeniami psychicznymi w szpitalu psychiatrycznym bez zgody (wybrane zagadnienia)." *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny*, nr 1 (2023): 169–182.
- Wrześniewska-Wal, Iwona. "Wnioskowy tryb przyjęcia do szpitala psychiatrycznego – nowelizacja ustawy." *Prawo i Medycyna*, nr 1 (2011): 105–117.
- Zgryzek, Kazimierz. "Przesłanki stosowania przymusu bezpośredniego wobec osób z zaburzeniami psychicznymi w trybie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego." W *Problemy nauk penalnych. Prace ofiarowane Pani Profesor Oktawii Górniok*, red. Leon Tyszkiewicz, 391–395. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 1996.



The Business of Being Barbie. A Case Study of an Ambidextrous Intellectual Property Protection Strategy*

Abstract

This paper examines Mattel's intellectual property strategy for Barbie through a dual SWOT framework, demonstrating how the brand operates simultaneously as both a defensive fortress and an offensive growth engine. Drawing on legal records, financial disclosures and market data, the study demonstrates that Barbie's intellectual property portfolio exemplifies an "ambidextrous strategy" – one that protects brand integrity through rigorous enforcement while expanding across film, fashion, gaming and digital ecosystems through strategic licensing and partnerships. The weighted SWOT analysis shows that Barbie's defensive strengths significantly outweigh external threats, thereby creating a formidable enforcement infrastructure capable of countering counterfeiters, AI-driven look-alikes and jurisdictional challenges. On the

MARLENA JANKOWSKA – associate professor, University of Silesia in Katowice, ORCID – 0000-0001-5425-9593, e-mail: marlena.jankowska@us.edu.pl

JOSÉ GERALDO ROMANELLO BUENO – full professor, Mackenzie Presbyterian University in São Paulo, ORCID:0000-0002-1715-081X, e-mail: geraldo.romanello@mackenzie.br

* This research was funded in part (30%) by the National Science Center in Poland under the grant "Brand Abuse: Brand as a New Personal Interest under the Polish Civil Code against an EU and US Backdrop" (grant holder: Marlena Maria Jankowska-Augustyn, No. 2021/43/B/HS5/01156). For the purposes of Open Access, the author has applied a CC-BY license to any Author Accepted Manuscript (AAM) version arising from this submission. The research was also co-financed. The research activities were also co-financed (70%) by the funds granted under the Research Excellence Initiative of the University of Silesia in Katowice.

offensive side, Barbie's monetization capabilities align closely with expansion opportunities, enabling the brand to scale into new markets while managing exposure risks through curated growth. These parallel strategies are not mutually exclusive but symbiotic: enforcement actions against counterfeiters preserve consumer trust, which in turn enables luxury collaborations, while trade dress protection enhances the appeal of IP extensions such as feature films and video games. The paper contributes to intellectual property scholarship by demonstrating that SWOT analysis can serve as a practical framework for shaping and assessing IP strategy and to business strategy literature by illustrating how established brands maintain market dominance through calibrated, complementary defensive and offensive IP management in competitive, fast-changing industries.

KEYWORDS: intellectual property strategy, Barbie, Mattel, ambidextrous strategy, SWOT analysis, brand licensing, defensive IP strategy, offensive IP strategy

1 | Introduction

Few toys (product brands) are as instantly recognizable or as legally fortified as Barbie, the flagship doll of Mattel, Inc. (corporate brand).^[1] The story of Barbie's legal life is not merely one of a doll, but of a carefully managed IP empire that has enabled continuous innovation, extensive

¹ S. Prakash Sethi, Emre A. Veral, H. Jack Shapiro, Olga Emelianova, "Mattel, Inc.: Global Manufacturing Principles (GMP) – A Life-Cycle Analysis of a Company-Based Code of Conduct in the Toy Industry," *Journal of Business Ethics* 99, no. 4 (2011): 483-517; David Barboza, Louise Story, "Toy Making in China, Mattel's Way," *New York Times*, 26 July 2007, http://www.nytimes.com/2007/07/26/business/26toy.html?_r=1; S. Prakash Sethi, *Multinational Corporations and the Impact of Public Advocacy on Corporate Strategy: Nestle and the Infant Formula Controversy* (Boston: Kluwer Academic Publishers, 1994); Datis Khajeheian, "Market Analysis, Strategy Diagnosis and Opportunity Recognition in Toy Industry," *International Journal of Entrepreneurship and Small Business* 33, no. 2 (2018): 220-240; Margaret Walsh, "Plush Endeavors: An Analysis of the Modern American Soft-Toy Industry," *Business History Review* 66, no. 4 (1992): 637-670; K.P. Sunny, Rajesh Sund, "Productivity & Competitiveness of Indian Toy Industry: Prospects & Challenges," *Productivity* 55, no. 1 (2014); Amanda Lowerre O'Donnell, Jacqueline Thompson, "Toy Meets World: IP Strategies for the Toy Industry," *Landslide* 13, (2020): 5.

commercialization and, at times, offered cautionary lessons in the limits of IP enforcement.^[2]

For over six decades since Barbie's 1959 debut, Mattel has employed a rigorous multifaceted Intellectual Property Strategy (IPS) to protect and commercialize the Barbie brand on a global scale.^[3] Mattel explicitly positions itself as an "IP-driven" toy company,^[4] leveraging a portfolio of iconic product brands (led by Barbie) and expanding those assets into content, consumer products, digital media, and live experiences.^[5]

This paper begins with a general SWOT analysis of Mattel, examining the company's position in the global toy and entertainment market – its strengths, financial footing and the pressures it faces in a rapidly evolving industry. The focus then shifts to Barbie, where a SWOT framework is used to analyze the brand's intellectual property portfolio in a twofold manner. One IP-SWOT is developed for *offensive strategy* and another for *defensive strategy*. This approach demonstrates how Mattel has both expanded and defended Barbie through a combination of bold initiatives – such as licensing, litigation and digital ventures – and protective measures, including brand enforcement and cultural adaptation. By bifurcating the analysis, the paper acknowledges that *defensive and offensive IP strategies coexist* rather than compete (cf. ambidextrous strategy; "sword and shield" strategy).^[6]

The study draws on two categories of sources: legal records, including court rulings, trademark and patent filings, expert commentary and business materials, including Mattel's financial statements, SEC filings, industry reports and market data. Together, these sources provide a comprehensive picture of how Mattel manages Barbie not merely as a toy, but as a complex legal and commercial asset.

² Orly Lobel, *You Don't Own Me: How Mattel V. MGA Entertainment Exposed Barbie's Dark Side* (2017).

³ M.G. Lord, *Forever Barbie: The Unauthorized Biography of a Real Doll* (Liveright Publishing, 2024); Mary F. Rogers, *Barbie Culture* (Thousand Oaks: Sage, 1999); Miriam Forman-Brunell, "Barbie in 'LIFE': The Life of Barbie," *The Journal of the History of Childhood and Youth* 2, no. 3 (2009): 303-311; Kristin Noelle Weissman, *Barbie: The Icon, the Image, the Ideal: An Analytical Interpretation of the Barbie Doll in Popular Culture* (Boca Raton: Universal-Publishers, 1999)

⁴ Mattel, Inc., *Annual Report 2025* (Form 10-K), U.S. Securities and Exchange Commission, filed February 25, 2025, accessed October 15, 2025, <https://d18rnop25nwr6d.cloudfront.net/CIK-0000063276/9dbe7a03-5260-4d8f-a033-881e00319f9f.pdf>, p. 4.

⁵ Ibidem.

⁶ M.Jankowska, *Legal Warriors. Competing Through Intellectual Property – A Typology of 100 Strategies with Implementation*, Katowice, 2026.

Most importantly, the paper demonstrates that SWOT analysis is not merely a business planning tool but also a practical framework for shaping and assessing intellectual property strategy.

2 | Toy Industry

The global toy industry (valued at USD 107.4 billion) is highly competitive, relying on innovation, marketing and entertainment to drive sales.^[7] Companies compete through “quality, play value, brands and price.”^[8] However, powerful retailers limit pricing flexibility, while short product life-cycles and unpredictable “hit” toy products create revenue volatility.^[9] Success requires anticipating trends in popular culture, film and technology.

The global toy and game industry is characterized by a paradox: technological stasis in product design alongside volatility in consumer markets.^[10] Patent activity remains limited, rendering radical breakthroughs unlikely. For incumbents such as Mattel, this dynamic is both stabilizing and constraining. Core franchises – Barbie, the plastic royalty; Hot Wheels, icons of miniature speed; and Fisher-Price, the perennial nursery companion – operate in a landscape where sudden obsolescence is improbable. Yet when innovations do emerge, they tend to cluster in niches such as augmented

⁷ Aline Darc Piculo dos Santos, Galdenoro Botura Junior Fausto Medola, “Innovation in the Design of Inclusive Toys: Development and Evaluation of a Prototype for Visually Impaired Children,” *Strategic Design Research Journal* 12, no. 3 (2019): 338-360; Aline Darc Piculo dos Santos, Fausto Medola, “O Design de Brinquedos para Crianças com Deficiência Visual [The Design of Toys for Visually Impaired Children],” in *Proceedings of 3rd Simpósio Interdesigners* (Bauru: UNESP, 2016): 232-247.

⁸ Mattel, Inc., *Annual Report 2025*.

⁹ Jason Cincotta, Cathryn Camacho, Drew Olian, “Strategic Report for Mattel, Inc.” Harkness Consulting. Innovation through Collaboration (2007), accessed August 26, 2023, <http://economics-files.pomona.edu/jlikens/seniorseminars/harknessconsulting2008/pdfs/mattel.pdf>; cf. Orly Lobel, *You Don’t Own Me: How Mattel V. MGA Entertainment Exposed Barbie’s Dark Side*.

¹⁰ “Toy and Game Retailing in Australia,” IBISWorld Industry Report (2023), accessed January 15, 2025 through Deakin Online Library; Datis Khajeheian, “Market Analysis, Strategy Diagnosis and Opportunity Recognition in Toy Industry”; Margaret Walsh, “Plush Endeavors: An Analysis of the Modern American Soft-Toy Industry”; K.P. Sunny, Rajesh Sund, “Productivity & Competitiveness of Indian Toy Industry: Prospects & Challenges.”

reality, robotics, or STEM-based learning, where their disruptive effect is magnified, akin to an unexpected shift within an otherwise predictable franchise.

Fig. 1. IBISWorld Industry Report (2023).^[11]

Technology & Systems		Potential Disruptive Innovation: Factors Driving Threat of Change		
	Level	Factor	Disruptive Effect	Description
✔	Very Low	Rate of Innovation	Very Unlikely	A ranked measure for the number of patents assigned to an industry. A faster rate of new patent additions to the industry increases the likelihood of a disruptive innovation occurring.
⚠	High	Innovation Concentration	Likely	A measure for the mix of patent classes assigned to the industry. A greater concentration of patents in one area increases the likelihood of technological disruption of incumbent operators.
⊖	Medium	Ease of Entry	Potential	A qualitative measure of barriers to entry. Fewer barriers to entry increases the likelihood that new entrants can disrupt incumbents by putting new technologies to use.
✔	Very Low	Rate of Entry	Very Unlikely	Annualized growth in the number of enterprises in the industry, ranked against all other industries. A greater intensity of companies entering an industry increases the pool of potential disruptors.
✔	Very Low	Market Concentration	Very Unlikely	A ranked measure of the largest core market for the industry. Concentrated core markets present a low-end market or new market entry point for disruptive technologies to capture market share.

Ultimately, IPS constitutes the primary field of competition. Market entry barriers in toy manufacturing are only moderately restrictive; however, the decisive barrier lies in IP ownership. The capacity to control characters, universes and franchises transforms a toy from a physical object into an enduring ecosystem. For Mattel, the brand portfolios of Barbie or Hot Wheels are not merely trademarks; they are cultural assets deployed across films, games, licensing and merchandising.^[12] This integration of IP ensures that incremental product updates resonate beyond the toy aisle, extending into cultural memory and consumer identity. The rate of new

¹¹ “Toy and Game Retailing in Australia,” IBISWorld Industry Report (2023), accessed January 15, 2025 through Deakin Online Library.

¹² Kristin Noelle Weissman, *Barbie: The Icon, the Image, the Ideal: An Analytical Interpretation of the Barbie Doll in Popular Culture*.

market entrants remains low and market concentration remains high. This creates a fortress-like structure around established corporate giants, albeit not an impenetrable one. Startups leveraging novel characters or digital communities occasionally penetrate this structure, posing challenges not in traditional toy aisles but in the cultural spaces where new IP captures attention and imagination.

It is, in fact, the management of intellectual property rather than toy design that constitutes the genuine site of disruption. As Teece's framework of dynamic capabilities suggests, long-term competitiveness lies not in static assets but in the capacity to continuously reconfigure them.^[13] For Mattel, survival and growth are increasingly tied not to the continual reinvention of Barbie or Hot Wheels as objects, but to their cultivation as transmedia ecosystems – comprising narratives, images and experiences that extend across film, television, games and merchandise. The toy itself is an *anchor*, while the surrounding IPS generates the *gravitational pull*.

Yet, despite technological conservatism in design, the industry remains volatile. Consumer tastes oscillate in response to media cycles, revivals and viral trends, while broader economic fluctuations reverberate through sales. In such a context, Mattel's strategic resilience rests less on radical invention than on the management of IP portfolios, the cultivation of cross-generational loyalty and ensuring that Barbie's next cinematic appearance or Hot Wheels' digital iteration is as defensible in law as it is compelling in cultural terms.

3 | One Mattel Philosophy

Founded in 1945, Mattel is the world's fourth-largest toy manufacturer, operating in 35 countries and employing 32,000 people. Best known for Barbie – its main product and “one of the most long-lived designed products of all time” – Mattel manages a diverse portfolio under its “One Mattel Philosophy” through three business segments.^[14]

¹³ David J. Teece, Gary Pisano, Amy Shuen, “Dynamic Capabilities and Strategic Management,” *Strategic Management Journal* 18, no. 7 (1997): 509-533.

¹⁴ Mattel, Inc., *Annual Report 2025* (Form 10-K).

Under its one Mattel umbrella brand (“One Mattel Philosophy”),^[15] the company maintains three distinct business segments, each comprising subsidiary brands, joint ventures, and licensing arrangements.

Table 1. Mattel’s portfolio segments.^[16]

Segment	Core brands, joint ventures, or licensing agreements	
Mattel Girls & Boys Brands:	• Barbie • Polly Pocket! • Hot Wheels • Matchbox • Tyco R/C Vehicles • Nickelodeon	• Disney Classics • Harry Potter • Batman • MegaMan • Yu Gi Oh! • MegaMan
Fisher-Price Brands:	• Little People • Power Wheels • BabyGear • See ‘N Say • View-Master	• InteractTV • Barney • Winnie the Pooh • Dora the Explorer • Sesame Street
American Girl Brands:	• American Girl • Bitty Baby • Angelina Ballerina	• Hopscotch Hill School • Just Like You

Mattel offers toys and action figures based on films, cartoons and computer game characters, e.g., Minecraft, puzzles, educational toys and games (UNO).

¹⁵ Marlena Jankowska, “Threads and Tech: From Runway Sass to Smart Class – Pierre Bourdieu’s Concept of Capital Revisited,” *Prawo i Więź* 54, no. 1 (2025), <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI54.1189>; Marlena Jankowska i Mirosław Pawełczyk, “Intellectual Property Philosophies and Brand Strategies: Converging Theories and Integrative Approaches,” *Prawo i Więź* 52, no. 5 (2024), <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI52.1004>; Marlena Jankowska i Mirosław Pawełczyk, “Intellectual Property Law: Philosophical Foundations, Theoretical Frameworks, and Cross-Pollination,” *Prawo i Więź* 47, no. 4 (2023), <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI47.823>; Marlena Jankowska, Mirosław Pawełczyk and Ewelina Badura, “Enabling Society 5.0 through COVID-19 Digital Transformation, New Data Ecosystems, and Sustainability: Post-pandemic Legal Reflections,” *Prawo i Więź* 44, no. 1 (2023), <https://doi.org/10.36128/priw.vi44.603>.

¹⁶ Jason Cincotta, Cathryn Camacho, Drew Olian, “Strategic Report...

4 | Mattel's IPS

Mattel often describes itself as an *IP-driven company*; however, this positioning was not achieved overnight. Rather, it emerged from years of intense competition and, at times, adverse courtroom outcomes^[17] that demonstrated how intellectual property may function both as a sword and a shield.

Figure 2. The New Yorker on Mattel's IP strategy.^[18]

THE NEW YORKER

When the Israeli-born businessman Ynon Kreiz became the head of Mattel, in 2018, he was its fourth C.E.O. in four years. Toys R Us had recently gone bankrupt, causing a slump in sales; Kreiz's predecessor had resigned after Mattel suffered a loss of three hundred million dollars. Kreiz, whose résumé includes a stint at Fox Kids Europe, saw an opportunity for growth. Mattel, he argued, had a children's-entertainment catalogue "second only to Disney." Just as Marvel had gone from ailing comic-book publisher to Hollywood behemoth, the toymaker could leverage its intellectual property at the multiplex. Kreiz told me, "My thesis was that we needed to transition from being a toy-manufacturing company, making items, to an I.P. company, managing franchises."

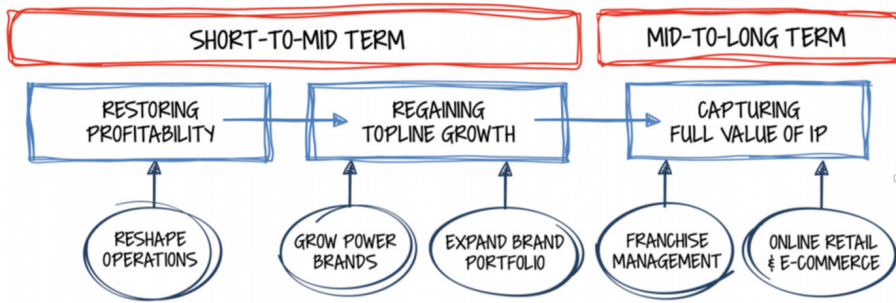
¹⁷ *Mattel, Inc. v. MGA Entertainment, Inc.*, 616 F.3d 904 (9th Cir. 2010); *Mattel, Inc. v. MCA Records, Inc.*, 296 F.3d 894 (9th Cir. 2002); *Mattel, Inc. v. MCA Records, Inc.*, 28 F. App'x 713 (9th Cir. 2002); *Mattel, Inc. v. Walking Mountain Prods.*, 353 F.3d 792 (9th Cir. 2003); *Mattel, Inc. v. Adventure Apparel*, 2001 WL 286728 (S.D.N.Y. 2001); *Mattel, Inc. v. Global China Networks*, 2001 WL 1634716 (S.D.N.Y. 2001); *Mattel, Inc. v. 99¢ Only Stores*, 2001 WL 984673 (C.D. Cal. 2001); *Mattel, Inc. v. Jcom, Inc.*, 48 U.S.P.Q.2d 1467 (S.D.N.Y. 1998); *Mattel, Inc. v. Pitt*, 229 F. Supp. 2d 315 (S.D.N.Y. 2002); *Mattel, Inc. v. Radio City Entertainment*, 210 F. Supp. 2d 154 (S.D.N.Y. 2002).

¹⁸ Alex Barasch, "After 'Barbie': Mattel Is Raiding Its Entire Toybox," *New Yorker*, July 2, 2023, <https://www.newyorker.com/magazine/2023/07/10/after-Barbie-mattel-is-raiding-its-entire-toybox>, accessed: October 21, 2025.

In 2022 Mattel was ranked no. 23 on Fast Company's list of the 100 Best Workplaces for Innovators recognizing the company's commitment to innovation.^[19] Mattel pursues two principal strategic directions:

1. accelerating top-line growth through the scaling of its portfolio, growing franchise brands, advancing e-commerce and direct-to-consumer business and continuing to optimize operations;
2. expanding its entertainment offering to capture the full value of Mattel's IP across highly accretive business verticals, including content, consumer products and digital experiences.^[20]

Figure 3. Mattel Strategy.^[21]



Mattel was an early innovator, being the first company to advertise its products back in the 1950s.^[22] The recent *Barbie* film has given the traditional children's toy a much-needed boost in good branding and increased popularity.^[23]

¹⁹ Jay Woodruff, "One Hundred Best Workplaces for Innovators," *Fast Company* (2022): 32.

²⁰ Mattel, Inc., *Annual Report 2025* (Form 10-K).

²¹ Mattel, Inc., *Annual Report 2025* (Form 10-K).

²² Cynthia Littleton, "The Joy Factory: How Mattel Keeps Its Enduring Brands Present in Pop Culture," *Variety*, March 6, 2025, <https://variety.com/2025/biz/news/mattel-brands-pop-culture-80-anniversary-1236328516/>; Orly Lobel, *You Don't Own Me: How Mattel V. MGA Entertainment Exposed Barbie's Dark Side*.

²³ Stonefield, C. (10 August 2023). Unravelling Mattel's Innovative Journey to Barbie's Unicorn Magic, Axis Innovation. <https://axisinnov.medium.com/unravelling-mattels-innovative-journey-to-Barbie-s-unicorn-magic-53dd462e9555>.

5

Maxi-Mini Strategy Based on the General Mattel Corporate Brand SWOT FrameworkRGF

Table 2. SWOT Matrix – Mattel (with Weighted Values, Scale & Scores).^[24]

Strengths = 4.57		Weaknesses = 3.56	
Expertise		Resources	
1.	Experience (78 years) (0.12; 5)	1.	Dependence on limited customers (targets kids) (0.06; 3)
2.	Diverse brand portfolio (0.08; 5)	2.	Financial performance (0.10; 4)
3.	Prominent brand portfolio (0.08; 5)	3.	Reckless M&A strategy* (0.12; 3)
4.	High brand recall (0.05; 4)	4.	Limited popularity of Barbie – hence new versions (0.13; 4)
5.	Employs talents (0.04; 5)	5.	Hindered market penetration due to cultural differences* (0.06; 3)
6.	Presence in film production and digital games (0.04; 5)		
Market		Market	
7.	Snazzy location in CA (0.04; 4)	6.	Concentrated base of wholesale customers (0.09; 4)
8.	Strategic initiatives (0.05; 3)	Service	
9.	Acquisitions strengthened the brand image and scope of products* (e.g. UNO, American Girl) (0.03; 4)	7.	Large workforce (0.09; 4)
Capabilities		Ethic & Law	
10.	Global distribution network (0.07; 5)	8.	Toxic toys scandal and legal issues (0.15; 4)
11.	Manufacturing network (0.08; 5)	9.	Product imitations lead to loss of revenue (0.20; 3)
12.	Strong financial position (0.04; 4)		
13.	Strong partnerships, e.g. Microsoft, Disney (0.08; 5)		
14.	Strong presence in 40 countries (0.03; 3)		
15.	Strong omnipresence (0.06; 5)		
16.	Sells in 150 countries (0.05; 4)		
17.	Cost saving programs: improved efficiency in offshoring and outsourcing (0.03; 5)		

²⁴ The presented SWOT analysis–both in this general Corporate Brand SWOT and in the following Barbie Product Brand SWOTs–adopts a consistent, multi-layered methodological model. All SWOT matrices are constructed using a weighted evaluation framework, in which each factor is assigned three parameters: “Weight,”

Opportunities = 4.69		Threats = 3.86	
Technology		Market	
1.	Research and innovation (0.08; 4)	1.	Aggressive competitor expansion (0.10; 5)
2.	Advanced technologies for toy segment (0.12; 5)	2.	Moderate barriers of entrance (0.08; 3)
3.	Changing technology induces demand (0.10; 5)	3.	Labor-intensive and not capital-intensive character of the sector (0.08; 3)
Market		4.	Inflation and unfavorable trade policies (0.07; 3)
4.	Global market (0.10; 5)	5.	Foreign exchange risks (weak USD) (0.10; 4)
5.	Online retail market (0.13; 5)	6.	Governmental regulations (0.05; 3)
6.	Manufacturing plants in developing countries (0.13; 4)		
Capabilities		Ethics	
7.	Potential of tapping into comics and movie franchise (0.11; 5)	7.	Ethical obligations (0.08; 3)
8.	Potential of tapping into video games & online games (0.13; 5)	8.	Higher expectations of informed clients re: kids safety (0.10; 5)
Trends		Clients	
9.	Growing demand for toys (0.10; 4)	9.	Kids' changing expectations (0.12; 4)
		10.	Changing trends and substitute activities (0.10; 3)
* the same factor can be both, a strength and a weakness		11.	Product imitation (0.12; 5)

reflecting its relative importance; “Scale,” indicating its assessed performance or impact; and “Weighted Value,” calculated as their product. This approach enables a semi-quantitative ranking of factors and facilitates comparative interpretation across cases. Importantly, the allocation of weights and scores is inherently judgment-based and rests on expert evaluation. Such discretion is not a methodological flaw but rather a defining feature of SWOT analysis as applied in management studies. It reflects the epistemological openness of business analysis, where interpretative flexibility and heuristic reasoning are essential for capturing complex and dynamic market realities. Accordingly, the methodology embraces a degree of analytical subjectivity, enabling the integration of qualitative insights, industry knowledge, and strategic foresight. This stands in contrast to more rigid, normatively constrained methods—such as those typical of legal analysis—thereby allowing for a more adaptive and innovation-sensitive understanding of competitive positioning.

Figure 3. A Heatmap for the Mattel general SWOT.

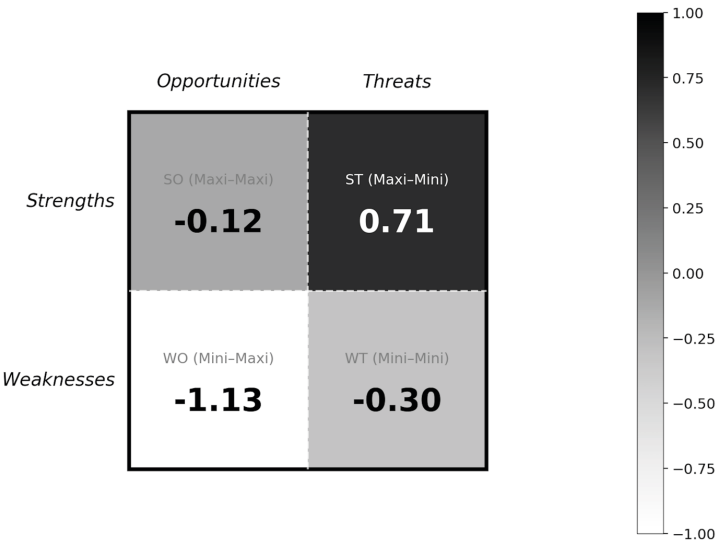


Table 3. Mattel TOWS Matrix (Weighted Scores).

Strategy	Formula	Score	Interpretation
SO (Maxi-Maxi)	Strengths (4.57) - Opportunities (4.69)	-0.12	Slight gap: opportunities outweigh strengths. Expansion possible but requires investment to catch up with fast-changing tech/markets.
WO (Mini-Maxi)	Weaknesses (3.56) - Opportunities (4.69)	-1.13	Weaknesses heavily overshadowed by opportunities. A “repair first, expand later” posture – high risk if overextended.
ST (Maxi-Mini)	Strengths (4.57) - Threats (3.86)	+0.71	Strong defensive fit: Mattel’s assets (brands, global reach, partnerships) outmatch current threats. Best stability option.
WT (Mini-Mini)	Weaknesses (3.56) - Threats (3.86)	-0.30	Vulnerabilities slightly greater than threats. This is the “avoid & retrench” quadrant. Weakest option.

The maxi-mini score of +0.71 indicates that Mattel’s principal advantage lies in its ability to transform its strongest assets into safeguards against outside pressures. The company has learned that the safest way to confront competitors such as Hasbro and LEGO is not through direct rivalry, but through the cultivation of strategic alliances that are difficult to ignore. Its long-standing partnership with Disney has provided Mattel with access to

franchises such as *Frozen*, *Toy Story*, and *Cars*^[25] – film-based tie-ins that reliably generate toy sales whenever a blockbuster reaches theatres. The partnership with Warner Bros^[26] went even further: the *Barbie* film (2023) was not only a box-office success but also a cultural phenomenon that extended into fashion, music and consumer products. Similarly, Mattel's collaboration with Microsoft around *Minecraft* toy sets and Xbox promotions shows how the company integrates its products into children's digital lives rather than being replaced by them.^[27] These alliances function as more than contractual arrangements; they are shields, embedding Mattel's toys in the worlds that children already love and making it more difficult for rivals to displace them.

Beyond strategic alliances, Mattel has mastered the practice of incremental innovation – small but steady upgrades that keep old favorites alive.^[28] Examples include Hot Wheels AR tracks, where allow children to project their cars into virtual races on mobile devices;^[29] *UNO Flip* and *UNO*

²⁵ Jennifer Maas, "Mattel Wins Back Disney Princess and 'Frozen' Toys Licensing Deal," *Variety*, January 26, 2022, <https://variety.com/2022/film/news/mattel-disney-princess-frozen-toy-deal-hasbro-1235163887/>; Paul R. La Monica, "Disney Princess Toys, and Frozen's Elsa and Anna, Are Coming Back to Mattel," *CNN Business*, January 26, 2022, <https://www.cnn.com/2022/01/26/investing/disney-princess-frozen-toys-mattel-hasbro/index.html>.

²⁶ Casey McDonald, "Mattel Renews Licensing Partnership with Warner Bros. Discovery Global Consumer Products," *Business Wire*, July 25, 2023, <https://www.businesswire.com/news/home/20230725270832/en/Mattel-Renews-Licensing-Partnership-with-Warner-Bros.-Discovery-Global-Consumer-Products>; Niki Kazakos, "Mattel and Warner Bros. Discovery Global Consumer Products Announce Multi-Year Licensing Partnership for DC Characters and Stories," *Business Wire*, February 27, 2025, <https://www.businesswire.com/news/home/20250227553324/en/Mattel-and-Warner-Bros.-Discovery-Global-Consumer-Products-Announce-Multi-Year-Licensing-Partnership-for-DC-Characters-and-Stories>;

²⁷ Ellen Slater, "A *Minecraft* Movie' Will Bring Exciting Toys This Spring," *The Toy Insider* (2025), <https://thetoyinsider.com/mattel-minecraft-movie-toys/>

²⁸ Mattel, "Business Model Innovation" *Mattel, Inc.*, <https://corporate.mattel.com/business-model-innovation>; "Mattel is No. 17 on the list of the World's 50 Most Innovative Companies of 2024", Nicole LaPorte, "Why Mattel is one of the most innovative companies of 2024," *Fast Company* (2024), <https://www.fastcompany.com/91038650/mattel-most-innovative-companies-2024>

²⁹ Scott Stein, "Hot Wheels Rift Rally Turns Your Home Into a Mixed-Reality RC Stunt Track," *CNET* (2023), <https://www.cnet.com/tech/gaming/hot-wheels-iphone-and-playstation-mixed-reality-rc-racing-game-races-in-your-home/>.

Attack,^[30] which add just enough novelty to spark new interest in a classic game format; and Fisher-Price smart toys, which reassure parents by combining education with entertainment.^[31] None of these changes represent revolutions. They are closer to fresh coats of paint or clever twists that make classics feel new again. In a market where children's tastes evolve faster than ever, such incremental improvements are central to maintaining Mattel's resilience against obsolescence.

Mattel also consistently launches new product lines to meet evolving consumer expectations and defend against substitutes. American Girl "Truly Me" dolls allow children to see themselves reflected in their toys,^[32] while STEM Barbies^[33] reframe play as preparation for future careers, thereby transforming cultural criticism into an opportunity. The *Masters of the Universe* reboot^[34] illustrates another dimension of this strategy: the revival of nostalgic intellectual property to capture the interest of both parents, who remember the brand, and younger generations, who are encountering it for the first time. Each of these launches functions as an additional layer of protection, distributing risk across diverse audiences and reducing the vulnerability of Mattel's core portfolio.

Finally, Mattel's global reach and efficient manufacturing system underpin these strategies. By producing in Mexico, China and Indonesia, the company cushions itself against inflation and rising labor costs, while its presence in 150 countries enables growth in markets such as India and Brazil

³⁰ Mattel, "UNO FLIP™" (manual de instruções GXV56-BP), https://service.mattel.com/instruction_sheets/GXV56-BP.pdf.

³¹ Science Museum Group Collection, "Fisher Price Smart Toy Bear" (2016), <https://collection.sciencemuseumgroup.org.uk/objects/co8566144/fisher-price-smart-toy-bear>; Nancy A. Jennings, Judi Puritz Cook, "Toys That Train the Tots: Fisher-Price's Smart Toys in the Digital Age," in *The Marketing of Children's Toys* (2021), DOI: 10.1007/978-3-030-62881-9_7.

³² Mattel, "American Girl and Disney Reveal First Wave of Enchanting New Doll Collection" (2024), <https://corporate.mattel.com/news/American-Girl-and-Disney-Reveal-First-Wave-of-Enchanting-New-Doll-Collection>

³³ David Mouriquand, "Barbie honours STEM trailblazers for International Women's Day" *Euronews* (2023), <https://www.euronews.com/culture/2023/03/07/barbie-honours-stem-trailblazers-for-international-womens-day>.

³⁴ PJ Lewis, "Mattel Announces Next Masters of the Universe Toy Collections Inspired by Upcoming Netflix Animated Series He-Man and The Masters of the Universe" *Mattel, Inc.* (2021), <https://corporate.mattel.com/news/mattel-announces-next-masters-of-the-universe-toy-collections-inspired-by-upcoming-animated-series-he-man-and-the-masters-of-the-universe>.

to offset stagnation in the United States and Europe.^[35] Combined with an expanding direct-to-consumer and e-commerce model, Mattel is less exposed to declining traditional retail channels or unfavorable trade policies.

Taken together, the maxi-mini strategy reveals a company that does not react impulsively to emerging external threats. Instead, Mattel relies on its alliances, refreshes its core products through thoughtful updates, launches new product lines in response to cultural or market developments and leverages its global scale to maintain its position. The result is not dramatic reinvention but steady, deliberate adaptation, transforming external pressures into opportunities for long-term resilience.

6 | Barbie Product Brand Defensive IP Strategy SWOT – A Maxi–Mini (ST) Focus A

The Barbie intellectual property arsenal^[36] was assessed using a weighted SWOT framework, with results presented in Table 4. The analysis shows that the brand's enforcement infrastructure is not only formidable but also calibrated to counter the most acute external threats.

³⁵ Mattel, „Revenue of Mattel worldwide from 2018 to 2024, by region (in million U.S. dollars)” *Statista* (2025), <https://www.statista.com/statistics/198722/international-revenue-of-mattel-by-region/>; S. Prakash Sethi, Emre A. Veral, H. Jack Shapiro, Olga Emelianova, „Mattel, Inc.: Global Manufacturing Principles (GMP) – A Life-Cycle Analysis of a Company-Based Code of Conduct in the Toy Industry” *Journal of Business Ethics* 99, nr 4 (2011): 483–517, DOI: 10.1007/s10551-010-0673-0; Mattel, „Mattel Announces Multi-Year Global Licensing Agreement with Universal for DreamWorks Animation's Trolls Franchise” (2022), <https://corporate.mattel.com/news/mattel-announces-multi-year-global-licensing-agreement-with-universal-for-dreamworks-animations-trolls-franchise>

³⁶ WIPO Magazine, „In the News,” *WIPO Magazine*, <https://www.wipo.int/en/web/wipo-magazine/articles/in-the-news-36699>; EUIPO, „She's a Barbie girl in an IP world,” *EUIPO*, <https://www.euipo.europa.eu/sv/news/she-s-a-Barbie-girl-in-an-ip-world>; https://www.dpma.de/english/our_office/publications/milestones/patentsbrandspop/Barbie/index.html; DPMA, „Well protected: Barbie, Ken and the upright stand,” *DPMA*, https://www.dpma.de/english/our_office/publications/milestones/patentsbrandspop/Barbie/index.html; Selected Barbie patents (primarily hair-related): „Ken's hair style” (patent USD689965); „Eyelash-simulating rooted fibre” (patent US3411235); „Changeable-shape hair piece and method

Table 4. Weighted SWOT Analysis of BARBIE IP Enforcement.

SWOT Factor	Weight	Scale	Weighted Value
Strengths (S)			4.60
Famous BARBIE trademarks (incl. Pantone 219C)	0.12	5	0.60
Global multi-class trademark coverage	0.10	5	0.50
Design + utility patents (legacy + current)	0.10	5	0.50
Recognized trade dress (pink box / visual identity)	0.07	5	0.35
Brand-protection org & litigation budget	0.10	5	0.50
Customs/anti-counterfeit programs & registries	0.10	5	0.50
Contracts/NDAs & license clauses	0.06	5	0.30
Online enforcement tooling	0.08	5	0.40
Counsel network	0.07	5	0.35
Confusion/dilution evidence	0.10	5	0.50
Weaknesses (W)			3.24
Expired patents	0.12	3	0.36
Parody/fair-use limits	0.11	3	0.33
PR risk from over-enforcement	0.11	3	0.33
Jurisdictional delays	0.12	4	0.48
High cost/uncertain litigation	0.12	4	0.48
Trade dress fact-intensive	0.09	3	0.27
Legacy license encumbrances	0.09	3	0.27
Partner non-compliance	0.12	3	0.36
Evidence collection burdens	0.12	3	0.36

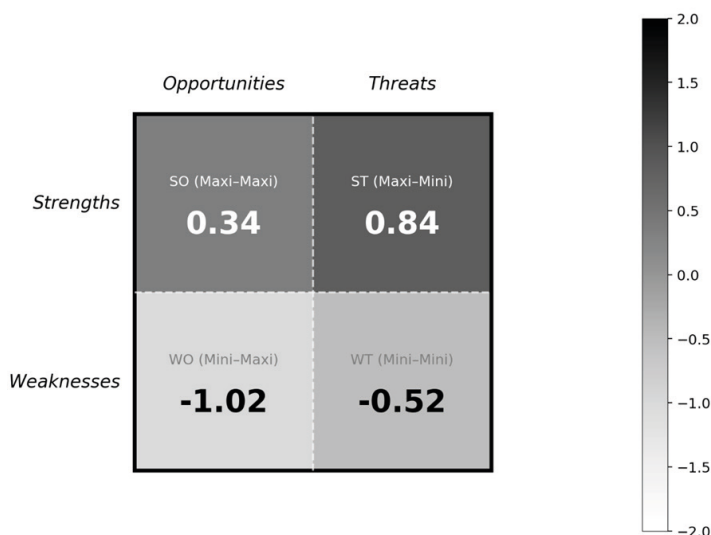
of styling” (patent US3955587); “Winking apparatus” (patent US4424644); “Doll simulating yoyo play” (patent WO200108774); “Doll having spinning light supporting belt” (patent WO200268080), “Hair-styling doll head having colour-change hair crimper” (patent WO2004108240), “Doll responding to human breath such as caused by whispering, speaking, singing, or blowing” (patent WO200424276), “A stand that generates electrostatic charge to make the doll’s hair move” (patent US9205342), cf. Lucy Crook, Jingshen Chen, “Life in plastic, it’s patented” *CSIRO* (2023), <https://www.csiro.au/en/news/All/Articles/2023/August/Barbie-ip>.

SWOT Factor	Weight	Scale	Weighted Value
Opportunities (O)			4.26
AI anti-counterfeit	0.12	5	0.60
Customs MOUs/seizures	0.10	4	0.40
Expanded registrations	0.10	4	0.40
UDRP/URS efficiencies	0.08	4	0.32
Marketplace registries	0.12	5	0.60
Cross-border hubs	0.10	4	0.40
Legislative advocacy	0.10	4	0.40
Defensive publications	0.08	3	0.24
Settlements/test cases	0.10	4	0.40
Supplier serialization	0.10	5	0.50
Threats (T)			3.76
Counterfeit networks	0.12	5	0.60
Expanding parody/fair-use	0.10	4	0.40
Jurisdictional variance	0.11	4	0.44
Genericide/dilution	0.09	3	0.27
Competitor look-alikes	0.11	4	0.44
Marketplace policy shifts	0.09	3	0.27
Gray-market imports	0.09	3	0.27
Budget pressures	0.09	3	0.27
Enforcement lag	0.10	4	0.40
AI-generated look-alikes	0.10	4	0.40

5.1. Interpretation of Results

The quantitative assessment is clear: $S=4.60$, $W=3.24$, $O=4.26$, $T=3.76$, producing a net ST balance of $+0.84$ – a decisive margin compared with weaker quadrants (SO $+0.34$; WO -1.02 ; WT -0.52).

Figure 4. TOWS Heatmap for IP Defensive Strategy (Maxi-Mini).



In practical terms, Barbie's enforcement capacity – recognized marks with global coverage, trade dress with high consumer recognition, well-resourced anti-counterfeit programs and a seasoned litigation apparatus – directly eclipses the most pressing risks: sophisticated counterfeiters, AI-driven look-alikes and uneven jurisdictional regimes.^[37]

The implication is not subtle: Barbie does not prevail by pursuing every opportunity (cf. aggressive but often fruitless class-expansion strategies in *Tiffany v. Costco*^[38]) or by remedying every weakness (cf. dilution

³⁷ S. Prakash Sethi, Emre A. Veral, H. Jack Shapiro, Olga Emelianova, "Mattel, Inc.: Global Manufacturing Principles (GMP) – A Life-Cycle Analysis of a Company-Based Code of Conduct in the Toy Industry"; David Barboza, Louise Story, "Toy Making in China, Mattel's Way"; M.G. Lord, *Forever Barbie: The Unauthorized Biography of a Real Doll*; Orly Lobel, *You Don't Own Me: How Mattel V. MGA Entertainment Exposed Barbie's Dark Side*.

³⁸ No. 17-2798 (2d Cir. 2020).

claims undermined by parody defenses in *Mattel v. MCA Records*^[39], but by operating a fortress-defense paradigm^[40]. This strength is anchored in incontestable fame of the Barbie marks (Lanham Act §43(c)), codified color rights (Pantone 219C),^[41] multi-class global registrations, trade dress with secondary meaning (cf. *Two Pesos v. Taco Cabana*^[42]) and a well-financed litigation apparatus.

This strategic posture is deliberately selective and surgical. Customs interventions must be scaled to restrict counterfeit ingress at key systemic nodes (e.g., CBP/ICE seizures in U.S. ports, EUROPOL-coordinated container inspections in Rotterdam/Antwerp, and MOU frameworks in Shenzhen/Guangzhou). Marketplace enforcement should deepen “stay-down” integration with platforms such as Amazon’s Project Zero, Alibaba’s Good Faith Program and Shopee/Tokopedia registries, thereby transforming reactive takedowns into automated, systemic exclusion. Technological augmentation is essential: AI-driven counterfeit detection through perceptual hashing, adversarial image recognition, blockchain-based serialization and GAN- and deepfake-based filtering mechanisms.

Litigation strategy shifts from breadth to precedent engineering: focusing on disputes where factual patterns maximize deterrence (e.g., blatant look-alike dolls triggering *Polaroid* multifactor likelihood-of-confusion tests, deepfake campaigns implicating false endorsement under Lanham Act §43(a) and grey-market imports raising international exhaustion defenses). Venue choice is critical. In the U.S., the Southern District of New York (SDNY) is often preferred for cases involving trademark dilution and parody, given its well-developed jurisprudence in those areas. The International Trade Commission (ITC) provides powerful exclusion orders with global deterrent impact. In Europe, the UK High Court can establish cross-border injunctive precedents, while German Regional Courts (e.g., Hamburg, Düsseldorf) are valued for granting rapid *ex parte* relief.

Barbie’s defensive apparatus thus measures success not in the ubiquity of filings but in the strategic density of enforcement: actions that are highly visible for deterrent effect, doctrinally calibrated to avoid overreach

³⁹ 28 F. Supp. 2d 1120 (1998).

⁴⁰ More about fortress strategy cf. M.Jankowska, *Legal Warriors...*

⁴¹ Micah Barrett, “How ‘Barbie Pink’ Became A Trademark Protected Color of Mattel” *Rockridge Law* (2024), <https://rockridgelaw.com/2024/06/20/how-Barbie-pink-became-a-trademark-protected-color-of-mattel/>; *Qualitex Co. v. Jacobson Products Co., Inc.*, 514 U.S. 159 (1995).

⁴² *Two Pesos v. Taco Cabana, Inc.*, 505 U.S. 763 (1992).

backlash (cf. *Louis Vuitton v. Haute Diggity Dog*^[43] parody losses) and financially asymmetrical in a manner that imposes significant burdens on counterfeiters through discovery obligations, bond requirements and injunctive compliance well before Mattel’s own apparatus is strained. In effect, ubiquity dilutes, whereas discipline deters.

7 | Barbie Product Brand IP Offensive Strategy SWOT – A Maxi–Maxi (SO) Focus

While defensive enforcement is vital, Barbie’s intellectual property portfolio also functions as a growth engine. A weighted SWOT analysis of monetization capacity confirms that Barbie’s brand and licensing strengths significantly outpace the available opportunity set, supporting a Maxi-Maxi (SO) posture. In this context, IP operates not as a shield but a multiplier, enabling Barbie to scale across film, fashion, gaming and digital ecosystems while carefully managing exposure risks.

Table 5. Weighted SWOT Analysis of Barbie IP Monetization.

SWOT Factor	Weight	Scale	Weighted Value
Strengths (S)			4.75
Iconic BARBIE brand & color mark (219C)	0.12	5	0.60
Extensive character & storyline IP	0.10	5	0.50
Mature licensing machine & partner network	0.12	5	0.60
In-house content arms (Mattel Films/Television)	0.10	5	0.50
Global TM coverage enabling category expansion	0.08	5	0.40
Design language/trade dress & style guides	0.08	4	0.32
Consumer insight/data for extensions	0.07	4	0.28
Digital rights readiness (virtual goods/NFTs)	0.10	4	0.40
Co-brand credibility with fashion/luxury	0.11	5	0.55
Royalty/commercialization expertise	0.12	5	0.60

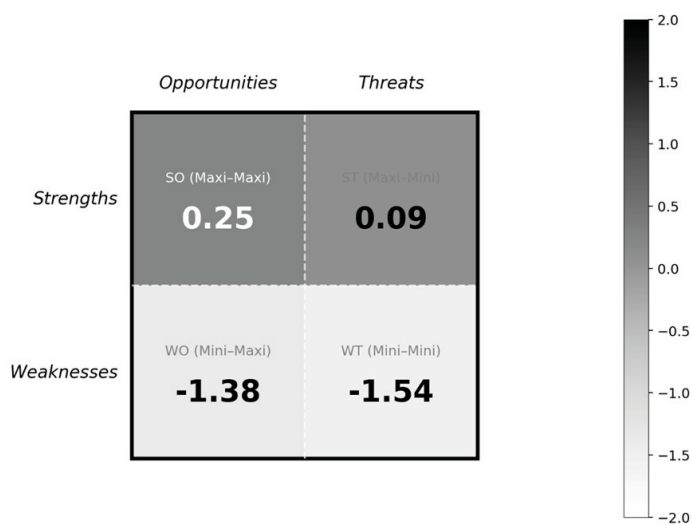
⁴³ *Louis Vuitton v. Haute Diggity Dog*, No. 06-2267 (4th Cir. 2007).

SWOT Factor	Weight	Scale	Weighted Value
Weaknesses (W)			3.12
Portfolio concentration	0.12	3	0.36
Clearance/approvals bottlenecks	0.10	3	0.30
Royalty leakage/audit friction	0.10	3	0.30
Rights fragmentation	0.12	3	0.36
Brand-fit constraints	0.10	3	0.30
Creator/talent dependency	0.10	3	0.30
Gaps in emergent genres (e.g., live-service games)	0.12	3	0.36
Over-licensing dilution risk	0.12	3	0.36
Regulatory constraints (kids' privacy/ads)	0.12	4	0.48
Opportunities (O)			4.50
Feature films & streaming franchises	0.14	5	0.70
AAA/AA video games & live ops	0.12	5	0.60
Fashion/luxury collabs & drops	0.12	5	0.60
Experiential (attractions, pop-ups)	0.10	4	0.40
DTC customization/marketplaces	0.10	4	0.40
International/local-language content	0.09	4	0.36
Virtual goods, UGC platforms, metaverse	0.12	5	0.60
Education/STEM/edutainment	0.10	4	0.40
AI-assisted content production	0.11	4	0.44
Threats (T)			4.66
Competing franchises (Disney, Hasbro, anime IPs)	0.12	5	0.60
Content cycle volatility/hit risk	0.11	5	0.55
Platform policy shifts	0.10	5	0.50
Digital IP theft/brand-jacking	0.10	5	0.50
Consumer fatigue/overexposure	0.10	5	0.50
Partner concentration risk	0.10	4	0.40
Macro downturns	0.10	4	0.40
Regulatory scrutiny (kids' ads/content)	0.13	5	0.65
Tech disruption/obsolescence	0.14	4	0.56

6.1. Interpretation of Results

The quantitative assessment is conclusive: $S=4.75$, $W=3.12$, $O=4.50$, $T=4.66$, with $SO = +0.25$ confirming a Maxi-Maxi trajectory.

Figure 5. TOWS Heatmap – IP Offensive Strategy (Maxi-Maxi).



Barbie's monetization infrastructure is sufficiently robust/resilient to exploit the opportunity curve, however, the narrow ST margin (+0.09) and negative WO (-1.38) and WT (-1.54) values demonstrate that unmanaged weaknesses – such as portfolio concentration, clearance bottlenecks, rights fragmentation and regulatory friction – would erode growth if not constrained by structural safeguards.

In practice, this offensive posture translates into a program of curated expansion. The brand must convert its narrative universe and global mark portfolio into repeatable content pipelines rather than isolated spectacles. Feature films and streaming series should be treated as serialized IP engines, akin to the Marvel Cinematic Universe model, with multi-title slates distributed across Netflix, Amazon and regionally dominant OTT ("Over-the-Top") platforms such as Tencent Video and Viacom. This approach hedges against the volatility associated with one-off box office performance, a structural lesson drawn from failures such as *John Carter*, while fostering sustained cultural saturation. Parallel gaps in the gaming

vertical must be closed through presence in live-service ecosystems: Barbie should exist simultaneously in avatar-based economies, such as in *Roblox* and *Fortnite*, and as the protagonist of AAA narrative-driven titles, using *Sims*-like simulation or Ubisoft-style open world design to anchor continuous digital relevance.

Fashion and luxury collaborations, already proven through Balmain and Moschino tie-ins,^[44] must evolve into rotating capsule partnerships with Dior, Chanel, or Louis Vuitton, engineered for scarcity through Supreme-style drop mechanics and secondary-market resale to reinforce exclusivity. Trademark licensing doctrine requires rigorous quality control in such arrangements; approval rights and brand-fit review boards thus become not merely marketing preferences but legal necessities for preserving enforceability under the Lanham Act. The digital frontier is equally central: Barbie's presence in user-generated content (UGC) environments such as TikTok's Effect House, Zepeto and metaverse spaces must be accompanied by NFTs structured as utility tokens, rather than securities, to avoid SEC scrutiny, with blockchain-based authentication serving the dual function of monetization and IP protection.

Experiential expansion, already tested in Malibu Dreamhouse activations,^[45] must be formalized into permanent or semi-permanent sites modeled on LEGO House in Billund, augmented by traveling exhibitions and pop-up installations linked to cinematic or digital release cycles. Educational and STEM tie-ins – such as robotics kits, AR-enabled mathematics games, and edutainment hybrids – function as both commercial growth vectors and compliance instruments within COPPA (US) and GDPR-K (EU) frameworks, thereby ensuring that expansion into youth-facing environments does not trigger regulatory backlash.

The overarching risk is overexposure, fatigue and dilution. To mitigate these, Barbie must institutionalize governance: brand-fit councils to screen partners, categorical caps to prevent market cannibalization, territorial exclusivity to stagger demand and auditable royalty-tracking to reduce

⁴⁴ Tanya Klich, "How Balmain And Barbie Are Defining The Future Of NFTs For Fashion, Tech And Toys," *Forbes*, January 12, 2022, <https://www.forbes.com/sites/tanyaklich/2022/01/12/balmain-barbie-and-the-future-of-nfts-for-fashion-tech-and-toys/>.

⁴⁵ Danielle Directo-Meston, "Malibu's Barbie DreamHouse Airbnb Got a Ken-ergy Makeover – Here's How to Get the Look at Home," *The Hollywood Reporter*, July 16, 2023, <https://www.hollywoodreporter.com/lifestyle/shopping/barbie-dreamhouse-malibu-airbnb-photos-shop-decor-1235524575/>.

revenue leakage. Release cadence should be sequenced so that films function as tentpoles, gaming and fashion collaborations sustain mid-cycle engagement and digital goods provide constant, low-friction touchpoints, collectively orchestrated into a rhythm that maximizes royalty yield without exhausting consumer attention.

Barbie's offensive apparatus thus rests not on indiscriminate ubiquity but on sequenced ubiquity, a form of curated proliferation where every activation – whether cinematic, interactive, sartorial, or digital – is timed and governed with a level of precision comparable to litigation strategy on the defensive side. In effect, Barbie's growth is secured not by saturating every channel, but by engineering spectacle within disciplined constraints, whereby ubiquity enhances value precisely because it is never allowed to collapse into uncontrolled expansion.

8 | Why Both Strategies Can Run in Parallel

Intellectual property is both a shield (in its defensive use against counterfeits and competitors) and a sword (in its offensive use to expand into media, licensing, and new markets). This implies that the same asset can serve multiple functions.^[46] Large firms like Mattel separate Brand Protection

⁴⁶ Agnieszka Zakrzewska-Bielawska, *Ambidextrous Strategy: Antecedents, Strategic Choices, and Performance* (New York: Routledge, 2021); Hsing-Er Lin, I-Chieh Hsu, Audrey Wenhsin Hsu, Hsi-Mei Chung, "Creating Competitive Advantages: Interactions Between Ambidextrous Diversification Strategy and Contextual Factors from a Dynamic Capability Perspective," *Technological Forecasting and Social Change* 154 (2020): 119952; Tobias Kollmann, Andreas Kuckertz, Christoph Stöckmann, "Continuous Innovation in Entrepreneurial Growth Companies: Exploring the Ambidextrous Strategy," *Journal of Enterprising Culture* 17, no. 3 (2009): 297-322; Yejing Wang, Haili Zhang, Michael Song, "Pure or Ambidextrous Strategy? A Study of Responsive and Proactive Market Orientations in Industrial Firms," *Journal of Business & Industrial Marketing* 35, no. 6 (2020): 1001-1010; Marco Bettiol, Mauro Capestro, Eleonora Di Maria, Stefano Micelli, "Ambidextrous Strategies in Turbulent Times: The Experience of Manufacturing SMEs During the COVID-19 Pandemic," *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management* 53, no. 2 (2023): 248-272; Chun-Hsien Wang, Tachia Chin, Jie-Heng Lin, "Openness and Firm Innovation Performance: The Moderating Effect of Ambidextrous Knowledge Search Strategy," *Journal of Knowledge Management* 24, no. 2 (2020): 301-323; Alexandra Ioanid, Denisa Iliescu, "Barbie's Success in the New Business Era: Technology, Innovation

and Legal functions from Licensing and Business Development. The former may operate a maxi-mini (defensive) strategy, while the latter may pursue a maxi-maxi (offensive) strategy, often reporting to different executives but coordinating through brand councils. These approaches are therefore complementary and not conflicting. Protecting trademarks and trade dress from dilution (defensive) enables high-value licensing into film, fashion and digital games (offensive). Without robust defenses, licensing revenues would collapse.

Table 6. Implications of the dual TOWS analysis – defensive vs. offensive IP strategy for Barbie.

Strategy of Choice	Result	Takeaways
Defensive IP SWOT	ST = +0.84 is the standout	enforcement strengths (famous trademarks, customs/takedowns, legal muscle) are materially greater than aggregate threats. Mattel should prioritize protection plays (more seizures, platform stay-downs, AI detection, selective litigation).
Offensive IP SWOT	SO = +0.25 edges out ST	with strong brand/production/licensing assets, Mattel can lean into growth opportunities (films/series, games, fashion, experiential, virtual goods, luxury collabs) – but threats are non-trivial (T = 4.66), so offense must be disciplined (avoid overexposure; hedge hit risk).

Figure 6. Ambidextrous IP Framework - comparative TOWS scores for Barbie’s defensive and offensive IP strategies.

Quadrant	Defensive IP SWOT	Offensive IP SWOT	Lead strategy
SO (Strengths-Opportunities)	+0.34	+0.25	Offense (Maxi-Maxi)
ST (Strengths-Threats)	+0.84	+0.09	Defense (Maxi-Mini)
WO (Weaknesses-Opportunities)	-1.02	-1.38	Weakness exposure
WT (Weaknesses-Threats)	-0.52	-1.54	Weakness exposure

The table juxtaposes the four TOWS quadrant scores derived from two independent weighted SWOT analyses: one calibrated for IP enforcement (defensive), the other for IP monetization (offensive). The shaded cells

and Performance. The Mattel Case,” *Management & Marketing Journal* 21, no. 2 (2023); Ludwig Maul, Sabine Pur, Michael Heinz, “Playing with Emerging Technologies: Comparing LEGO, Hasbro, Mattel’s Strategic Responses,” in *ISPIM Innovation Symposium* (Manchester: The International Society for Professional Innovation Management (ISPIM), June 2025), 1-17; Charles A. O’Reilly III, Michael L. Tushman, “The Ambidextrous Organization,” *Harvard Business Review* 82, no. 4 (2004): 74-81.

identify the dominant strategy per quadrant. Both strength-led quadrants return positive net scores – ST (+0.84) under the defensive model and SO (+0.25) under the offensive model – confirming that Barbie’s IP portfolio supports a simultaneous shield-and-sword position. The consistently negative weakness-led quadrants (WO and WT) across both models underscore the unmanaged vulnerabilities – portfolio concentration, rights fragmentation and regulatory friction – would erode either strategy if left unaddressed. The resulting pattern validates an ambidextrous IP strategy in which enforcement and commercialization operate as complementary, not competing, functions.

9 | Ambidextrous IPS. Summary

The strategic management of intellectual property, or IPS, has increasingly moved beyond the dichotomy of defensive enforcement and offensive commercialization. In practice, leading firms adopt what scholars of organizational theory describe as an “ambidextrous strategy”, whereby they simultaneously exploit opportunities for growth while exploring or reinforcing mechanisms to protect existing resources. For Mattel, Barbie exemplifies this dual approach: the doll is both a *cultural icon* that must be defended against counterfeiting, dilution and unauthorized use, and a dynamic *intellectual property asset* leveraged across films, fashion and digital ecosystems.

On the defensive side, Mattel has invested heavily in preserving Barbie’s distinctiveness under trademark, trade dress and copyright law. The company has litigated against counterfeiters, pursued domain name disputes under the Uniform Domain-Name Dispute-Resolution Policy (UDRP) and resorted to customs seizures to protect brand integrity.

Concurrently, Barbie functions as an instrument of offensive IP strategy. The 2023 *Barbie* feature film demonstrates the brand’s licensing and co-branding potential, generating over USD 1 billion at the box office while facilitating cross-industry collaborations in fashion, cosmetics and gaming. IP assets are not only protected but also actively deployed to capture value in adjacent markets. In this way, Barbie’s trademarks, character copyrights, and narrative universe become transferable vehicles for monetization across entertainment, digital media and luxury goods.

The dual role of Barbie's IP demonstrates that defensive and offensive strategies are not mutually exclusive but rather symbiotic. Enforcement actions against counterfeit dolls in China, for example, not only preserve consumer trust but also reinforce the legitimacy of luxury fashion collaborations. Likewise, the legal defense of Barbie's trade dress reinforces its cultural distinctiveness, which in turn enhances the appeal of IP-based extensions such as the *Barbie* film or themed video games. Mattel's ability to operate effectively in both the ST and SO quadrants makes Barbie an instructive case study in robust ambidextrous IP strategy.

Bibliography

- Barasch Alex, "After 'Barbie': Mattel Is Raiding Its Entire Toybox," *New Yorker*, July 2, 2023, <https://www.newyorker.com/magazine/2023/07/10/after-Barbie-mattel-is-raiding-its-entire-toybox>, accessed: October 21, 2025.
- Barboza David, Louise Story, "Toy Making in China, Mattel's Way," *New York Times*, July 26, 2007, http://www.nytimes.com/2007/07/26/business/26toy.html?_r=1.
- Barrett Micah, "How 'Barbie Pink' Became A Trademark Protected Color of Mattel," *Rockridge Law* (2024), <https://rockridgelaw.com/2024/06/20/how-Barbie-pink-became-a-trademark-protected-color-of-mattel/>.
- Bettiol Marco, Mauro Capestro, Eleonora Di Maria, Stefano Micelli, "Ambidextrous Strategies in Turbulent Times: The Experience of Manufacturing SMEs During the COVID-19 Pandemic," *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management* 53, no. 2 (2023): 248-272.
- Cincotta Jason, Cathryn Camacho, Drew Olian, "Strategic Report for Mattel, Inc.," *Harkness Consulting. Innovation through Collaboration* (2007), accessed August 26, 2023, <http://economics-files.pomona.edu/jlikens/seniorseminars/harknessconsulting2008/pdfs/mattel.pdf>.
- Crook Lucy, Jingshen Chen, "Life in plastic, it's patented," *CSIRO* (2023), <https://www.csiro.au/en/news/All/Articles/2023/August/Barbie-ip>.
- Directo-Meston Danielle, "Malibu's Barbie Dreamhouse Airbnb Got a Kenergy Makeover – Here's How to Get the Look at Home," *The Hollywood Reporter*, July 16, 2023, <https://www.hollywoodreporter.com/lifestyle/shopping/barbie-dreamhouse-malibu-airbnb-photos-shop-decor-1235524575/>.

- DPMA, "Well protected: Barbie, Ken and the upright stand," DPMA, https://www.dpma.de/english/our_office/publications/milestones/patentsbrandspop/Barbie/index.html.
- EUIPO, "She's a Barbie girl in an IP world," EUIPO, <https://www.euipo.europa.eu/sv/news/she-s-a-Barbie-girl-in-an-ip-world>.
- Forman-Brunell Miriam, "Barbie in 'LIFE': The Life of Barbie," *The Journal of the History of Childhood and Youth* 2, no. 3 (2009): 303-311.
- Ioanid Alexandra, Denisa Iliescu, "Barbie's Success in the New Business Era: Technology, Innovation and Performance. The Mattel Case," *Management & Marketing Journal* 21, no. 2 (2023).
- Jankowska Marlena, "Threads and Tech: From Runway Sass to Smart Class – Pierre Bourdieu's Concept of Capital Revisited," *Prawo i Więź* 54, no. 1 (2025), <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI54.1189>.
- Jankowska Marlena, Mirosław Pawełczyk, "Intellectual Property Philosophies and Brand Strategies: Converging Theories and Integrative Approaches," *Prawo i Więź* 52, no. 5 (2024), <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI52.1004>.
- Jankowska Marlena, Mirosław Pawełczyk, "Intellectual Property Law: Philosophical Foundations, Theoretical Frameworks, and Cross-Pollination," *Prawo i Więź* 47, no. 4 (2023), <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI47.823>.
- Jankowska Marlena, Mirosław Pawełczyk, Ewelina Badura, "Enabling Society 5.0 through COVID-19 Digital Transformation, New Data Ecosystems, and Sustainability: Post-pandemic Legal Reflections," *Prawo i Więź* 44, no. 1 (2023), <https://doi.org/10.36128/priw.vi44.603>.
- Jankowska Marlena, *Legal Warriors. Competing Through Intellectual Property – A Typology of 100 Strategies with Implementation*, Katowice (2026).
- Jennings Nancy A., Judi Puritz Cook, "Toys That Train the Tots: Fisher-Price's Smart Toys in the Digital Age," in *The Marketing of Children's Toys* (2021), DOI: 10.1007/978-3-030-62881-9_7.
- Kazakos Niki, "Mattel and Warner Bros. Discovery Global Consumer Products Announce Multi-Year Licensing Partnership for DC Characters and Stories," *Business Wire*, February 27, 2025, <https://www.businesswire.com/news/home/20250227553324/en/Mattel-and-Warner-Bros.-Discovery-Global-Consumer-Products-Announce-Multi-Year-Licensing-Partnership-for-DC-Characters-and-Stories>.
- Khajeheian Datis, "Market Analysis, Strategy Diagnosis and Opportunity Recognition in Toy Industry," *International Journal of Entrepreneurship and Small Business* 33, no. 2 (2018): 220-240.

- Klich Tanya, "How Balmain And Barbie Are Defining The Future Of NFTs For Fashion, Tech And Toys," *Forbes*, January 12, 2022, <https://www.forbes.com/sites/tanyaklich/2022/01/12/balmain-barbie-and-the-future-of-nfts-for-fashion-tech-and-toys/>.
- Kollmann Tobias, Andreas Kuckertz, Christoph Stöckmann, "Continuous Innovation in Entrepreneurial Growth Companies: Exploring the Ambidextrous Strategy," *Journal of Enterprising Culture* 17, no. 3 (2009): 297-322.
- La Monica Paul R., "Disney Princess Toys, and Frozen's Elsa and Anna, Are Coming Back to Mattel," *CNN Business*, January 26, 2022, <https://www.cnn.com/2022/01/26/investing/disney-princess-frozen-toys-mattel-hasbro/index.html>.
- LaPorte Nicole, "Why Mattel is one of the most innovative companies of 2024," *Fast Company* (2024), <https://www.fastcompany.com/91038650/mattel-most-innovative-companies-2024>.
- Lewis PJ, "Mattel Announces Next Masters of the Universe Toy Collections Inspired by Upcoming Netflix Animated Series He-Man and The Masters of the Universe," Mattel, Inc. (2021), <https://corporate.mattel.com/news/mattel-announces-next-masters-of-the-universe-toy-collections-inspired-by-upcoming-animated-series-he-man-and-the-masters-of-the-universe>.
- Lin Hsing-Er, I-Chieh Hsu, Audrey Wenhsin Hsu, Hsi-Mei Chung, "Creating Competitive Advantages: Interactions Between Ambidextrous Diversification Strategy and Contextual Factors from a Dynamic Capability Perspective," *Technological Forecasting and Social Change* 154 (2020): 119952.
- Littleton Cynthia, "The Joy Factory: How Mattel Keeps Its Enduring Brands Present in Pop Culture," *Variety*, March 6, 2025, <https://variety.com/2025/biz/news/mattel-brands-pop-culture-80-anniversary-1236328516/>.
- Lobel Orly, *You Don't Own Me: How Mattel V. MGA Entertainment Exposed Barbie's Dark Side* (2017).
- Lord M.G., *Forever Barbie: The Unauthorized Biography of a Real Doll* (Liveright Publishing, 2024).
- Louis Vuitton v. Haute Diggity Dog, No. 06-2267 (4th Cir. 2007).
- Lowerre O'Donnell Amanda, Jacqueline Thompson, "Toy Meets World: IP Strategies for the Toy Industry," *Landslide* 13 (2020): 5.
- Maas Jennifer, "Mattel Wins Back Disney Princess and 'Frozen' Toys Licensing Deal," *Variety*, January 26, 2022, <https://variety.com/2022/film/news/mattel-disney-princess-frozen-toy-deal-hasbro-1235163887/>.
- Mattel, Inc., *Annual Report 2025 (Form 10-K)*, U.S. Securities and Exchange Commission, filed February 25, 2025, accessed October 15, 2025, <https://d18rnop25nwr6d.cloudfront.net/CIK-0000063276/9dbe7a03-5260-4d8f-a033-881e00319f9f.pdf>.

- Mattel, "American Girl and Disney Reveal First Wave of Enchanting New Doll Collection" (2024), <https://corporate.mattel.com/news/American-Girl-and-Disney-Reveal-First-Wave-of-Enchanting-New-Doll-Collection>.
- Mattel, "Business Model Innovation," Mattel, Inc., <https://corporate.mattel.com/business-model-innovation>.
- Mattel, "Mattel Announces Multi-Year Global Licensing Agreement with Universal for DreamWorks Animation's Trolls Franchise" (2022), <https://corporate.mattel.com/news/mattel-announces-multi-year-global-licensing-agreement-with-universal-for-dreamworks-animations-trolls-franchise>.
- Mattel, "Revenue of Mattel worldwide from 2018 to 2024, by region (in million U.S. dollars)," *Statista* (2025), <https://www.statista.com/statistics/198722/international-revenue-of-mattel-by-region/>.
- Mattel, "UNO FLIP™" (manual de instruções GXV56-BP), https://service.mattel.com/instruction_sheets/GXV56-BP.pdf.
- Mattel, Inc. v. 99¢ Only Stores*, 2001 WL 984673 (C.D. Cal. 2001).
- Mattel, Inc. v. Adventure Apparel*, 2001 WL 286728 (S.D.N.Y. 2001).
- Mattel, Inc. v. Global China Networks*, 2001 WL 1634716 (S.D.N.Y. 2001).
- Mattel, Inc. v. Jcom, Inc.*, 48 U.S.P.Q.2d 1467 (S.D.N.Y. 1998).
- Mattel, Inc. v. MCA Records, Inc.*, 28 F. App'x 713 (9th Cir. 2002).
- Mattel, Inc. v. MCA Records, Inc.*, 296 F.3d 894 (9th Cir. 2002).
- Mattel, Inc. v. MGA Entertainment, Inc.*, 616 F.3d 904 (9th Cir. 2010).
- Mattel, Inc. v. Pitt*, 229 F. Supp. 2d 315 (S.D.N.Y. 2002).
- Mattel, Inc. v. Radio City Entertainment*, 210 F. Supp. 2d 154 (S.D.N.Y. 2002).
- Mattel, Inc. v. Walking Mountain Prods.*, 353 F.3d 792 (9th Cir. 2003).
- Maul Ludwig, Sabine Pur, Michael Heinz, "Playing with Emerging Technologies: Comparing LEGO, Hasbro, Mattel's Strategic Responses," in *ISPIM Innovation Symposium* (Manchester: The International Society for Professional Innovation Management (ISPIM), June 2025), 1-17.
- McDonald Casey, "Mattel Renews Licensing Partnership with Warner Bros. Discovery Global Consumer Products," *Business Wire*, July 25, 2023, <https://www.businesswire.com/news/home/20230725270832/en/Mattel-Renews-Licensing-Partnership-with-Warner-Bros.-Discovery-Global-Consumer-Products>.
- Mouriquand David, "Barbie honours STEM trailblazers for International Women's Day," *Euronews* (2023), <https://www.euronews.com/culture/2023/03/07/Barbie-honours-stem-trailblazers-for-international-womens-day>.
- No. 17-2798 (2d Cir. 2020).
- O'Reilly III Charles A., Michael L. Tushman, "The Ambidextrous Organization," *Harvard Business Review* 82, no. 4 (2004): 74-81.
- Qualitex Co. v. Jacobson Products Co., Inc.*, 514 U.S. 159 (1995).

Rogers Mary F., *Barbie Culture* (Thousand Oaks: Sage, 1999).

Santos Aline Darc Piculo dos, Fausto Medola, "O Design de Brinquedos para Crianças com Deficiência Visual [The Design of Toys for Visually Impaired Children]," in *Proceedings of 3rd Simpósio Interdesigners* (Bauru: UNESP, 2016): 232-247.

Santos Aline Darc Piculo dos, Galdenoro Botura Junior, Fausto Medola, "Innovation in the Design of Inclusive Toys: Development and Evaluation of a Prototype for Visually Impaired Children," *Strategic Design Research Journal* 12, no. 3 (2019): 338-360.

Science Museum Group Collection, "Fisher Price Smart Toy Bear" (2016), <https://collection.sciencemuseumgroup.org.uk/objects/co8566144/fisher-price-smart-toy-bear>.

Sethi S. Prakash, *Multinational Corporations and the Impact of Public Advocacy on Corporate Strategy: Nestle and the Infant Formula Controversy* (Boston: Kluwer Academic Publishers, 1994).

Sethi S. Prakash, Emre A. Veral, H. Jack Shapiro, Olga Emelianova, "Mattel, Inc.: Global Manufacturing Principles (GMP) – a Life-Cycle Analysis of a Company-Based Code of Conduct in the Toy Industry," *Journal of Business Ethics* 99, no. 4 (2011): 483-517.

Slater Ellen, "A Minecraft Movie' Will Bring Exciting Toys This Spring," *The Toy Insider* (2025), <https://thetoyinsider.com/mattel-minecraft-movie-toys/>.

Stein Scott, "Hot Wheels Rift Rally Turns Your Home Into a Mixed-Reality RC Stunt Track," *CNET* (2023), <https://www.cnet.com/tech/gaming/hot-wheels-iphone-and-playstation-mixed-reality-rc-racing-game-races-in-your-home/>.

Stonefield C., "Unravelling Mattel's Innovative Journey to Barbie's Unicorn Magic," *Axis Innovation*, August 10, 2023, <https://axisinnov.medium.com/unraveling-mattels-innovative-journey-to-Barbie-s-unicorn-magic-53dd462e9555>.

Sunny K.P., Rajesh Sund, "Productivity & Competitiveness of Indian Toy Industry: Prospects & Challenges," *Productivity* 55, no. 1 (2014).

Teece David J., Gary Pisano, Amy Shuen, "Dynamic Capabilities and Strategic Management," *Strategic Management Journal* 18, no. 7 (1997): 509-533.

"Toy and Game Retailing in Australia," *IBISWorld Industry Report* (2023), accessed January 15, 2025 through Deakin Online Library.

Two Pesos v. Taco Cabana, Inc., 505 U.S. 763 (1992).

Walsh Margaret, "Plush Endeavors: An Analysis of the Modern American Soft-Toy Industry," *Business History Review* 66, no. 4 (1992): 637-670.

Wang Chun-Hsien, Tachia Chin, Jie-Heng Lin, "Openness and Firm Innovation Performance: The Moderating Effect of Ambidextrous Knowledge Search Strategy," *Journal of Knowledge Management* 24, no. 2 (2020): 301-323.

Wang Yejing, Haili Zhang, Michael Song, "Pure or Ambidextrous Strategy? A Study of Responsive and Proactive Market Orientations in Industrial Firms," *Journal of Business & Industrial Marketing* 35, no. 6 (2020): 1001-1010.

Weissman Kristin Noelle, *Barbie: The Icon, the Image, the Ideal: An Analytical Interpretation of the Barbie Doll in Popular Culture* (Boca Raton: Universal-Publishers, 1999).

WIPO Magazine, "In the News," *WIPO Magazine*, <https://www.wipo.int/en/web/wipo-magazine/articles/in-the-news-36699>.

Woodruff J., "One Hundred Best Workplaces for Innovators," *Fast Company* (2022): 32.

Zakrzewska-Bielawska Agnieszka, *Ambidextrous Strategy: Antecedents, Strategic Choices, and Performance* (New York: Routledge, 2021).



Political-Legal Assessment of Post-Soviet Russia's First Military Doctrine (1993)

Abstract

This article analyzes the first military doctrine of the Russian Federation (1993) through a rigorous political-legal framework, identifying it as the foundational normative document shaping three decades of Russian strategic behavior. Rather than viewing the document as a military guideline, the research conceptualizes it as a constitutive act of state-building that emerged from the severe constitutional crisis. The paper demonstrates that the doctrine served as a central legal instrument for consolidating power within the executive branch. This security document effectively removed the conventional distinction between external defense and internal security, thereby authorizing the use of military force against domestic political adversaries. A strategic shift is apparent in nuclear strategy; the abandonment of the “No First Use” commitment has transformed the nuclear arsenal into a formidable instrument of global and regional coercion. The article also argues that the doctrine, validated by the 1995 Constitutional Court ruling, consolidated a strategic culture rooted in the primacy of force and in claims to exclusive spheres of influence. Central to this study is an examination of the doctrine’s international legal dimensions. The 1993 doctrine framework institutionalized a systematic subversion of the UN Charter by appropriating peacekeeping terminology to mask unilateral interventions in the “Near Abroad.” Through empirical analysis of conflicts in Georgia, Moldova, and Tajikistan, the article demonstrates how legislative innovations such as “compatriot protection” and “passportization” served as instruments of jurisdictional displacement. Finally, the research traces the normative continuity of these principles across subsequent security documents (2000–2021), concluding that the 1993 doctrine established strategic

and legal precedents for Russia's later military campaigns, specifically the 2008 invasion of Georgia and the 2022 full-scale invasion of Ukraine, thus ultimately fueling a self-reinforcing cycle of confrontation with the rules-based international order.

KEYWORDS: Russian military doctrine, constitutional crisis of 1993, Near Abroad, international law, internal security, peacekeeping, strategic continuity

1 | Introduction

Following the dissolution of the Soviet Union, the Russian Federation was characterized by profound political turbulence, institutional fragility, and a serious identity crisis. In 1993, during this transitional period, the political and military leadership sought to redefine national interests and adopted the first military doctrine.^[1] However, this document should not be analyzed solely as a security strategy. It was enacted on November 2, 1993, less than one month after the violent resolution of the constitutional crisis in Moscow. The conflict between the legislative branch, represented by Ruslan Khasbulatov, and the executive branch, led by Boris Yeltsin, culminated in the shelling of the parliament building and the forcible consolidation of presidential power. Boris Yeltsin acknowledged that the decision to dissolve parliament was illegal, as the binding constitution did not permit such action, but he immediately counterposed this official legitimacy with a higher value, namely the security of Russia and its people.^[2] As a result, the drafting of the doctrine became a direct normative reflection of these events. Although adopted post factum, the document sought to incorporate the violent resolution of the political crisis into a legal framework. This established a precedent for the domestic use of the armed forces for political purposes. The connection is made even stronger by the fact that internal threats listed in the doctrine, such as attempts at the violent overthrow of the constitutional order and “disruption of the functioning

¹ Andrei P. Tsygankov, *Russia's Foreign Policy: Change and Continuity in National Identity*, 5th ed. (Lanham: Rowman & Littlefield, 2019), 78.

² Donald Murray, *A Democracy of Despots* (Boulder: Westview Press, 1996), 177.

of state authority,”^[3] are substantially the same as the accusations Yeltsin made against his political opponents during the crisis.

The 1993 military doctrine of the Russian Federation has undergone extensive academic analysis. The work of well-known researchers such as Alexei G. Arbatov, Stephen J. Blank, Mary C. FitzGerald, Michal Pietkiewicz, and Andrei Kokoshin is particularly noteworthy, as they have primarily analyzed the doctrine in terms of security architecture and strategic stability. For instance, Alexei Arbatov identifies the doctrine as a foundational document that has defined Russia’s subsequent security policy and legitimized the principle of the “first use” of nuclear weapons for strategic purposes.^[4] This perspective is echoed by Stephen J. Blank, who examines the document from the standpoint of threat perception and security architecture. He explains how Russia sought to counterbalance Western superiority through nuclear deterrence.^[5] Although Academician Andrei Kokoshin does not explicitly focus on the doctrine, he investigates the political-military and military-strategic dimensions of Russia’s national security. He argues that politics and military strategy cannot function in isolation; therefore, he advocates their close integration, whereby military factors actively shape political decisions.^[6] Meanwhile, Mary C. FitzGerald, writing contemporaneously, identifies a more pronounced discontinuity with the prior doctrine. She notes that the doctrine did not merely depart from the late Soviet defensive strategy; it formally abandoned it. Instead, the document mandated readiness for any type of warfare, elevating offensive operations to the same level as defense in order to secure the strategic

³ Russian Federation, “Osnovnye polozheniya, voennoi doktriny Rossiiskoi Federatsii” [Basic Provisions of the military doctrine of the Russian Federation], *Rossiyskaya Gazeta*, November 18, 1993, 4, https://yeltsin.ru/uploads/upload/2019/12/21/22124076_18.11.1993.pdf.

⁴ Alexei G. Arbatov, *The Transformation of Russian Military Doctrine: Lessons Learned from Kosovo and Chechnya* (Garmisch-Partenkirchen: George C. Marshall European Center for Security Studies, 2000), 16, <https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/ADA478927.pdf>.

⁵ Stephen J. Blank, *Threats to Russian Security: The View from Moscow* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2000), 11, <https://press.armywarcollege.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1133&context=monographs>.

⁶ Andrei A. Kokoshin, *Politiko-voennye i voenno-strategicheskie problemy national’noi bezopasnosti Rossii i mezhdunarodnoi bezopasnosti* [Political-military and military-strategic problems of Russia’s national security and international security] (Moscow: Izd. Dom Vysshei shkoly ekonomiki, 2013), 11–12.

initiative.^[7] Michal Pietkiewicz expands this perspective by placing the 1993 document within the broader context of Russian security evolution. Most importantly, he draws attention to the doctrine's prioritization of internal threats. By prioritizing the suppression of attempts to overthrow the constitutional order, the doctrine effectively linked military strategy to the preservation of the domestic regime.^[8]

Existing scholarship has established a robust framework for understanding the military-political and strategic aspects of the 1993 doctrine; this article seeks to complement these foundational studies by applying a distinct legal analysis. Rather than revising the strategic conclusions of earlier authors, this study conceptualizes the document as a controversial legal artifact. One of the issues examined is the constitutional vacuum in which Presidential Edict No. 1833 was issued, a legal circumstance central to understanding the regime's political consolidation.

The article pursues three interrelated objectives. First, it seeks to demonstrate that the 1993 military doctrine functioned fundamentally as a constitutional instrument, rather than merely a military document. Issued less than a month after President Yeltsin's violent dissolution of parliament, the doctrine served to legitimize the October crisis resolution and consolidate presidential dominance over Russia's coercive apparatus and legislative branch, thereby transforming a constitutional violation into a legal precedent. Second, this study aims to reveal how the doctrine established the conceptual and legal architecture underpinning three decades of Russian interventionism. By formulating the "Near Abroad" as a zone of privileged interests, redefining peacekeeping as a unilateral prerogative, and elevating "compatriot protection" to a strategic priority, the 1993 document established normative frameworks that enabled operations systematically violating international law – from Moldova and Georgia in the 1990s to Ukraine in 2014 and 2022. Third, the article seeks to establish that the 1993 doctrine's significance extends far beyond its immediate historical moment. The principles it codified – the abandonment of "No First Use," the conflation of internal and external threats, and the assertion of sphere-of-influence claims – were not discarded but

⁷ Mary C. FitzGerald, "Russia's New Military Doctrine," *Naval War College Review* 46, no. 2 (Spring 1993): 37, <https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol46/iss2/4>.

⁸ Michal Pietkiewicz, "The Military Doctrine of the Russian Federation," *Polish Political Science Yearbook* 47, no. 3 (2018): 509, <https://doi.org/10.15804/ppsy2018314>.

were refined and expanded in subsequent documents (2000, 2010, 2014, 2021) and ultimately materialized in Russia's interventions in Georgia and Ukraine. Understanding the 1993 doctrine is therefore essential not only for comprehending Russia's immediate post-Soviet transformation but also for analyzing its contemporary geopolitical and strategic culture.

To achieve this, the research employs a multifaceted methodology, combining four analytical approaches:

1. dogmatic-legal analysis, which examines the juridical nature of the doctrine's normative provisions and their constitutional implications;
2. historical contextualization, which situates the document within the 1993 constitutional crisis and the broader post-Soviet transformation;
3. comparative-doctrinal examination, which traces the evolution of the 1993 principles through subsequent Russian security documents, analyzing both continuity and change in strategic concepts;
4. international legal assessment, which evaluates the doctrine's compliance with the UN Charter, peacekeeping norms, and humanitarian law, thereby identifying systematic patterns of circumvention.

Additionally, content analysis of the existing academic literature frames the political and strategic context within which the doctrine emerged and evolved.

2 | The Genesis of the Doctrine: Political Turmoil

In the immediate aftermath of the Soviet collapse, Russia's political and military leadership faced a fundamental challenge: to define the nature of the new Russian state and to conceptualize its identity in the absence of its imperial legacy. This process was characterized by an intense internal struggle between two opposing factions within the government: the liberal wing, led by Foreign Minister Andrei Kozyrev, and the conservative military establishment, represented by the Ministry of Defense.^[9] However,

⁹ Lasha Chantladze, "Internal Political Conflict in Russia and the War in Abkhazia (1992-1993)," *History, Archaeology, Ethnology*, no. XI (2024): 140, <http://www.sciencejournals.ge/index.php/HAE/article/view/482/426>

this ideological and bureaucratic confrontation did not unfold in a vacuum; it was exacerbated by the broader context of a severe economic crisis that accompanied the process of state formation. The government inherited an economy that was effectively bankrupt, lacked foreign currency reserves, faced a growing budget deficit, and carried \$80 billion in sovereign debt.^[10] In January 1992, the government initiated major economic reforms commonly referred to as “shock therapy.” By the end of the year, hyperinflation had reached 2500 percent. Consequently, the middle class was effectively ruined, and the process of privatization became known as *prikhvatizatsiya* (literally “grabbing”), thereby facilitating the concentration of wealth in the hands of a small group.^[11] Economic policy became a central point of confrontation between Boris Yeltsin and the legislative branch. Within the Congress of People’s Deputies, the “Industrial Union” faction, alongside conservative forces, mounted sustained opposition to Gaidar’s reforms. They argued that the government’s austere financial policies posed a direct threat to large state enterprises and their workforce; consequently, this parliamentary pressure ultimately led to the condemnation of the economic program and the forced resignation of its architect, Yegor Gaidar, in December 1992.^[12] However, the struggle extended beyond divergent economic perspectives. It was fundamentally institutional in nature. The existing constitutional framework lacked a clear hierarchy, thus creating systemic ambiguity regarding whether supreme authority resided in the executive or the legislative branch.^[13] This constitutional vacuum created fertile ground for institutional confrontation. As former Foreign Minister Andrei Kozyrev observed, the parliament had devolved into a “reactionary body,” intent on obstructing presidential efforts to augment its legislative power. As a remnant of the Soviet era, it obstructed constitutional reforms and supported Vice President Rutskoi in the ensuing power struggle. The confrontation culminated in the events of September and October 1993. On September 21, Boris Yeltsin issued a decree terminating the powers of the Supreme Soviet and assuming direct presidential rule until a new parliament could be elected. In response, the Supreme Soviet, under Chairman Ruslan Khasbulatov, voted to remove President Yeltsin from office and appointed Vice President Alexander Rutskoi as acting

¹⁰ Ronald Grigor Suny, ed., *The Cambridge History of Russia*, vol. 3, *The Twentieth Century* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), 358.

¹¹ Dmitri Trenin, *Russia* (Cambridge: Polity Press, 2019), 136.

¹² Suny, *The Cambridge History of Russia*, 3: 359–60.

¹³ Trenin, *Russia*, 139.

head of state. Rutskoi promptly sought to assert authority over the coercive apparatus, ordering the armed forces and police to report to him and issuing arrest warrants for Yeltsin. The legislators barricaded themselves inside the White House.^[14] Russia thus entered a state of dual sovereignty, characterized by two competing heads of state and parallel governments, each asserting supreme authority. Ultimately, Yeltsin employed military force to suppress the resistance, ordering the shelling of the parliamentary building. Following these events, he initiated constitutional reform that significantly diminished parliamentary authority, relocating essential powers to the presidency.^[15]

After the dissolution of the parliament, Yeltsin unilaterally promulgated a new constitution. This document established a super-presidential system, granting the head of state the unrestricted authority to issue decrees with the force of law. Moreover, the constitution introduced a significant structural change whereby the “force ministries” (the military, police, and the renamed KGB) reported directly to the president rather than to the prime minister.^[16]

3 | Legal-Dogmatic Analysis of Key Provisions:

3.1. The Internal Use of Armed Forces

During the 1993 political crisis, the decisive factor for Yeltsin’s retention of authority was not institutional frameworks but the support of the armed forces. The events of October exposed the structural feature of post-Soviet Russia: political will and coercive power superseded the formal constitution. This development was subsequently enshrined in law in the following sequence: the use of force in October preceded the establishment of the justificatory norm on November 2, when the president issued Edict No. 1833 On the Fundamental Provisions of the Military Doctrine of the Russian

¹⁴ Andrei Kozyrev, *The Firebird: The Elusive Fate of Russian Democracy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2019), 231.

¹⁵ Serhii Plokhy, *Lost Kingdom: The Quest For Empire and the Making of the Russian Nation* (New York; Basic Books, 2017), 314.

¹⁶ Stephen Kotkin, *Armageddon Averted: The Soviet Collapse, 1970-2000*, updated ed. (Oxford: Oxford University Press, 2008), 150-151.

Federation. This new doctrine, which bypassed the legislative body and was formalized by presidential edict, became the normative foundation of a political system grounded in executive hegemony and the institutionalization of coercive measures. Approved by the Security Council on November 2, the document was formalized on the same day by presidential decree.^[17]

The doctrine established a formal legal basis for the deployment of the Russian Federation's regular armed forces within its own territory. The document specified internal circumstances that justified the use of force, referring to unlawful activities by nationalist, separatist, and other organizations intended to destabilize the situation of the Russian Federation and violate its territorial integrity. It also authorized military intervention in response to "an attempt to violently overthrow the constitutional order or disrupt the functioning of state power and administration."^[18] Political-legal analysis of these formulations reveals that they constitute a paradigm of legal uncertainty. Terms like "destabilization" and "attempt to violently overthrow" do not constitute precisely defined legal categories; rather, they function as objects of political assessment. More significantly, this provision removed the normative boundary between foreign defense and internal security. The doctrine explicitly mandates the Russian Armed Forces to support internal affairs authorities and troops in the containment and suppression of domestic instability. This provision assigns broad domestic policing functions to the military, a role considerably more expansive than previously acknowledged. Initially, Western experts regarded this provision as a justification for the military suppression of parliament in October. Concurrently, it served as a "subtly concealed warning" to other political factions contemplating challenges to Yeltsin's authority.^[19]

3.2. The Nuclear Shift: Abandoning "No First Use."

The evolution of the military's internal functions exposed a structural vulnerability: an army occupied with domestic policing and constrained by economic limitations could no longer rely exclusively on conventional

¹⁷ Arbatov, *The Transformation of Russian Military Doctrine*, 3.

¹⁸ Russian Federation, "Osnovnye polozheniya voennoi doktriny", 4.

¹⁹ Halcomb, James F., and Michael M. Boll. *Russia's New Doctrine: Two Views*. (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 1994) , 11, <https://press.armywarcollege.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1260&context=monographs>

capabilities to deter external aggression. In response to this conventional deficiency, the Russian leadership pursued a strategic counterweight to preserve its global stature. As a result, the doctrine reallocated the primary deterrent function from conventional forces to the state's strategic nuclear arsenal, thereby marking a significant pivot in Russia's nuclear strategy.^[20]

The ideology behind the 1993 doctrine placed significant emphasis on the consolidation of a strong Russian state, aiming to promote the notion of "multipolarity" as a long-term strategic vision to counter the existing dominance of the United States as a global hegemon. Within this geopolitical context, one of the most consequential legal revisions of the document involved the status of nuclear capabilities.^[21] In this geopolitical context, the doctrine redefined the unconditional commitment of the Soviet era. While the doctrine formally codified a pledge of non-use against non-nuclear states, it simultaneously introduced explicit conditions to that commitment. The doctrine explicitly states that the Russian Federation will not employ nuclear weapons against any state a party to the Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons of July 1, 1968 that does not possess nuclear capabilities. An exception applies in cases of an armed assault by such a state that is allied with a nuclear-armed state against Russia, its territory, its armed forces, or its allies.^[22]

This approach established nuclear deterrence as a deliberate strategic equalizer vis-à-vis the conventional superiority of potential adversaries. Russia thereby sought to redefine any state cooperating with a nuclear-armed adversary as a potential target of nuclear response. This legal precedent permits a conventional threat to serve as a legal justification for a nuclear response. The 1993 military strategy thus positioned nuclear weapons as an instrument of regional and global coercion. This shift was subsequently preserved and further formalized in later Russian doctrines.^[23]

²⁰ Arbatov, *The Transformation of Russian Military Doctrine*, 16.

²¹ Robin Higham and Frederick W. Kagan, eds., *The Military History of the Soviet Union* (New York: Palgrave Macmillan, 2002), 308-9.

²² Russian Federation, "Osnovnye polozheniya voennoi doktriny," 1.

²³ Stephen J. Blank, *Threats to Russian Security: The View from Moscow* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2000), 11, <https://press.armywarcollege.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1133&context=monographs>

3.3. The “Near Abroad” and Legalization of Intervention

While the emphasis on nuclear capabilities addressed questions of global strategic stability, it offered limited utility for asserting influence over the immediate regional periphery. In practice, the 1993 military doctrine functioned as a foundational legal framework authorizing the use of force across the post-Soviet region referred to as the “Near Abroad.” The term “peacekeeping operations” was coined with deliberate ambiguity, thereby facilitating circumvention of established norms of international law. The document defined one of the primary peacetime responsibilities of the armed forces as the conduct of peacekeeping operations authorized by the UN Security Council or undertaken in accordance with the international obligations of the Russian Federation.^[24]

Initially, the Russian political elite sought to secure international legitimacy for its predominant role in the post-Soviet region.^[25] In a series of speeches to the leaders of the Civic Union and the Commonwealth of Independent States (CIS) in February and March 1993, President Boris Yeltsin strongly emphasized Russia’s “unique duty” to manage disputes within the former USSR’s borders. Yeltsin clearly stated his demands, declaring that the time had come for international organizations, including the United Nations, to recognize Russia as the exclusive guarantor of peace and security in the region. Following the backlash provoked by this declaration, the Russian Federation adjusted its strategy.^[26] Rather than awaiting authorization from the international community, Moscow unilaterally constructed a framework of “international obligations” within the CIS. The administration argued that its operations aligned with the UN Charter, asserting that they were undertaken *de jure* inside the CIS framework. Thus, Russia maintained that it was not seeking external legitimacy but rather material support.^[27] This approach reflected the position of presidential advisor Sergei Stankevich, who contended that Russia ought to formulate its own “Monroe Doctrine” and designate the post-Soviet

²⁴ Russian Federation, “Osnovnye polozheniya voennoi doktriny,” 4.

²⁵ See also: Anastasiia Vorobiova, “Weaponizing Memory: The Legal Implications of Russia’s Monument Policy on Occupied Territories of Ukraine,” *Prawo i Więż*, no. 5 (58) (2025): 440 et seq.

²⁶ Dov Lynch, *Russian Peacekeeping Strategies in the CIS: The Cases of Moldova, Georgia and Tajikistan* (London: Macmillan Press, 2000), 51-52

²⁷ Lynch, *Russian Peacekeeping Strategies in the CIS*, 92.

space as an exclusive sphere of influence.^[28] Within this policy framework, peacekeeping assumed the role of a pragmatic legal intermediary – a compromise between unilateral coercion and legitimate non-intervention.^[29]

The 1993 military doctrine legitimized intervention not only through formal agreements but also under the guise of “protecting civilians,” explicitly referring to individuals residing outside Russia’s boundaries. “The perception of citizen safety” was designated as a vital interest of the state.^[30] Specifically, the document stipulated that the violation of the rights of Russian citizens, as well as of individuals in former Soviet republics who ethnically and culturally identified with Russia, constituted a serious source of conflict.^[31] This provision effectively established a *de facto casus belli*, insofar as Russia deemed itself obligated to protect the 25 million ethnic Russians residing across the post-Soviet space.^[32] This ambiguous concept established a system of “jurisdictional imperialism,” enabling Russia to project its sovereignty beyond its territorial boundaries. The practical expression of this legal stance was articulated by Defense Minister Pavel Grachev, who stated that, in the event of any violation of the rights of Russian citizens, he would take “the most decisive” action, potentially involving troop deployment.^[33] An illustrative example of this dynamic is the case of Moldova, where General Lebed, appointed commander of the 14th Army, formally designated a “neutral peacekeeping force,” openly declared his intention to use force to protect the ethnic Russian community in Moldova. This position was not isolated. The concept of protecting ethnic Russian citizens as a justification for intervention was further supported by the Parliament’s Committee on International Affairs, led by Yevgeny Ambartsumov, and by Vice President Alexander Rutskoi.^[34]

This political position became increasingly evident during the armed conflict in Abkhazia. For Russia, it was strategically important that Georgia accede to the CIS and ensure the security of Russian military bases on its

²⁸ Robert Legvold, ed., *Russian Foreign Policy in the Twenty-First Century and the Shadow of the Past* (New York: Columbia University Press, 2007), 418.

²⁹ Lynch, *Russian Peacekeeping Strategies in the CIS*, 49.

³⁰ Russian Federation, “Osnovnye polozheniya voennoi doktriny” 4.

³¹ James H. Slagle, “New Russian Military Doctrin: Sign of the Times,” *Parameters*, 24, no. 1 (1994): 97, https://press.armywarcollege.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1697&context=parameters&acrobatPromotionSource=embeddedpdfs_chrome-native_view

³² Slagle, “New Russian Military Doctrin,” 91.

³³ Lynch, *Russian Peacekeeping Strategies in the CIS*, 42.

³⁴ Tsygankov, *Russia’s Foreign Policy*, 78.

territory. Pavel Grachev asserted that the preservation of bases in Georgia was vital for maintaining predominance over the eastern sector of the Black Sea.^[35] In pursuit of this geopolitical objective, Russia employed direct military action, therefore affirming its “effective control” over separatist troops. During the March 1993 offensive on Sokhumi, the Russian special forces unit “Tapir” directly participated in combat operations against Georgian forces. Moreover, evidence of Russian aerial interference was documented. Confirmation was provided by the downing of a Russian SU-27 fighter jet, piloted by Major Vaclav Shipko, by Georgian forces. In addition to direct combat operations, Russian forces implemented a naval blockade along the coastline and employed radio-electronic suppression against the adversary.^[36] From a legal perspective, these military operations, which constituted acts of aggression under international law, were domestically justified under an expansive interpretation of the peacekeeping mandate, thus conferring a formal legal basis upon offensive operations presented as humanitarian action.

In conclusion, the 1993 doctrine established a legal framework for peacekeeping operations that, in practice, functioned as a basis for unilateral intervention. Russian actions within the CIS, especially in Georgia and Moldova, were not authorized by the UN or the OSCE. Ultimately, they served as geopolitical instruments designed to consolidate Russia’s exclusive sphere of influence and to secure a sustained military presence in the region.

3.4. Legal Vacuum and the Legitimization of Power: The Constitutional Precedent of 1995

In December 1994, more than three years after the Chechen proclamation of independence, a direct application of the 1993 military doctrine occurred when President Yeltsin authorized military engagement in Chechnya.^[37] This decision was based on a central provision of the doctrine permitting the deployment of the armed forces to restore constitutional order.

³⁵ Lasha Chantladze, “State Responsibility in International Law: Analyzing Russia’s Actions in the War in Abkhazia (1992-1993),” *Annales Pomorienses. Ius*, no. 3 (2024): 101, <https://api.upsl.edu.pl/index.php/ius/article/view/71/93>.

³⁶ Chantladze, “State Responsibility in International Law,” 102-3.

³⁷ Christoph Zurcher, *The Post-Soviet Wars: Rebellion, Ethnic Conflict, and Nationhood in the Caucasus* (New York: New York University Press, 2007), 81.

The lawfulness of these actions was examined by the Constitutional Court of the Russian Federation, which issued its judgment on July 31, 1995 (Case No. 10-P). Members of the Federation Council and the State Duma argued that the president's orders, particularly Edict No. 1833, formed a normative framework that enabled the unlawful deployment of the armed forces. Their central argument was that the domestic use of the military was legally permissible only within the strict framework of a formally declared state of emergency or martial law, circumstances that were notably absent in the examined case.^[38]

The court held that the constitution did not require the defense of state integrity to be conducted solely under a state of emergency regime.^[39] This decision was grounded in the argument that a "legal vacuum" existed. The court acknowledged that the legislative framework regarding the use of the armed forces was "imperfect" and contained gaps that the lawmakers had failed to rectify in a timely manner.^[40] The court also argued that limiting the president's authority in the absence of explicit legislation would represent a "denial of the principle of the constitution's direct application" (Article 15), as the president is constitutionally obligated to implement necessary measures to safeguard sovereignty and state integrity.^[41]

With respect to the 1993 military doctrine (Edict No. 1833), the court concluded the document's provisions contained no normative precepts and thus lacked normative content. Consequently, the court determined that the document was not classified as a legal act subject to judicial review, thereby placing it outside the jurisdiction of the Constitutional Court.^[42] This judgment established a form of legal protection for the doctrine: by designating it as "non-normative," the court insulated it from constitutional review while permitting it to operate as the *de facto* standard for military operations.

³⁸ Venice Commission (European Commission for Democracy through Law), *Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation of 31 July 1995: On the constitutionality of the Presidential Decrees and the Resolutions of the Federal Government concerning the situation in Chechnya*, CDL-INF(1996)001 (Strasbourg, 1996), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(1996\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(1996)001-e).

³⁹ Constitutional Court of the Russian Federation, *Constitutional Case No. 10P concerning the situation in Chechnya*, Judgment of July 31, 1995, 4, <https://ihl-databases.icrc.org/en/national-practice/constitutional-case-no-10p-concerning-situation-chechnya-constitutional-court>

⁴⁰ Venice Commission, *Judgment of the Constitutional Court*, 8.

⁴¹ Venice Commission, *Judgment of the Constitutional Court*, 5.

⁴² Venice Commission, *Judgment of the Constitutional Court*, 8.

4 | Contemporary Relevance and Legal Legacy: From 1993 to the Present

4.1. Continuity in Russian Strategic Thought

The 1993 military doctrine was not merely a reaction to post-Soviet disorder but a foundational framework that established the core principles of modern Russian strategic culture. An analysis of the trajectory of security documents, from the 2000 National Security concept to the 2021 National Security Strategy, reveals a distinct pattern of normative continuity. The foundational paradigms established during the Yeltsin administration, specifically sphere-of-influence claims in the “Near Abroad,” the abandonment of “No First Use” as a strategic equalizer, and “compatriot protection” as a justification for intervention, did not diminish. These conceptual frameworks were methodically modified and expanded under subsequent administrations. Ultimately, the concepts established in 1993 endured and evolved rather than being abandoned, demonstrating that the initial doctrine has remained the foundational paradigm for three decades of Russian strategic behavior.

The extension of the “Near Abroad” concept constitutes one of the most enduring legacies of the 1993 doctrine, which effectively removed the distinction between external defense and domestic security. The 1993 doctrine designated Russia as the exclusive guarantor of peace among the former Soviet republics, while the 2010 and 2014 military doctrines developed this assertion into a progressively assertive defense stance vis-à-vis perceived Western expansion. Over subsequent decades, official discourse concerning NATO shifted from cautious cooperation to overt hostility. Specifically, the 2010 doctrine identified NATO expansion and its military infrastructure as a primary external military threat.^[43] This trajectory culminated in the 2014 Military Doctrine, which broadened the catalog of threats to include “color revolutions” in neighboring states.^[44] Ultimately, the 2021 National Security Strategy consolidated these positions, transitioning from a regional

⁴³ Russian Federation, “O Voennoi doktrine Rossiiskoi Federatsii” [On the Military Doctrine of the Russian Federation], Edict No. 146, February 5, 2010, <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/97383/>.

⁴⁴ Russian Federation, “Voennaya doktrina Rossiiskoi Federatsii” [The Military Doctrine of the Russian Federation], approved by the President of the Russian Federation on December 25, 2014, No. Pr-2976, <http://www.scrf.gov.ru/security/military/document129/>.

sphere-of-influence claim toward more overt imperial ambitions, characterizing the CIS region as a domain where the preservation of Russian influence is deemed a vital national interest.^[45]

Russia's strategic continuity is illustrated by the transformation of the doctrine of compatriot protection, which evolved from a preliminary legal justification in 1993 into a central basis for military intervention. While the 1993 doctrine recognized violation of the rights of ethnic Russians in the "Near Abroad" as a potential source of conflict, subsequent decades saw this concept developing from a defensive issue into a proactive instrument of extraterritoriality. This evolution reached a pivotal moment with the 2008 intervention in Georgia, when the strategy of "passportization" served as the operational link between the 1993 formulation and the formal legal mandates articulated in the 2010 and 2014 doctrines. Within this framework, "passportization" may be perceived as a mechanism of hybrid legal warfare, operating through what has been referred to as "legal grey zone exploitation" to facilitate gradual displacement through legal absorption. This policy enabled the widespread naturalization of Georgian residents in the Abkhazia and Tskhinvali regions, thus altering their legal status and political loyalty without requiring formal territorial annexation.^[46] The doctrines of 2010 and 2014 explicitly permitted the deployment of the armed forces beyond Russian territory to "обеспечения защиты своих граждан, находящихся за пределами Российской Федерации" (ensure the protection of citizens located beyond the Russian Federation),^[47] thereby transforming cultural identity into a jurisdictional basis for intervention. By 2022, Russia's invasion of Ukraine represented a culmination of the doctrine's application, invoking the protection of the Russian residents of Donbas from alleged "genocide," the prevention of NATO expansion, and framing the conflict as a civilizational "denazification" struggle.^[48]

⁴⁵ Russian Federation, "O Strategii natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii" [On the National Security Strategy of the Russian Federation], Edict No. 400, July 2, 2021, <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046>.

⁴⁶ Kakhaber Kalichava, "Legal Grey Zone Exploitation And The Silent Displacement Of A Population: Reframing Russia's Passportization Policy In Georgia's Breakaway Regions," *International Journal of Environmental Sciences* 11, no. 13s (2025): 388, <https://theaspd.com/index.php/ijes/article/view/1856>.

⁴⁷ Russian Federation, "Voennaya doktrina Rossiiskoi Federatsii." 2014.

⁴⁸ Russian Federation, "Address by the President of the Russian Federation," February 24, 2022, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>.

The consistency of Russia's nuclear doctrine indicates a sustained reliance on coercive strategies first introduced in 1993. The strategic shift of that year, relinquishing the "No First Use" commitment, established a precedent redefining the nuclear arsenal as a strategic equalizer compensating for conventional limitations. The 2000 National Security Concept reinforced this position by lowering the nuclear threshold and authorizing use in response to large-scale conventional aggression.^[49] The 2010 and 2014 doctrines extended this formulation to threats "угрожающих самому существованию государства" (threatening the very existence of the state),^[50] thereby preserving strategic ambiguity regarding the definition of an existential threat while maintaining Russia's interpretive discretion. This trajectory culminated in the modern "escalate to deescalate" posture, where nuclear signaling serves as a protective shield for regional interventions.^[51] The 2022 invasion of Ukraine demonstrates the operational application of this doctrine. Russian officials consistently issued threats of nuclear action should Western support for Ukraine cross undefined "red lines," stating that they would use "all available means" to defend territories they claimed to have annexed.^[52] By September 2022, Russian officials further warned that any attack on these incorporated regions, including Crimea, would trigger the provisions of Russia's nuclear doctrine, thereby extending nuclear deterrence to Ukrainian territory under Russian control.^[53] Ultimately, the 2022 invasion of Ukraine, invoking all three principles stated in the 1993 doctrine ("Near Abroad" sphere-of-influence claims, compatriot protection, and nuclear coercion), illustrates that the doctrine continues to function as the original foundation defining the current Russia-West confrontation and the long-term strategic interaction between Moscow's imperial ambitions and the international rules-based order.

⁴⁹ "Russia's Military Doctrine," trans. U.S. Foreign Broadcast Information Service, *Arms Control Today* (May 2000), <https://www.armscontrol.org/act/2000-05/russias-military-doctrine>.

⁵⁰ Russian Federation, "O Voennoi doktrine Rossiiskoi Federatsii."

⁵¹ Nikolai Sokov, "Why Russia Calls a Limited Nuclear Strike 'De-escalation,'" *Bulletin of the Atomic Scientists*, March 13, 2014, <https://thebulletin.org/2014/03/why-russia-calls-a-limited-nuclear-strike-de-escalation/>.

⁵² Vladimir Putin, "Address by the President of the Russian Federation," September 21, 2022, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/69390>.

⁵³ Al Jazeera, "Russia Can Defend New Regions with Nuclear Weapons: Medvedev," September 22, 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2022/9/22/russia-can-defend-new-regions-with-nuclear-weapons-medvedev-sep-22>.

The 1993 military doctrine was not merely a security document but was also intended to address structural weaknesses in the immediate post-Soviet period. The decision to relinquish the “No First Use” commitment was a direct asymmetric response to the conventional military superiority of Western powers. Confronted with a severely diminished conventional military following the dissolution of the Soviet Union, the Russian military elite utilized the nuclear threshold as a principal equalizer to deter external actors from exploiting Russia’s domestic vulnerabilities. This shift effectively redefined the nuclear arsenal not as a tool of last resort but as a counterweight to the technological and organizational advantages of Western military structures.^[54] This doctrinal shift was also informed by entrenched perceptions of a changing geopolitical reality. The prospect of NATO expansion was perceived not as a defensive measure but as a deliberate attempt to diminish Russian influence in Europe and worldwide. The 1993 doctrine functioned as a strategic deterrent designed to prevent the expansion of Western military infrastructure toward Russian borders. Moscow’s assertive stance regarding the “Near Abroad” was a preventive effort to establish a buffer zone in response to perceived institutional and military expansion into its traditional sphere of interest.^[55]

The Western reaction to the 1993 Russian military doctrine was characterized by a dual approach, combining immediate political support for Boris Yeltsin’s administration with sustained geopolitical concerns. From a nuclear perspective, the West viewed the abandonment of the “No First Use” policy not as an indication of imminent aggression but as a manifestation of systemic weakness. The 1993 shift was perceived as a rational, albeit desperate, effort to address Russia’s diminished conventional capabilities, a policy that mirrored NATO’s own Cold War logic of using a nuclear umbrella to counter Soviet conventional superiority. For the Western strategic community, Russia’s reliance on nuclear signaling was an admission of its limited capacity to prevail in a conventional conflict and an attempt to preserve its diminishing status as a great power.^[56] However, this initial assessment proved temporary, as Russia’s interference in the “Near Abroad” marked a longer-term shift in strategic orientation. Russia’s assertion of exclusive spheres of influence and its willingness to employ unilateral force in post-Soviet regions were regarded as fundamentally incompatible with

⁵⁴ Arbatov, *The Transformation of Russian Military Doctrine*, 16.

⁵⁵ Blank, *Threats to Russian Security*, 26.

⁵⁶ Arbatov, *The Transformation of Russian Military Doctrine*, 16.

Western principles of sovereign equality. The doctrine's pursuit of a buffer zone of non-aligned states produced unintended consequences. Rather than deterring NATO expansion, it signaled to Eastern European nations that their security could only be guaranteed through formal integration into the Atlantic Alliance.^[57]

Consequently, the 1993 doctrine functioned as a central factor in a self-reinforcing cycle of interaction. Russia's attempt to assert regional predominance directly accelerated the process it sought to prevent, namely the eastward expansion of NATO. The doctrine evolved and became increasingly institutionalized through successive security documents (2000; 2010; 2014; 2021), which systematically refined and expanded its core principles: sphere-of-influence claims in the "Near Abroad," compatriot protection as a justification for intervention, and nuclear first use as a strategic equalizer.

4.2. International Law Dimensions

The relationship between the 1993 military doctrine and international law reveals a systematic tension between Russia's asserted rights and established legal standards. While the United Nations Charter explicitly prohibits the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state,^[58] the doctrine permitted military operations in former Soviet republics under the guise of peacekeeping without a UN Security Council mandate. This appropriation of international legal terminology, specifically the notion of peacekeeping, to legitimize unilateral intervention established a pattern that subsequently characterized Russia's post-Soviet military operations. The doctrine thereby established a legal framework that enabled Russia to violate fundamental norms of international law while formally asserting adherence to them, transforming peacekeeping from a collective security mechanism into an instrument for maintaining spheres of influence. International peacekeeping practice, as developed through UN operations since 1956, requires three fundamental elements: cooperation of the parties to the conflict, the impartiality of the peacekeeping force, and the non-use of force except

⁵⁷ Blank, *Threats to Russian Security*, 92-93.

⁵⁸ United Nations, *Repertory of Practice of United Nations Organs*, Supplement No. 7, vol. 1, "Article 2(4)," 22.

in self-defense.^[59] Russia's 1993 doctrine departed from all three requirements: operations proceeded without legitimate consent, which was either obtained under duress or derived from unrecognized separatist entities. Russian forces consistently favored one party to the conflict (typically separatist groups resisting post-Soviet administrations), and the deployment of force served offensive political objectives rather than merely defensive peacekeeping functions. Between 1992 and 1995, Russian peacekeeping operations were strategic instruments of geopolitical leverage. Rather than resolving disputes, Moscow instrumentalized regional conflicts by providing sustained support to secessionist entities in Abkhazia, South Ossetia, and Transnistria. This policy facilitated the extraction of significant political and military concessions from neighboring sovereign states. This departure from international norms is apparent in Russia's activities throughout the CIS. In Moldova and Georgia, Russia applied a "coercive strategy of suasion," where peacekeeping forces were deployed only after Russian troops had intervened to support separatist entities, effectively freezing conflicts to secure Russia's strategic interests rather than resolve them. In Tajikistan, the mission reflected a "supporting strategy," whereby Russian forces relinquished neutrality to bolster the government against opposition forces, participating in combat actions that significantly surpassed conventional peacekeeping objectives.^[60] In the case of Abkhazia, the Russian-led peacekeeping mission operated as a *de facto* geostrategic enclave aimed at preserving Moscow's regional influence rather than promoting a lasting resolution. The contingent impeded the restoration of Georgia's territorial integrity and the repatriation of refugees. This mission oversaw a humanitarian crisis in its immediate area of responsibility, particularly in the Gali district. The deployment ultimately functioned as a political guarantee facilitating separatist secession.^[61]

Russian peacekeeping activities within the CIS did not constitute a genuine multilateral effort but rather represented a departure from international standards. This operational paradigm followed a discernible sequence. Russian forces initially engaged as active combatants to establish favorable conditions on the ground and subsequently assumed

⁵⁹ United Nations Peacekeeping, "What is Peacekeeping," <https://peacekeeping.un.org/en/what-is-peacekeeping>.

⁶⁰ Lynch, *Russian Peacekeeping Strategies in the CIS*, 12.

⁶¹ Dazmir Jojua, *Apxazeti 1938–2006 tslebshi: regionaluri istoriuli protsesis aspekti* [Abkhazia in 1938–2006: Aspects of the Regional Historical Process] (Tbilisi: Sokhumi State University, 2009), 245–246.

the role of “peacekeepers” to institutionalize and preserve that outcome. This systematic undermining of international law can be classified into two principal legal violations: 1) abandonment of neutrality: contrary to the UN requirement for impartiality, Russian forced utilized their peacekeeping mandate not to resolve disputes but to act as a military guarantor for secessionist authorities; 2) erosion of state sovereignty and illegal use of force: through initiatives like “passportization” and the establishment of unlawful military bases, Russia facilitated a form of jurisdictional legitimization. These activities supplanted the legal authority of sovereign states, such as in parts of Georgia, with Russian political-legal control.^[62]

The 1993 military doctrine employed deliberate ambiguity as a strategic instrument to circumvent the constraints of established international law. By defining the primary responsibility of the armed forces as conducting operations authorized either by the UN Security Council or executed in accordance with the international obligations of the Russian Federation, Moscow institutionalized a legal framework conducive to unilateral action. This dualism enabled Russia to present regional revisionism under the guise of collective security while methodically undermining the fundamental principles of the UN Charter, specifically resulting in the violation of Article 2(4) through the unlawful threat or use of force, as well as Articles 2(1) and 2(7) regarding the principles of sovereign equality and non-intervention in the domestic jurisdiction of neighboring states.

5 | Conclusion

In conclusion, this research demonstrates that the first military doctrine of the Russian Federation (1993) functioned more as a foundational act of state-building than as a traditional defense strategy. Emerging from the constitutional crisis of 1993, the document provided an *ex post facto* legal justification for the executive’s predominance over the legislative branch. By removing the traditional boundary between external and internal security, the doctrine institutionalized the use of military force as a legitimate instrument of domestic politics, thereby solidifying the foundations of

⁶² Lauri Mälksoo, *Russian Approaches to International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2015), 179–180.

a super-presidential system. The Constitutional Court's affirmation of these provisions in 1995 established a precedent of post-Soviet statehood: that in a "legal vacuum," political authority may prevail over formal constitutional limits. In this context, Edict No. 1833 solidifies a strategic culture characterized by executive predominance and the primacy of force.

Beyond domestic consolidation, the 1993 doctrine established the foundational basis for three decades of Russian strategic behavior and revisionism. As the study has demonstrated, the doctrine institutionalized a systematic departure from the international legal order. By appropriating peacekeeping to legitimize unilateral interventions and elevating "compatriot protection" to a strategic priority, Russia established a normative architecture for jurisdictional legitimization across the "Near Abroad." These actions blatantly violated the fundamental principles of the UN Charter, transforming the regional security landscape into a domain of limited sovereignty.

The significance of the 1993 doctrine extends far beyond its historical context. The strategic principles it codified: the abandonment of "No First Use," the assertion of exclusive spheres of influence, and deliberate legal ambiguity, were not abandoned but rather refined in subsequent security documents. These foundational documents shaped the trajectory of Russia's subsequent foreign policy and defined the strategic rationale for later military campaigns. An analysis of the 1993 doctrine is essential for understanding the current challenges facing the rules-based international order, as it remains a blueprint for Russia's ongoing confrontation with Western security architecture.

Bibliography

- Al Jazeera. "Russia Can Defend New Regions with Nuclear Weapons: Medvedev." September 22, 2022. <https://www.aljazeera.com/news/2022/9/22/russia-can-defend-new-regions-with-nuclear-weapons-medvedev-says>.
- Arbatov, Alexei G. *The Transformation of Russian Military Doctrine: Lessons Learned from Kosovo and Chechnya*. Garmisch-Partenkirchen: George C. Marshall European Center for Security Studies, 2000. <https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/ADA478927.pdf>.

- Chantladze, Lasha. "State Responsibility in International Law: Analyzing Russia's Actions in the War in Abkhazia (1992-1993)." *Annales Pomorienses. Ius*, no. 3 (2024): 99-107. <https://api.upsl.edu.pl/index.php/ius/article/view/71/93>.
- Chantladze, Lasha. "Internal Political Conflict in Russia and the War in Abkhazia (1992-1993)." *History, Archaeology, Ethnology*, no. XI (2024): 137-151. <http://www.sciencejournals.ge/index.php/HAE/article/view/482/426>
- Blank, Stephen J. *Threats to Russian Security: The View from Moscow*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2000. <https://press.armywarcollege.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1133&context=monographs>.
- Constitutional Court of the Russian Federation. "Constitutional Case No. 10P concerning the situation in Chechnya." Judgment of July 31, 1995. <https://ihl-databases.icrc.org/en/national-practice/constitutional-case-no-10p-concerning-situation-chechnya-constitutional-court>.
- Halcomb, James F., and Michael M. Boll. *Russia's New Doctrine: Two Views*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 1994. <https://press.armywarcollege.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1260&context=monographs>.
- Higham, Robin and Frederick W. Kagan, eds. *The Military History of the Soviet Union*. New York: Palgrave Macmillan, 2002.
- Jojua, Dazmir. *Apxazeti 1938-2006 tslebshi: regionaluri istoriuli protsesis aspektebi* [Abkhazia in 1938-2006: Aspects of the Regional Historical Process]. Tbilisi: Sokhumi State University, 2009.
- Kalichava, Kakhaber. "Legal Grey Zone Exploitation And The Silent Displacement Of A Population: Reframing Russia's Passportization Policy In Georgia's Break-away Regions." *International Journal of Environmental Sciences* 11, no. 13s (2025): 387-393. <https://theaspd.com/index.php/ijes/article/view/1856>.
- Kotkin, Stephen. *Armageddon Averted: The Soviet Collapse, 1970-2000*. Updated ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Kozyrev, Andrei. *The Firebird: The Elusive Fate of Russian Democracy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2019.
- Legvold, Robert, ed. *Russian Foreign Policy in the Twenty-First Century and the Shadow of the Past*. New York: Columbia University Press, 2007.
- Lynch, Dov. *Russian Peacekeeping Strategies in the CIS: The Cases of Moldova, Georgia, and Tajikistan*. London: Macmillan Press, 2000.
- Mälksoo, Lauri. *Russian Approaches to International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Murray, Donald. *A Democracy of Despots*. Boulder: Westview Press, 1996.

- Pietkiewicz, Michal. "The Military Doctrine of the Russian Federation." *Polish Political Science Yearbook* 47, no. 3 (2018): 506–509. <https://doi.org/10.15804/ppsy2018314>.
- Plokhyy, Serhii. *Lost Kingdom: The Quest For Empire and the Making of the Russian Nation*. New York: Basic Books, 2017.
- Putin, Vladimir. "Address by the President of the Russian Federation." September 21, 2022. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/69390>.
- Russian Federation. "Address by the President of the Russian Federation." February 24, 2022. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>.
- Russian Federation. "O Kontseptsii natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii" [On the Concept of National Security of the Russian Federation]. Edict No. 24, January 10, 2000. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/14927>.
- Russian Federation. "O Strategii natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii" [On the National Security Strategy of the Russian Federation]. Edict No. 400, July 2, 2021. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046>.
- Russian Federation. "O Voennoi doktrine Rossiiskoi Federatsii" [On the Military Doctrine of the Russian Federation]. Edict No. 146, February 5, 2010. <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/97383/>.
- Russian Federation. "Osnovnye polozheniya, voennoi doktriny Rossiiskoi Federatsii" [Basic Provisions of the military doctrine of the Russian Federation]. *Rossiyskaya Gazeta*, November 18, 1993. https://yeltsin.ru/uploads/upload/2019/12/21/22124076_18.11.1993.pdf.
- Russian Federation. "Voennaya doktrina Rossiiskoi Federatsii" [The Military Doctrine of the Russian Federation]. Approved by the President of the Russian Federation on December 25, 2014. No. Pr-2976. <http://www.scrf.gov.ru/security/military/document129/>.
- Slagle, James H. "New Russian Military Doctrine: Sign of the Times." *Parameters* 24, no. 1 (1994). https://press.armywarcollege.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1697&context=parameters&acrobatsPromotionSource=embeddedpdfs_chrome-native_view.
- Sokov, Nikolai. "Why Russia Calls a Limited Nuclear Strike 'De-escalation.'" *Bulletin of the Atomic Scientists* (March 13, 2014). <https://thebulletin.org/2014/03/why-russia-calls-a-limited-nuclear-strike-de-escalation/>.
- Suny, Ronald Grigor, ed. *The Cambridge History of Russia*. Vol. 3, *The Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Trenin, Dmitri. *Russia*. Cambridge: Polity Press, 2019.
- Tsygankov, Andrei P. *Russia's Foreign Policy: Change and Continuity in National Identity*. 5th ed. Lanham: Rowman & Littlefield, 2019.

United Nations. *Repertory of Practice of United Nations Organs*. Supplement No. 7, Vol. 1, "Article 2(4)."

United Nations Peacekeeping. "What is Peacekeeping?" <https://peacekeeping.un.org/en/what-is-peacekeeping>.

Venice Commission (European Commission for Democracy through Law). "Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation of 31 July 1995. On the constitutionality of the Presidential decrees and the resolutions of the federal government concerning the situation in Chechnya." CDL-INF(1996)001. Strasbourg, 1996. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(1996\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(1996)001-e).

Vorobiova, Anastasiia. "Weaponizing Memory: The Legal Implications... of Russia's Monument Policy on Occupied Territories of Ukraine," *Prawo i Więź*, no. 5 (58) (2025): 437-470. <https://doi.org/10.36128/51wrfe35>

Zurcher, Christoph. *The Post-Soviet Wars: Rebellion, Ethnic Conflict, and Nationhood in the Caucasus*. New York: New York University Press, 2007.



Sądy kopne w Wielkim Księstwie Litewskim

“Kopa” Courts in the Grand Duchy of Lithuania

Abstract

The history of the “kopa” courts in the Grand Duchy of Lithuania dates back to the takeover of the Ruthenian lands at the close of the thirteenth and the beginning of the fourteenth century. Their operation was regulated in the sixteenth century by the Statutes of Lithuania. In terms of jurisdiction, these courts dealt chiefly with theft and only occasionally with homicide. Proceedings were attended by peasants, Jews, Tatars and members of the nobility, and were most often initiated by landowners. The nobility’s pursuit of their own interests meant that hearings could at times become quite heated. Torture, carried out by the executioner, was at times used to induce a confession from the suspect. Hearings were held outdoors, and in matters of particular gravity, court ushers informed participants of the date. They also supervised the proceedings and prepared written reports, although they did not intervene in the decisions themselves. These could be confirmed, altered or even annulled by the castle courts. The “kopa” courts survived into the eighteenth century. Their strengths lay in the speed of their proceedings, their detailed knowledge of the locality in which the crime had been committed, and the judges’ marked determination to bring offenders to justice.

KEYWORDS: “kopa” courts, Grand Duchy of Lithuania, judicial procedure, torture, castle court

SŁOWA KLUCZOWE: sądy kopne, Wielkie Księstwo Litewskie, postępowanie sądowe, tortury, sąd grodzki

OSKAR KANECKI – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Pomorski w Słupsku,
ORCID – 0000-0001-9025-2970, e-mail: oskar.kanecki@upsl.edu.pl

Wielowiekowa historia sądów kopnych (kupnych^[1], gromad^[2]) w Wielkim Księstwie Litewskim rozpoczęła swój bieg wraz z inkorporacją na przełomie XIII i XIV stulecia ziem ruskich. Zamieszkująca je ludność pozostawała bowiem zorganizowana we wspólnoty ziemskie – gromady, które miały swoje własne sądy. Jako że w porządek zastany na nowo przyłączonych terenach władcy litewscy z rzadka ingerowali^[3], toteż zachowali ukształtowany tam sposób rozstrzygania sporów. Dalsze funkcjonowanie sądów kopnych sankcjonowały statuty litewskie z 1529 i 1566 r.^[4] III Statut litewski (XIV, 9) stanowił zaś, że „na Rusi i indziej, gdzie z dawna kopy bywały, tam mają być i teraz kopy odprawowane na starych kopowiskach^[5] tym obyczajem, jako pierwiej to bywało”. Mało tego, na obszarach, gdzie działalność sądów kopnych ustała, miano ją wznowić, gdyż według tego samego przepisu „na tych też miejscach, gdzie do tych czasów kopy nie bywały, [...] kopy zbierane i odprawowane być mają, jako się na Rusi zachowywało i zachowuje”^[6].

¹ Franciszek Rawita-Gawroński, „Sądy kupne vel kopne na Polesiu,” w *Studia i szkice historyczne*, Franciszek Rawita-Gawroński (Lwów–Warszawa–Poznań: Towarzystwo Wydawnicze, 1900), 177.

² Iwan Jakowlewicz Sprogis, „Priedisłowie,” w *Akty izdawajemyje Wilenskoju Archieograficzskoju Kommissieju*. Tom XVIII: *Akty o kopnych sudach* (Wilna: Typografija A.G. Syrkina, 1891), XXIV; Nikołaj Dmitrijewicz Iwaniszew, „O driewnich sielskich obszczinach w jugo-zapadnoj Rossii,” w *Russkaja obszczina*, red. Oleg Anatoljewicz Płatonow (Moskwa: Institut russkoj ciwilizacyi, 2013), 30–31; zob. także: Wacław Aleksander Maciejowski, *Historia prawodawstw słowiańskich*. Tom IV (Warszawa–Lipsk: w Księgarniach Sennewalda dawniej Brzeziny i Hinrichsa, 1835), 15; Andrzej Zakrzewski, *Wielkie Księstwo Litewskie (XVI–XVIII w.). Prawo-ustrój-społeczeństwo* (Warszawa: Campidoglio, 2013), 181.

³ Osip Wasiljewicz Szczerbickij, *Sudy w bywszem Wielikom Kniażestwie Litowskom* (Wilna: Artiel Pieczatnago Dieła, 1912), XXIII–XXIV; zob. także: Matwiej Kuzmicz Liubawskij, *Obłastnoje dielenie i miestnoje uprawlenie litowsko-russkowo gosudarstwa ko wriemieni izdanija pierwago litowskago statuta* (Moskwa: Uniwersitietskaja tipografija, 1892), 28.

⁴ Marjan Bedrij, *Kopni sudy na ukrajinskich zemlach u XIV–XVIII st.: Istoryko-prawowe doslidżennia* (L'viv: Hałyckij drukar, 2014), 212; zob. także: Sprogis, „Priedisłowie,” XXIII – XXIV.

⁵ Ignacy Benedykt Rakowiecki, *Prawda ruska czyli prawa wielkiego xięcia Jarośława Władymirowicza tudzież traktaty Olga y Igora WW. XX. kijowskich z cesarzami greckimi y Mścisława Dawidowicza x. smoleńskiego z Rygą zawarte, których texta, obok z polskiem tłómaczeniem poprzedza rys historyczny zwyczajów, obyczajów, religij, praw y języka dawnych słowiańskich y słowiańsko-ruskich narodów*. Tom II (Warszawa: Drukarnia XX. Piierów, 1822), 132. Mianem kopowiska określano „miejscę gdzie [...] kopa zgromadzać się zwykła”.

⁶ *Statut Wielkiego Xięstwa Litewskiego, Naprzód, za Naiśniejszego Hospodara Krola Jego Mosci Zygmunta III w Krakowie w Roku 1588. Drugi raz w Wilnie, w Roku*

Regulacji tych przestrzegano, a tworzone przez lokalne społeczności sądy kopne przetrwały aż do XVIII wieku. Ich organizacją i działalnością zajmowali się jak dotąd głównie autorzy rosyjscy, białoruscy oraz ukraińscy. Wśród naukowców pierwszej grupy znajdują się między innymi: Nikołaj Iwaniszew (1811–1874)^[7], Fiodor Leontowicz (1833–1910)^[8], Iwan Sprogis (ur. 1835)^[9], Osip Szczerbickij (1837–1916)^[10], a już współcześnie także Tatiana Amplejewa^[11]. Niezwykle cennych informacji dostarcza też przedrukowany na łamach jednego z mińskich czasopism list podkomorzego grodzieńskiego Hrehorego Mosalskiego (zm. 1597)^[12] do ludności powiatu grodzieńskiego wskazujący miejsca zbierania się kop^[13]. Na Ukrainie problematykę sądów kopnych badał przede wszystkim Marjan Bedrij^[14],

1619. z pokazaniem zgody y różnice Statutow Koronnych y W.[ielkiego] X.[ięstwa] L.[itewskiego]. Trzeci raz, za Naiśnieyszego K.[róla] J.[ego] M.[ości] Władysława IV. w Warszawie, w Roku 1648, z przydaniem Konstytucyi od Roku 1550. do 1647. Czwarty raz, za Naiśnieyszego Krola Jego Mosci Jana Trzeciego w Wilnie w Roku 1698. Z przyłożeniem pod Artykuły Konstytucyi Seymowych od Seymu Roku 1550. aż do Seymu Roku 1690. Oboygu Narodom służących, (Textu samego niwczym nie naruszając) Teraz zaś piąty raz, za szczęśliwie panującego Naiśnieyszego Krola Jego Mosci Augusta Trzeciego przedrukowany (Wilno: Drukarnia J.K.M. Akademicka Societas JESU, 1744), 406–407; zob. także: Maciejowski, *Historia prawodawstw słowiańskich*, 15.

⁷ Iwaniszew, “O driwnich sielskich obszczinach w jugo-zapadnoj Rossii,” 27–44.

⁸ Fiodor Iwanowicz Leontowicz, “Obłastnyje sudy w Wielikim Kniażestwie Litowskom,” *Żurnal Ministerstwa Justycyi*, nr 9 (1910): 83–130; zob. także: Fiodor Iwanowicz Leontowicz, “Obłastnyje sudy w Wielikim Kniażestwie Litowskom (okonczenie),” *Żurnal Ministerstwa Justycyi*, nr 10 (1910): 88–128.

⁹ Iwan Jakowlewicz Sprogis, *Driwnij narodnyj kopnyj sud w Siewiero-Zapadnoj Rusi* (Witebsk: Gubernskaja Tipografija, 1895); zob. także: Sprogis, “Priedisłowie,” XIX–LXI.

¹⁰ Szczerbickij, *Sudy w bywszem Wielikim Kniażestwie Litowskom*, XXIII–XXX.

¹¹ Tatiana Jurjewna Amplejewa, *Po zakonu russkomu. Istorija ugołownogo sudo-proizwodstwa Driwniej Rusi* (Moskwa: Juridiczeskij instytut MIITa, 2006), 87–96.

¹² “Hrehory Afanasjewicz Mosalski,” w *Urzędnicy Wielkiego Księstwa Litewskiego. Spisy. Tom II: Województwo trockie XIV–XVIII wiek*, oprac. Henryk Lulewicz, Andrzej Rachuba, Przemysław P. Romaniuk, Andrzej Haratym, Andrej Macuk i Jaugien Aniszczanka, red. Andrzej Rachuba (Warszawa: Wydawnictwo DiG, 2009), 298. Hrehory Mosalski sprawował urząd podkomorzego grodzieńskiego w latach 1589–1597.

¹³ Ilona Michaiłiwna Bober, “List padkamoraga garadzienskowo Grygoryja Masalskaga nasielnictwu Garadzenskaga pawieta ab prawilah sklikannia kop i pryznaczenni miescau kapawiszczau,” *Archiwaryus* (2001): 72–76.

¹⁴ Marjan Bedrij, “Podstawowe funkcje sądów kopnych na ukraińskich ziemiach od XIV do XVIII wieku,” *Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze*, t. 5 (2014): 9–17.

który w 2014 r. opublikował poświęconą im monografię^[15]. Zdaniem Romana Shandry do czasu jej wydania ukraińscy historycy poświęcili zbyt mało uwagi „sądom ukraińskiego prawa zwyczajowego”^[16]. Jak się wydaje, jeszcze skromniej prezentują się na tym polu osiągnięcia nauki polskiej. Bardzo nieliczne wzmianki o kopach zawiera XVIII-wieczne encyklopedyczne opracowanie haseł związanych z III Statutem litewskim^[17]. Jedynie ogólną charakterystykę jurysdykcji kopnych przedstawili: Ignacy Benedykt Rakowiecki (1783–1839)^[18], Teodor Narbutt (1784–1864)^[19], Wacław Aleksander Maciejowski (1792–1883)^[20], Józef Jaroszewicz (1793–1860)^[21] i Franciszek Rawita-Gawroński (1846–1930)^[22]. Już w XX wieku do zagadnienia wrócili wprawdzie Jan Adamus (1896–1962)^[23] i Marcelli Kosman (1940–2023)^[24], jednak w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat o sądach kopnych polscy badacze wspominali bardzo rzadko^[25]. Niniejsza praca stanowi więc próbę syntetycznego omówienia tej nieco zapomnianej instytucji.

¹⁵ Bedrij, *Kopni sudy na ukrajinskich zemlach*.

¹⁶ Roman Shandra, „Nowe badania nad działalnością sądów kopnych (kupnych) w XIV–XVIII w. (Marjan Bedrij, *Kopni sudy na ukrajinskich zemlach u 144–18 st. Istorykopradowe doslidzennia, Halyc’kyj drukar, Lviv 2014, 264 s.*)”, *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*, t. 8, z. 4 (2015): 453.

¹⁷ „Kopa,” w *Prawa z Statutu W.X. Litewskiego y konstytucyi, dla wygody pilnujących z urzędu albo potrzeby sądów y dla innych obywatelów koronnych y litewskich wiadomości porządnie podług alfabetu zebrane, a ile w processa prawne wchodzących o pretensye wszelakie* (Warszawa: Nakładem i drukiem Michała Grölla, 1783), 244.

¹⁸ Rakowiecki, *Prawda ruska czyli prawa wielkiego xięcia Jarosława Władymirowicza*, 132.

¹⁹ Teodor Narbutt, *Dzieje starożytne narodu litewskiego*. Tom 3: *Pamiętki i wypadki historyczne od wieku szóstego po wiek trzynasty, tudzież rzeczy odnoszące się do Prussyi, Łotwy, zakonów rycerskich* (Wilno: Nakładem i drukiem Antoniego Marcinowskiego, 1838), 514–515.

²⁰ Maciejowski, *Historia prawodawstw słowiańskich*, 15.

²¹ Józef Jaroszewicz, *Obraz Litwy pod względem jej cywilizacji od czasów najdawniejszych do końca wieku XVIII*. Część I: *Litwa pogańska* (Wilno: Nakładem Rubena Rafałowicza, 1844–1845), 159.

²² Rawita-Gawroński, „Sądy kupne vel kopne na Polesiu,” 175–190.

²³ Jan Adamus, „O wstępnych aktach procesu litewskiego (do II Statutu). Garść notatek,” *Ateneum Wileńskie*, r. XII (1937): 212–218.

²⁴ Marcelli Kosman, *Historia Białorusi* (Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1979), 125.

²⁵ Oskar Kanecki, *Sądy kapturowe Wielkiego Księstwa Litewskiego (1572–1764)* (Sopot: Wydawnictwo Arche Marek Tokarczyk, 2020), 236–238.

Nazwa opisywanych jurysdykcji (kopa, kupa) wywodziła się od zgromadzenia ludności^[26]. Właściwość rzeczowa sądów kopnych obejmowała przede wszystkim sprawy o kradzieże, zwłaszcza koni, bydła lub żywności, a także siana^[27]. To właśnie ustalenie rozmiaru szkód wynikłych z kradzieży i ujawnienie ich sprawców pod koniec XVI wieku wskazywano jako podstawowy cel zwoływania kop. Podkomorzy grodzieński Hrehory Mosalski pisał wówczas o potrzebie zahamowania w ten sposób „wsiaesogo złodziejstwa i swowolenstwa”^[28]. Według Marcelego Kosmana właściwość rzeczowa sądów kopnych nie obejmowała natomiast spraw kryminalnych (o zabójstwo czy też ciężkie zranienie), gdyż te należały do jurysdykcji miejscowych grodów^[29]. Mimo wszystko w przypadku zabójstwa osoby nieznanego pochodzenia III Statut litewski (XI, 26) przewidywał możliwość zwołania przez nie kopy w celu dwukrotnego przeprowadzenia śledztwa (opytu). Informację o postępowaniu kopnym miał w tym przypadku rozpowszechniać „na targach, przy kościołach, i wszędzie o tym dając znać” woźny sądowy (jenerał). Gdyby podjęte czynności nie przyniosły rezultatu, sąd grodzki powinien zebrać „kopę przysiężną”. Do jej składu należało wybrać „z miasteczek i z siół okolicznych po trzech człowieków starszych, jako wójtów, ławników i inszych mężów dobrych, wiarygodnych”, których zobowiązywano do zaprzysiężenia, że sami nie popełnili zbrodni i nie znają zabójcy^[30]. W praktyce kopy prowadziły postępowania zarówno w związku z zabójstwami przedstawicieli ludności chłopskiej, jak i szlachty, a faktyczny zakres rozpatrywanych przez nie spraw pozostawał znacząco szerszy niż wynikało to z norm III Statutu litewskiego^[31]. Jako że każdą z nich mógł rozstrzygnąć również sąd grodzki, właściwość rzeczowa jurysdykcji kopnych nie miała charakteru wyłącznego^[32].

²⁶ Jaroszewicz, *Obraz Litwy pod względem jej cywilizacji*, 159; Sprogis, „Priedisłowie,” XXIV; Shandra, „Nowe badania nad działalnością sądów kopnych,” 454; Rakowiecki, *Prawda ruska czyli prawa wielkiego xięcia Jarosława Władymirowicza*, 132. Samo pojęcie „kopy” nie ograniczało się jednak do wspólnoty terytorialnej, lecz było łączone z nagromadzeniem czegokolwiek, także snopów zboża czy też pieniędzy. Terminem tym oznaczano ponadto kolejne etapy postępowań prowadzonych przez sądy kopne.

²⁷ Kosman, *Historia Białorusi*, 125; zob. także: Sprogis, „Priedisłowie,” XXXIII.

²⁸ Bober, „List padkamoraga garadzienskowo Grygoryja Masalskaga,” 74.

²⁹ Kosman, *Historia Białorusi*, 125.

³⁰ *Statut Wielkiego Xięstwa Litewskiego*, 337–338; zob. także: Rawita-Gawroński, „Sądy kupne vel kopne na Polesiu,” 182.

³¹ Sprogis, „Priedisłowie,” XXXIII – XXXIV; zob. także: Sprogis, *Driewnij narodnyj kopnyj sud*, 9.

³² Adamus, „O wstępnych aktach procesu litewskiego,” 216.

Kodyfikacja z 1588 r. nie określała konkretnej liczby uczestniczących w postępowaniach sędziów kopnych (kopników). Czasami było to 10, a innym razem nawet ponad 100 osób. Dużo zależało od liczby wsi w danym okręgu kopnym. Różnie kształtowało się też zainteresowanie zgromadzeniami kopnymi osób, które przypatrywały się ich przebiegowi wyłącznie z ciekawości^[33]. Wśród kopników znajdowali się nie tylko chłopci, ale również mieszczanie, Tatarzy, a nawet okoliczna szlachta^[34]. W jednej z relacji odnotowano odbycie się kopy „przy wielu też zacnych szlachty”^[35]. Poza tym przedstawiciele tego uprzywilejowanego stanu niejednokrotnie obserwowali przebieg toczących się postępowań, a nawet usiłowali wykorzystywać kopy do realizacji własnych celów^[36]. Czasami czynili to w sposób nad wyraz instrumentalny. W 1664 r. szlachcic z powiatu brzeskiego Wojciech Nowicki miał zwołać kopę w celu osądzenia za kradzież konia dwóch poddanych Jerzego Bohusławskiego. Najwyraźniej usiłował jednak jedynie stworzyć w ten sposób pozory postępowania zgodnego z procedurą, gdyż ostatecznie, nie zważając na to, że kopnicy „odkładali tę sprawę jeszcze do większej kopy sądu”, postanowił sam wymierzyć sprawiedliwość i pozwanych chłopów ukradkiem powiesił^[37]. Wedle obserwacji Iwana Sprogisa udział szlachty w postępowaniach kopnych z biegiem lat wzrastał, by osiągnąć swoje apogeum pod koniec XVII wieku^[38]. Niekiedy szlachta występowała też w roli pozwanych^[39]. Co do zasady właściwość

³³ Leontowicz, „Obłastnyje sudy w Wielikom Kniażestwie Litowskom (okonczanie),” 104; zob. także: Sprogis, *Driewnij narodnyj kopnyj sud*, 7.

³⁴ Bober, „List padkamoraga garadzienskowo Grygoryja Masalskaga,” 72; zob. także: Rawita-Gawroński, „Sądy kupne vel kopne na Polesiu,” 182; Leontowicz, „Obłastnyje sudy w Wielikom Kniażestwie Litowskom (okonczanie),” 105; Bedrij, *Kopni sudy na ukrajinskih zemlach*, 173.

³⁵ *Zajawlenije woznych o rieszenii kopy po obwinieniu w kraże*, 10 lutego 1665 r., w *Акты издavajuemyje Wilenskoju Archieograficeskoju Kommissieju*. Tom XVIII, 462.

³⁶ Kosman, *Historia Białorusi*, 125.

³⁷ *Żałoba na kopie Jurija Bogusławskiego na Wojtiecha Nowickago za samowolnoje, bez kopnago prisużdenija, powieszenie dwuch poddanych Bogusławskiego*, 14 marca 1664 r., w *Акты издavajuemyje Wilenskoju Archieograficeskoju Kommissieju*. Tom XVIII, 447–448; Andrzej Zakrzewski, „Statuty Wielkiego Księstwa Litewskiego: geneza, kształt, funkcjonowanie, relikty,” *Prawo i Więź*, nr 4 (2022): 585, niekiedy pomijanie drogi sądowej w Wielkim Księstwie Litewskim było podyktowane przekonaniem o zbytnej surowości norm prawnych.

³⁸ Sprogis, „Priedisłowie,” XXX.

³⁹ Rawita-Gawroński, „Sądy kupne vel kopne na Polesiu,” 182.

podmiotowa sądów kopnych rozciągała się jednak na sprawy z udziałem chłopów, a czasami także mieszczan i Żydów^[40].

Miejsca zebrzań poszczególnych kop określano mianem kopowisk^[41] (kopiszczy, kopowiszczy^[42]). W 1590 r. ich wykaz na terenie powiatu grodzieńskiego podał w liście adresowanym do miejscowej ludności tamtejszy podkomorzy Hrehory Mosalski. Najczęściej były to place przy kościołach i cerkwiach, rzadziej – przy dworach. Czasami miano się zbierać pod lasem. Co do zasady były to miejsca szczególnie widoczne. Obrady prowadzono pod gołym niebem. Przypuszczalnie zasiadano w ich trakcie na ustawionych stale albo tymczasowo ławkach. Łącznie Mosalski wskazał w powiecie grodzieńskim 59 kopowisk. Jednocześnie podkomorzy zastrzegł możliwość wyznaczenia kolejnych, gdyby w powiecie znajdowały się osoby nieprzynależące do któregośkolwiek z nich, a więc zamieszkujące w odległości przekraczającej jedną milę^[43] od każdego z kopowisk^[44]. W tym samym czasie podkomorzy trocki Bohdan Ogiński (zm. 1625)^[45] wskazał na terenie swojego powiatu 15 kopowisk. Zebranie kopy w miejscu niewyznaczonym było poczytywane za nielegalne i jako takie spotykało się z protestami. Odstępstwem od tej zasady była konieczność udania się na miejsce dokonania przestępstwa w celu zbadania zachowanych śladów^[46].

Postępowania przed sądami kopnymi stosunkowo rzadko były inicjowane przez poszkodowaną ludność poddańczą^[47] czy też urzędników sądowych. Bodaj najczęściej kopy zbierali bowiem właściciele ziemscy^[48].

⁴⁰ Kosman, *Historia Białorusi*, 125; zob. także: Sprogis, "Priedisłowie," XXXII; Sprogis, *Driewnij narodnyj kopnyj sud*, 9.

⁴¹ Bober, "List padkamoraga garadzienskowo Grygoryja Masalskaga," 72.

⁴² Amplejewa, *Po zakonu russkomu*, 88; zob. także: Rawita-Gawroński, "Sądy kupne vel kopne na Polesiu," 185.

⁴³ Około 8 kilometrów.

⁴⁴ Bober, "List padkamoraga garadzienskowo Grygoryja Masalskaga," 74–76; zob. także: Sprogis, *Driewnij narodnyj kopnyj sud*, 12.

⁴⁵ "Bohdan (Bogdan) Matwiejewicz z Kozielska Ogiński," w *Urzędnicy Wielkiego Księstwa Litewskiego. Spisy*. Tom II, 173. Urząd podkomorzego trockiego Bohdan Ogiński sprawował w latach 1580–1625.

⁴⁶ Leontowicz, "Obłastnyje sudy w Wielikim Kniażestwie Litowskom (okonczanie)," 101; zob. także: Sprogis, "Priedisłowie," XXVII – XXVIII; Sprogis, *Driewnij narodnyj kopnyj sud*, 8.

⁴⁷ *Zajawlenije pana Iwana Wereszczaki o pokrażach i podżogie u jego krastjanina i razbiratielstwo etogo dieła na kopie*, 5 lutego 1629 r., w *Akty izdawajemyje Wilenskoju Archieograficzieskoju Kommissieju*. Tom XVIII, 290.

⁴⁸ Maciejowski, *Historia prawodawstw słowiańskich*, 15; zob. także: Sprogis, "Priedisłowie," XXVII, XXXI; Sprogis, *Driewnij narodnyj kopnyj sud*, 8.

Oni też osobiście albo przy pomocy innych osób zwoływali na kopowisko ludność zamieszkującą obszar wyznaczony przez promień jednej mili^[49]. Znane są jednak przypadki przybywania na kopę mieszkańców z terenu większego^[50]. Co do zasady odległość jednej mili była jednak wystarczająca, gdyż sprawcy raczej trudno byłoby się ukryć dalej w stosunkowo krótkim czasie^[51]. W sprawach szczególnej wagi o terminie i miejscu zgromadzenia informowali woźni sądowi. W postępowaniach nie uczestniczyły jednak wszystkie osoby zamieszkujące w danym okręgu kopnym. Ich liczba byłaby bowiem zbyt duża, a ponadto wymuszałoby to przerwanie przez chłopów prac polowych. Zazwyczaj wybierano więc do składu sądu kopnego osoby godne zaufania, które cieszyły się uznaniem miejscowej ludności^[52]. Stąd też podkomorzy grodzieński Mosalski wskazywał w 1590 r., że z każdego sioła na kopę powinny przybyć trzy osoby, spośród poddanych szlachty – co dziesiąta, a gdyby tyloma poddanymi szlachcic nie dysponował – co piąta albo co trzecia. Jeśli natomiast szlachcic nie miałby w ogóle poddanych, zobowiązany był się stawić na kopowisku osobiście^[53]. Według Jana Adamusa cechą charakterystyczną procesu kopnego był brak ściśle określonych granic pomiędzy sądem i stronami. Powód mógł bowiem, zdaniem autora, być jednocześnie kopnikiem, a każdy z kopników mógł w toku postępowania stać się oskarżonym^[54].

W przypadku wykrycia na miejscu przestępstwa śladów mogących doprowadzić do sprawcy nie czekano na przybycie wszystkich kopników, ale ruszano za nim bez zbędnej zwłoki. Tę wstępną czynność określano

⁴⁹ *Zajawlenije o niejawki na kopu krestjan po diełu o propawszej loszadi*, 20 października 1649 r., w *Akty izdawajemyje Wilenskoju Archieograficzskoju Kommissieju*. Tom XVIII, 374; Bober, „List padkamoraga garadzienskowo Grygoryja Masalskaga,” 75; Leontowicz, „Obłastnyje sudy w Wielikom Kniażestwie Litowskom (okonczenie),” 97.

⁵⁰ *Zajawlenije woznych o rieszenii kopy po obwinieniu w kraże*, 10 lutego 1665 r., w *Akty izdawajemyje Wilenskoju Archieograficzskoju Kommissieju*. Tom XVIII, 462.

⁵¹ Sprogis, *Driewnij narodnyj kopnyj sud*, 8.

⁵² *Kopnyj prigovor o priedanii smiertnoj kazni worow i podżigatielej*, 2 września 1685 r., w *Akty izdawajemyje Wilenskoju Archieograficzskoju Kommissieju*. Tom XVIII, 502. Do składu sądu kopnego wybrano „mużów starych, wiarygodnych”; zob. także: Sprogis, „Priedisłowie,” XXVIII–XXX; Sprogis, *Driewnij narodnyj kopnyj sud*, 7.

⁵³ Bober, „List padkamoraga garadzienskowo Grygoryja Masalskaga,” 75.

⁵⁴ Adamus, „O wstępnych aktach procesu litewskiego,” 216.

mianem gorącej kopy^[55] (gorącego czasu^[56], gorącej gromady^[57]). Co do zasady sprawy usiłowano kończyć w trakcie trzech zgromadzeń. To ostatnie określano mianem kopy zawitej. Jeśli przedsięwzięte czynności okazały się niewystarczające, przystępowano do kolejnej, czwartej kopy. Również ją nazywano kopą zawitą. Zgromadzenie to mógł jednak dzielić od poprzedniego stosunkowo długi czas, to jest miesiąc, a nawet pół roku. Kopy, w których uczestniczyła znacząca liczba kopników, określano mianem wielkich (dużych, walnych, generalnych)^[58].

Wobec braku śladów pozwalających ruszyć za sprawcą przestępstwa słuchano ustaleń strony powodowej^[59]. W ramach postępowania kopnego przeprowadzano zwykle oględziny i przesłuchiowano świadków^[60]. Niekiedy zdarzały się przypadki kierowania podejrzanych na tortury (męki, próbę)^[61]. W jednej ze spraw skarżący się szlachcic stwierdził – „Chila [Andrzejewicza – O.K.]^[62] kopą, słyszę, na pytki^[63] dla opytu pewniejszego katu^[64] podano”^[65]. Tortury dotyczyły wyłącznie osób niskiego stanu. Najczęściej przystępowano

⁵⁵ Leontowicz, „Obłastnyje sudy w Wielikim Kniażestwie Litowskom (okonczanie),” 102; zob. także: Bedrij, „Podstawowe funkcje sądów kopnych,” 10.

⁵⁶ *Zajawlenije o naniesieniu pobojew wo wriemija razsliedowanija kopy po diełu o kraże*, 20 marca 1674 r., w *Akty izdawajemyje Wilenskoju Archieograficeskoju Kommissieju*. Tom XVIII, 491.

⁵⁷ *Zajawlenije o naniesnii pobojew szlachticzu wo wriemija razsliedowanija kopoju dieła o pokraże siena*, 18 stycznia 1650 r., w *Akty izdawajemyje Wilenskoju Archieograficeskoju Kommissieju*. Tom XVIII, 381.

⁵⁸ *Zajawlenie o niejawkie na kopu krestjan, podozriewajemych w pokraże pczel*, 29 grudnia 1625 r., w *Akty izdawajemyje Wilenskoju Archieograficeskoju Kommissieju*. Tom XVIII, 286, zob. także: Sprogis, „Priedisłowie,” XXIV–XXV; Sprogis, *Driewnij narodnyj kopnyj sud*, 6, 13.

⁵⁹ Sprogis, „Priedisłowie,” XXXVII–XXXIX.

⁶⁰ *Kopnyj prigowor o priedanii smiertnoj kazni worow i podżigatielej*, 2 września 1685 r., w *Akty izdawajemyje Wilenskoju Archieograficeskoju Kommissieju*. Tom XVIII, 502.

⁶¹ Leontowicz, „Obłastnyje sudy w Wielikim Kniażestwie Litowskom (okonczanie),” 124; zob. także: Bedrij, „Podstawowe funkcje sądów kopnych,” 13.

⁶² Chil Andrzejewicz był poddanym Iwana Wereszczaki.

⁶³ Tortury.

⁶⁴ Kanecki Oskar, *Sądy grodzkie Wielkiego Księstwa Litewskiego w latach 1764–1795* (Gdańsk: Wydawnictwo Arche, 2025), 242–243; Kanecki, *Sądy kapturowe Wielkiego Księstwa Litewskiego*, 270. Przeprowadzanie tortur przez kata stanowiło praktykę znaną także litewskim sądom grodzkim i kapturowym.

⁶⁵ *Zajawlenije pana Iwana Wereszczaki o pokrażach i podżogie u jego krestjanina i razbiratielstwo etogo dieła na kopie*, 5 lutego 1629 r., w *Akty izdawajemyje Wilenskoju Archieograficeskoju Kommissieju*. Tom XVIII, 290. Poddany torturom Chil Andrzejewicz ostatecznie przyznał się do winy.

do nich w sytuacji, gdy podejrzany zaprzeczał swojemu sprawstwu pomimo obciążających go dowodów. Sąd kopny dawał bowiem uprzednio możliwość dobrowolnego przyznania się do zarzucanego czynu. Wśród stosowanych rodzajów tortur znajdowały się chłosta^[66], a także przypalanie ogniem^[67]. W 1648 r. niejaki Waśko Jakimowicz „*ad torturas*”^[68] wzięty i ogniem przypiekany do tego wszystkiego się przyznał, o czym i pierwszej przed męką powiedział^[69]. Koszt wynajęcia kata obciążał stronę powodową^[70]. Niekiedy jego odszukanie nastroczało jednak dużych trudności. Chociażby w 1661 r. jedna ze stron nie mogła znaleźć kata ani w Kobryniu, ani w Brześciu^[71]. Z założenia tortury nie miały prowadzić do śmierci. Podczas postępowania kopnego w 1684 r. wysłano „czarownicę na męki katowskie, aby przez godzinę jedną była męczona, tyle by na członku nie była skaleczona”^[72]. Franciszek Rawita-Gawroński, dostrzegając, że kopom zdarzało się „bicia spróbować”, uznawał tego rodzaju przypadki za odstępstwa od reguły, gdyż jego zdaniem „z zasady jednak nie bijano”^[73].

Doniosłą rolę w postępowaniach kopnych odgrywała ponadto przysięga. Sięgano po nią wobec nieprzekonywalności innych dowodów i traktowano jako *ultima ratio*. Przysięgi składano zwykle w cerkwiach z powołaniem się na Boga^[74].

⁶⁶ Bito batem, różgą albo pałąką.

⁶⁷ Sprogis, „Priedisłowie,” XLIII; zob. także: Sprogis, *Driewnij narodnyj kopnyj sud*, 14.

⁶⁸ Na tortury.

⁶⁹ *Żałoba żydów na razboj i ograbienie ich pri czem winownyje byli uliczeny na kopie*, 18 września 1648 r., w *Akty izdawajemyje Wilenskoju Archieograficzskoju Kommissieju*. Tom XVIII, 370.

⁷⁰ Sprogis, „Priedisłowie,” XLII–XLIII.

⁷¹ *Postanowienie kopy po obwinieniu krestjanina Kobrinskago monastyria w ubijstwie*, 6 sierpnia 1661 r., w *Akty izdawajemyje Wilenskoju Archieograficzskoju Kommissieju*. Tom XVIII, 416.

⁷² *Rieszenie kopnago suda po diełu o koldowstwie i pokraże siena*, 25 czerwca 1684 r., w *Akty izdawajemyje Wilenskoju Archieograficzskoju Kommissieju*. Tom XVIII, 500.

⁷³ Rawita-Gawroński, „Sądy kupne vel kopne na Polesiu,” 185.

⁷⁴ *Zajawlenije woznago o razbiratielstwie kopy po diełu o kraźie*, 9 lipca 1650 r., w *Akty izdawajemyje Wilenskoju Archieograficzskoju Kommissieju*. Tom XVIII, 385; *Zajawlenije woznago ob upłacie po kopnomu rieszeniju za pokradiennija wieszczci*, 12 lipca 1660 r., w *Akty izdawajemyje Wilenskoju Archieograficzskoju Kommissieju*. Tom XVIII, 410; zob. także: Sprogis, „Priedisłowie,” XLIV; Józef Koredczuk, „Ewolucja środków i postępowania dowodowego w procesie sądowym ziemskim w Polsce w XVI wieku,” *Prawo i Więź*, nr 1 (2024): 172, opisujący XVI-wieczny proces ziemski w Koronie autor określił przysięgę mianem „królowej dowodów”. Zarazem, jak słusznie zauważył, był to dowód irracjonalny.

Walka szlachty o swoje interesy sprawiała, że postępowania kopne miały gwałtowny przebieg. Po wszczęciu jednego z nich pomiędzy Adamem Turem (protestującym) i jego bratem Janem Turem (oskarżonym o kradzież konia) doszło do utarczki słownej, w wyniku której ten ostatni swego krewnego „słowy złemi, uszczypliwemi złażał i obełżył”, a następnie według relacji protestującego „do szabli się porwawszy, na m[n]ie mówi [...], wiedz o tym, że ja tobie szyję utnę i dom twój ogniem spalę, a nie tylko tę klaczę, ale i wszystkie twoje konie pobiorę”^[75]. Innym razem usiłujący uchronić swego sługę przed odpowiedzialnością Franciszek Umiastowski „kazał poddanych króla Jegomości bić i mordować i kopę rozegnawszy, sprawiedliwości z tego poddanego swego uczynić nie chciał”^[76]. Przypadki utrudniania przeprowadzania czynności podejmowanych w ramach postępowań kopnych nie należały do rzadkości. W 1674 r. Aleksander Baranowski najpierw usiłował zatrzeć ślady kradzieży siana i zboża, a następnie zabronił go szukać na swojej posesji oraz „protestującego słowy uszczypliwemy zelżył i zesromocił, nazywając nieczystego łoża matki synem, zelżywszy pięścią w gębę dał i spoliczkował”^[77]. Niekiedy skutki oporu podejrzanej o przestępstwa szlachty były dalej idące. Chociażby synowie i czeladź oskarżonego o zlecenie kradzieży siana Filona Kutylowskiego Sokoła nie ograniczyli się do prób zatarcia śladów popełnionego czynu, ale przybyłego do ich włości wraz z kopnikami Kazimierza Radoszewskiego zranili berdyszem, a następnie go znieważyli, okradli, a także złamali mu szablę, grożąc przy tym śmiercią^[78].

Postępowania kopne nadzorowali woźni sądowi. W sprawach dużej wagi brało udział dwóch, a nawet trzech jenerałów. Ich rola nie ograniczała się do samego śledzenia przebiegu poszczególnych czynności. Jako że większość sędziów kopnych pozostawała niepiśmienna, a rozstrzygnięcie miało zwykle formę ustną, toteż woźni sporządzali relacje z podejmowanych

⁷⁵ Zajawlenije o niejawki na kopu krestjan po dieću o propawszej loszadi, 20 października 1649 r., w *Akty izdawajemyje Wilenskoju Archieograficzieskoju Kommissieju*. Tom XVIII, 374.

⁷⁶ Zajawlenije na kopie czto krestjanin Martin Zianczik izrubił czużogo woła i nanies rany Koczanowiczu, 7 czerwca 1625 r., w *Akty izdawajemyje Wilenskoju Archieograficzieskoju Kommissieju*. Tom XVIII, 282.

⁷⁷ Zajawlenije o naniesieniu pobojew wo wriemija razsliedowanija kopy po dieću o kraże, 20 marca 1674 r., w *Akty izdawajemyje Wilenskoju Archieograficzieskoju Kommissieju*. Tom XVIII, 491.

⁷⁸ Zajawlenije o naniesnii pobojew szlachticzu wo wriemija razsliedowanija kopoju dieťa o pokraże siena, 1650 r., w *Akty izdawajemyje Wilenskoju Archieograficzieskoju Kommissieju*. Tom XVIII, 381.

przez kopy czynności, które wpisywano do ksiąg grodzkich. Ich prawdziwość potwierdzali w kancelarii sądowej wybrani kopnicy^[79]. Woźni nie ingerowali jednak w treść wydawanych przez sądy kopne rozstrzygnięć^[80]. Jurysdykcje grodzkie mogły je zaś zatwierdzić, zmienić albo skasować. W okresach bezkrólewí zadanie to przejmowały sądy kapturowe^[81].

Sędziowie kopni otrzymywali wynagrodzenie płacone przez stronę powodową (przesąd, pamiętne), którego wysokość pozostawała uzależniona od wartości przedmiotu sporu. Kopnikom przypadała jednak jedynie połowa płaconej kwoty, gdyż drugą jej część otrzymywał pan oskarżonego akceptujący rozstrzygnięcie kopy. W przypadku jego kwestionowania stosowną sumę przekazywano sądowi grodzkiemu^[82].

Sądy kopne powstały jako instytucje ludności zamieszkującej rozległe ziemie ruskie. Nie dziwi więc, że po ich podbiciu przez władców litewskich jurysdykcje te pozostawały najbardziej popularne w okolicach Brześcia, Mińska, Pińska, Słonima, Grodna czy też Ślucka^[83]. Od XVI stulecia działalność kop normowały trzy statuty litewskie (z lat 1529, 1566 i 1588). Zdaniem Marcelego Kosmana sądy kopne przetrwały do schyłku istnienia polsko-litewskiej Rzeczypospolitej^[84]. Końca ich działalności w drugiej połowie XVIII wieku upatrywał również Fiodor Leontowicz^[85]. Iwan Sprogis wskazał zaś mniej precyzyjnie na XVIII wiek^[86]. Co jednak warto odnotowania, w XVIII stuleciu za uzurpację kompetencji sądowniczych kopników pociągano już do odpowiedzialności przed sądami ziemskimi i grodzkimi^[87].

⁷⁹ Bedrij, *Kopni sudy na ukrajinskih zemlach*, 26; zob. także: Kosman, *Historia Białorusi*, 125; Sprogis, „Priedisłowie,” XXXV–XXXVI; Sprogis, *Driewnij narodnyj kopnyj sud*, 10.

⁸⁰ Leontowicz, „Obłasnyje sudy w Wielikim Kniażestwie Litowskom (okonczanie),” 116.

⁸¹ Bedrij, *Kopni sudy na ukrajinskih zemlach*, 26, 203; zob. także: Jaroszewicz, *Obraz Litwy pod względem jej cywilizacji*, 159; Kanecki, *Sądy kapturowe Wielkiego Księstwa Litewskiego*, 237–238; Sprogis, „Priedisłowie,” XXXV.

⁸² Sprogis, „Priedisłowie,” LIII; zob. także: Sprogis, *Driewnij narodnyj kopnyj sud*, 19; Leontowicz, „Obłasnyje sudy w Wielikim Kniażestwie Litowskom (okonczanie),” 127. Według autora odpowiednio stosowano w tym przypadku przepisy III Statutu litewskiego, zob. *Statut Wielkiego Księstwa Litewskiego*, 121–122 (IV, 5).

⁸³ Sprogis, *Driewnij narodnyj kopnyj sud*, 3.

⁸⁴ Kosman, *Historia Białorusi*, 125.

⁸⁵ Leontowicz, „Obłasnyje sudy w Wielikim Kniażestwie Litowskom (okonczanie),” 93–94.

⁸⁶ Sprogis, *Driewnij narodnyj kopnyj sud*, 5.

⁸⁷ Zygmunt Gloger, „Sądy kopne,” w *Encyklopedia staropolska ilustrowana*, Zygmunt Gloger (Warszawa: Wiedza Powszechna, 1978), 203; zob. także: Bedrij, *Kopni*

Z czasem jurysdykcje te przejęły również sprawy rozstrzygane uprzednio przez kopy^[88]. Zanim jednak nowe instytucje prawne zastąpiły zwyczaje ludowe, sądy kopne uzupełniały działalność pierwszoinstancyjnych jurysdykcji szlacheckich, prowadząc jednocześnie śledztwa, wyrokując, a w wielu przypadkach także egzekwując zapadłe rozstrzygnięcia^[89]. Ich znaczącym atutem pozostawały dobra znajomość realiów panujących w miejscu popełnienia czynu zabronionego i szybkość działania. Ponadto wydaje się, że kopnikom nie brakowało motywacji w poszukiwaniu przestępców mogących w przyszłości zagrozić im samym. Determinujące udział w kopach poczucie solidarności i wzajemnej odpowiedzialności wspólnot wiejskich nie zawsze bywało jednak wystarczające do ustalenia rzeczywistych sprawców przestępstw^[90]. Nawet jeśli sądy kopne okazywały się skuteczne na etapie czynności śledczych, to doniosły problem stanowiło wyegzekwowanie orzeczonych kar, zwłaszcza gdy te dotyczyły szlachty^[91]. Jej przedstawiciele często przybywali bowiem na miejsce toczącego się postępowania tylko po to, żeby zastraszyć stronę powodową i kopników^[92].

sudy na ukrajnskich zemlach, 26; Rawita-Gawroński, "Sądy kupne vel kopne na Polesiu," 177, 188–189. Początki kwestionowania legalności funkcjonowania sądów kopnych autor dostrzegł już w XVII stuleciu. Jego zdaniem najdłużej kopy utrzymały jurysdykcję nad kradzieżami.

⁸⁸ Kosman, *Historia Białorusi*, 125.

⁸⁹ Bedrij, *Kopni sudy na ukrajnskich zemlach*, 158, zob. także: Shandra, "Nowe badania nad działalnością sądów kopnych," 455; Bedrij, "Podstawowe funkcje sądów kopnych," 10. Dodatkowo część badaczy jest skłonna przypisać sądom kopnym funkcję pojednawczą i prawotwórczą.

⁹⁰ *Zajawlenije pana Iwana Wereszczaki o pokrażach i podżogie u jego krastjanina i razbiratielstwo etogo diela na kopie*, 5 lutego 1629 r., w *Akty izdawajemyje Wilenskoju Archieograficzieskoju Kommissieju*. Tom XVIII, 290.

⁹¹ *Zajawlenije kopy ob ugrozach, dielajemych jej Iwanom Wabiszczewiczem, prisużdiennym jeju za pokrażu k smiertnoj kazni*, 17 maja 1660 r., w *Akty izdawajemyje Wilenskoju Archieograficzieskoju Kommissieju*. Tom XVIII, 404; zob. także: Sprogis, "Priedisłowie," XLVI.

⁹² Leontowicz, "Obłastnyje sudy w Wielikim Kniażestwie Litowskom (okonczanie)," 119.

Bibliografia

- Adamus, Jan. "O wstępnych aktach procesu litewskiego (do II Statutu). Garść notatek." *Ateneum Wileńskie*, r. XII (1937): 205–281.
- Akty wydawajemyje Wilenskoju Archieograficeskoju Kommissieju*. Tom XVIII: *Akty o kopnych sudach*. Wilna: Tipografija A.G. Syrkina, 1891.
- Amplejewa, Tatiana Jurjewna. *Po zakonu russkomu. Istorija ugołownogo sudoproizwodstwa Driewniej Rusi*. Moskwa: Juridiczeskij instytut MIITa, 2006.
- Bedrij, Marjan. *Kopni sudy na ukrajinskih zemlach u XIV–XVIII st.: Istorykoprawowe doslidżennia*. Lwiv: Halyckij drukar, 2014.
- Bedrij, Marjan. "Podstawowe funkcje sądów kopnych na ukraińskich ziemiach od XIV do XVIII wieku." *Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze*, t. 5 (2014): 9–17.
- Bober, Ilona Michailiwna. "List padkamoraga garadzienskowo Grygoryja Masalskaga nasielnictwu Garadzenskaga pawieta ab prawilah sklikannia kop i pryznaczeni miescau kapawiszczau." *Archiwaryus* (2001): 72–76.
- Gloger, Zygmunt. *Encyklopedia staropolska ilustrowana*. Warszawa: Wiedza Pow-szechna, 1978.
- Iwaniszew, Nikołaj Dmitrijewicz. "O driewnich sielskich obszczinach w jugo-zapadnoj Rossii." W *Russkaja obszczina*, red. O.A. Płatonow, 27–44. Moskwa: Institut russkoj cywilizacyi, 2013.
- Jaroszewicz, Józef. *Obraz Litwy pod względem jej cywilizacji od czasów najdawniejszych do końca wieku XVIII*. Część I: *Litwa pogańska*. Wilno: Nakładem Rubena Rafałowicza, 1844–1845.
- Kanecki, Oskar. *Sądy grodzkie Wielkiego Księstwa Litewskiego w latach 1764–1795*. Gdańsk: Wydawnictwo Arche, 2025.
- Kanecki, Oskar. *Sądy kapturowe Wielkiego Księstwa Litewskiego (1572–1764)*. Sopot: Wydawnictwo Arche Marek Tokarczyk, 2020.
- Koredczuk, Józef. "Ewolucja środków i postępowania dowodowego w procesie sądowym ziemskim w Polsce w XVI wieku." *Prawo i Więź*, nr 1 (2024): 167–180.
- Kosman, Marcelli. *Historia Białorusi*. Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1979.
- Leontowicz, Fiodor Iwanowicz. "Obłastnyje sudy w Wielikim Kniażestwie Litowskom." *Żurnal Ministerstwa Justycyi*, nr 9 (1910): 83–130.
- Leontowicz, Fiodor Iwanowicz. "Obłastnyje sudy w Wielikim Kniażestwie Litowskom (okonczenie)." *Żurnal Ministerstwa Justycyi*, nr 10 (1910): 88–128.
- Liubawskij, Matwiej Kuzmicz. *Obłastnoje dielenie i miestnoje uprawlenie litowsko-russkowo gosudarstwa ko wriemieni izdanija pierwago litowskago statuta*. Moskwa: Uniwersitietskaja tipografija, 1892.

- Maciejowski, Wacław Aleksander. *Historia prawodawstw słowiańskich*. Tom IV. Warszawa–Lipsk: w Księgarniach Sennewalda dawniej Brzeziny i Hinrichsa, 1835.
- Narbutt, Teodor. *Dzieje starożytne narodu litewskiego*. Tom 3: *Pamiętki i wypadki historyczne od wieku szóstego po wiek trzynasty, tudzież rzeczy odnoszące się do Prussyi, Łotwy, zakonów rycerskich*. Wilno: Nakładem i drukiem Antoniego Marcinowskiego, 1838.
- Prawa z Statutu W.X. Litewskiego y konstytucyi, dla wygody pilnujących z urzędu albo potrzeby sądów y dla innych obywatelów koronnych y litewskich wiadomości porządkie podług alfabetu zebrane, a ile w processa prawne wchodzących o pretensye wszelakie*. Warszawa: Nakładem i drukiem Michała Grölla, 1783.
- Rakowiecki, Ignacy Benedykt. *Prawda ruska czyli prawa wielkiego xięcia Jarosława Władymirowicza tudzież traktaty Olga y Igora WW. XX. kijowskich z cesarzami greckimi y Mściława Dawidowicza x. smoleńskiego z Rygą zawarte, których texta, obok z polskiem tłómaczeniem poprzedza rys historyczny zwyczajów, obyczajów, religii, praw y języka dawnych słowiańskich y słowiańsko-ruskich narodów*. Tom II. Warszawa: Drukarnia XX. Piarów, 1822.
- Rawita-Gawroński, Franciszek. “Sądy kupne vel kopne na Polesiu.” W *Studia i szkice historyczne*, ser. II, Franciszek Rawita-Gawroński, 175–190. Lwów–Warszawa–Poznań: Towarzystwo Wydawnicze, 1900.
- Shandra, Roman. “Nowe badania nad działalnością sądów kopnych (kupnych) w XIV–XVIII w. (Marjan Bedrij, Kopni sudy na ukrajinskih zemlach u 144-18 st. Istorykoprawowe doslidzennia, Halyc’kyj drukar, Lviv 2014, 264 s.).” *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*, t. 8, z. 4 (2015): 453–456.
- Sprogis, Iwan Jakowlewicz. *Driewnij narodnyj kopnyj sud w Siewiero-Zapadnoj Rusi*. Witebsk: Gubernskaja Tipografija, 1895.
- Sprogis, Iwan Jakowlewicz. “Priedisłowie.” W *Akty izdawajemyje Wilenskoju Archieograficzskoju Kommissieju*. Tom XVIII: *Akty o kopnych sudach*, XIX–LXI. Wilna: Tipografija A.G. Syrkina, 1891.
- Statut Wielkiego Xięstwa Litewskiego, Naprzod, za Naiśnieyszego Hospodara Krola Jego Mosci Zygmunta III w Krakowie w Roku 1588. Drugi raz w Wilnie, w Roku 1619. z pokazaniem zgody y różnice Statutów Koronnych y W.[ielkiego] X.[ięstwa] L.[itewskiego]. Trzeci raz, za Naiśnieyszego K.[róla] J.[ego] M.[ości] Władystawa IV. w Warszawie, w Roku 1648, z przydaniem Konstytucyi od Roku 1550. do 1647. Czwarty raz, za Naiśnieyszego Krola Jego Mosci Jana Trzeciego w Wilnie w Roku 1698. Z przyłożeniem pod Artykuły Konstytucyi Seymowych od Seymu Roku 1550. aż do Seymu Roku 1690. Oboygmu Narodom służących, (Textu samego niwczym nie naruszaiąc) Teraz zaś piąty raz, za szczęśliwie panuiącego Naiśnieyszego Krola Jego Mosci Augusta Trzeciego przedrukowany*. Wilno: Drukarnia J.K.M. Akademicka Societas JESU, 1744.

Szczerbickij, Osip Wasiljewicz. *Sudy w bywszem Wielikom Kniażestwie Litowskom*. Wilna: Artiel Pieczatnago Dieła, 1912.

Urzędnicy Wielkiego Księstwa Litewskiego. Spisy. Tom II: *Województwo trockie XIV–XVIII wiek*, oprac. Henryk Lulewicz, Andrzej Rachuba, Przemysław P. Romaniuk, Andrzej Haratym, Andrej Macuk i Jaugien Aniszcanka, red. Andrzej Rachuba. Warszawa: Wydawnictwo DiG, 2009.

Zakrzewski, Andrzej. “Statuty Wielkiego Księstwa Litewskiego: geneza, kształt, funkcjonowanie, relikty.” *Prawo i Więź*, nr 4 (2022): 578–597.

Zakrzewski, Andrzej. *Wielkie Księstwo Litewskie (XVI–XVIII w.). Prawo-ustrój-społeczeństwo*. Warszawa: Campidoglio, 2013.



Państwowa Komisja Wyborcza A.D. 2026 – jaki centralny organ wyborczy (nie)powinien być?

**The National Electoral Commission A.D. 2026 – What Should
(and Should Not) a Central Electoral Authority Be?**

Abstract

The article examines whether the current institutional model and practical functioning of the National Electoral Commission (PKW) comply with European standards concerning central electoral bodies, and whether the Commission is capable of ensuring voters' trust in the integrity of the electoral process. The authors reconstruct the relevant standards developed by the Venice Commission and ODIHR regarding the operation of central electoral bodies, with particular emphasis on the principle of neutrality of the "rules of the game", the need to ensure balanced political representation within election-managing bodies, and the independence, impartiality, and professionalism of their members. In this context, the analysis focuses on the 2018 amendment to the Electoral Code, which transformed the PKW from a judicial-type body into a mixed commission largely appointed by the Sejm, as well as on the functioning of the PKW in its current composition. The authors identify a number of systemic deficiencies, including violations of the principle of proportional representation of parliamentary forces, a low level of gender balance, limited representation of desirable subject-matter expertise, and controversial decisions concerning the financing of the main opposition party – criticized both in court rulings and in ODIHR reports. The authors argue that although the model of a multiparty commission is not, in itself, incompatible with European standards, the way the PKW operates significantly undermines the desired neutrality and credibility of this body and, consequently, weakens citizens' trust in the democratic electoral process.

JOANNA LEMAŃSKA – doktor habilitowany nauk prawnych, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, ORCID – 0000-0001-6944-6674, e-mail: joanna.lemanska@uj.edu.pl

OKTAWIAN NAWROT – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Gdańskiego, ORCID – 0000-0002-9345-1198, e-mail: oktawian.nawrot@ug.edu.pl

KEYWORDS: National Electoral Commission (PKW), central electoral bodies, electoral administration, European electoral standards, independence of electoral bodies, impartiality of electoral bodies, neutrality of the electoral process

SŁOWA KLUCZOWE: Państwowa Komisja Wyborcza (PKW), centralne organy wyborcze, administracja wyborcza, europejskie standardy dotyczące wyborów, niezależność organów wyborczych, neutralność procesu wyborczego

1 | Wstęp

Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w orzecznictwie sądowym podkreśla się, że udział w wyborach stanowi wyraz: po pierwsze, poczucia więzi obywatela z państwem; po drugie, zaufania do państwa oraz rzetelności procedur wyborczych; po trzecie, świadomości konstytucyjnej dotyczącej znaczenia aktu głosowania i jego skutków w procesie rządzenia^[1]. Zaufanie wyborców jest zatem jednym z kluczowych elementów procesu wyborczego i ma zasadnicze znaczenie dla trwałości oraz siły demokracji^[2].

W ostatnich latach pojawiło się jednak w Polsce wiele wątpliwości dotyczących rzetelności procesu wyborczego, mogących negatywnie wpływać na poziom zaufania obywateli. Część z tych zastrzeżeń odnosi się do funkcjonowania i działań podejmowanych przez Państwową Komisję Wyborczą (dalej też: PKW) jako centralnego organu wyborczego. Wątpliwości te mają charakter fundamentalny – dotyczą bowiem zarówno oceny działalności centralnego organu wyborczego w świetle konstytucyjnej zasady legalizmu, jak i zgodności z międzynarodowymi standardami demokratycznymi^[3].

¹ Anna Chmielarz-Grochal i Jarosław Sułkowski, „Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej a problem zaufania obywateli do rzetelności i uczciwości procedur wyborczych (kilka refleksji w kontekście świadomości konstytucyjnej wyborców),” *Roczniki Administracji i Prawa*, nr 2 (2020): 48.

² “4th Scientific Electoral Experts Debates: The Stability of Electoral Law,” co-organised by the Universidad de Barcelona and the Venice Commission, Barcelona, November 3, 2023, https://www.venice.coe.int/files/2023_11_03_Programme_Barcelona_ENrev.pdf.

³ Bronisław Sitek, “O jaką demokrację walczymy?,” *Prawo i Więź*, nr 3 (50) (2024): 14–16.

Dla unaocznienia wagi tych zagadnień warto już na wstępie przywołać tezę sformułowaną blisko dwie dekady temu w literaturze przedmiotu, zgodnie z którą organy wyborcze

są w stanie znacznie przyczynić się do wytworzenia atmosfery sprzyjającej uczciwej, zrównoważonej i pokojowej walce wyborczej. Uzależnione jest to od tego, czy będą działać bezstronnie, bez faworyzowania pewnych partii lub kandydatów, a dyskryminowania innych, roztropnie, w sposób kompetentny, czy wreszcie – reagować na wszelkie próby aktywności niezgodnej ze [...] standardami rywalizacji wyborczej w państwie demokratycznym, nie mówiąc już o naruszeniu tych standardów przez nie same^[4].

Konsekwentnie nie powinno budzić najmniejszych wątpliwości, że rolą tych organów, a zwłaszcza centralnego organu wyborczego, jakim jest w polskim porządku ustrojowym Państwowa Komisja Wyborcza, jest przeprowadzenie procesu wyborczego w taki sposób, by nie budził on żadnych wątpliwości odnośnie do jego demokratycznego charakteru. Działania centralnego organu wyborczego powinny więc gwarantować legalność, przejrzystość i poprawność przebiegu wyborów oraz budować społeczne zaufanie do przeprowadzanych elekcji, a przez to także współlegitymizować nie tylko wybierane organy, lecz także cały system rządów^[5]. Zasadnie podkreśla się również, że aby organy wyborcze mogły skutecznie pełnić swoje funkcje, muszą być odpowiednio ukształtowane instytucjonalnie^[6].

Postulat odpowiedniego ukształtowania i funkcjonowania niezależnych organów wyborczych ściśle wiąże się z zasadą neutralności „reguł gry”. Skoro bowiem wybory oparte są na zasadzie konkurencji, warunkiem koniecznym ich uczciwości jest neutralność reguł, według których konkurencja ta się odbywa. Jeśli reguły te nie są neutralne – to znaczy, jeśli podlegają manipulacji na korzyść jednego lub kilku uczestników – wówczas rywalizacja wyborcza przestaje być uczciwa, zaś jej wynik nie może być wiarygodny. Jednym z kluczowych elementów neutralnych zasad konkurencji wyborczej jest zaś – ponownie – zapewnienie funkcjonowania

⁴ Grzegorz Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych* (Białystok: Temida 2, 2007), 211.

⁵ Anna Rakowska-Trela, w *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, red. Anna Rakowska-Trela i Konrad Składowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), 136.

⁶ Zwracają na to uwagę Martinas Malužinas i Agata Pyrżyńska, „Pozycja prawna Centralnej Komisji Wyborczej Republiki Litewskiej,” *Przegląd Sejmowy*, nr 6 (2023): 86.

bezstronnych i niezależnych organów wyborczych, na czele z Państwową Komisją Wyborczą. Tym samym wracamy do punktu wyjścia – zaufania obywateli do uczciwości procesu wyborczego^[7] – które bez zachowania neutralności reguł gry staje się najwyżej pięknym mitem lub sentymentalnym wspomnieniem.

2 | Model Państwowej Komisji Wyborczej w świetle standardów europejskich – aspekt teoretyczny

Odnosząc się do tytułowej kwestii, w pierwszej kolejności należy przypomnieć, że obecny skład Państwowej Komisji Wyborczej jest konsekwencją nowelizacji kodeksu wyborczego z 2018 r. Ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych^[8] dokonano zmiany art. 157 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy^[9], nadając mu brzmienie:

W skład Państwowej Komisji Wyborczej wchodzi: 1) jeden sędzia Trybunału Konstytucyjnego, wskazany przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego; 2) jeden sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazany przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego; 3) 7 osób mających kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego, wskazanych przez Sejm.

Była to zmiana niezwykle doniosła, doszło bowiem do zerwania z wcześniejszym, trzydziestoletnim dorobkiem ustrojowym^[10]. Dorobek ten, obejmujący sędziowski model Państwowej Komisji Wyborczej, realizował zasadę niezależności centralnego organu wyborczego od innych organów władzy, w szczególności od władzy ustawodawczej i wykonawczej^[11].

⁷ “4th Scientific Electoral Experts Debates: The Stability of Electoral Law,” 38.

⁸ Dz.U. z 2018 r., poz. 130.

⁹ T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 365, dalej: k.wyb.

¹⁰ Marek Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski* (Warszawa: C.H. Beck, 2020), 157.

¹¹ Przypomnijmy, że Państwowa Komisja Wyborcza nie jest dziełem prawodawstwa polskiego końca XX wieku. Organ o tej nazwie został bowiem ustanowiony

ustawą z dnia 28 lipca 1922 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz.U. RP Nr 66, poz. 590). Powołano ją w celu przeprowadzenia wyborów do Sejmu po ogłoszeniu wyborów, zaś funkcjonowała do wygaśnięcia mandatów, względnie do rozwiązania Sejmu (art. 15 ust. 2–3). Nie miała zatem charakteru organu stałego, a w jej skład nie wchodziła wyłącznie sędziowie. Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy Generalnego Komisarza Wyborczego – będącego przewodniczącym Państwowej Komisji Wyborczej – oraz jego zastępcę mianował Prezydent RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów spośród trzech kandydatów przedstawionych przez zebranie Prezesów Sądu Najwyższego. Ponadto w skład Komisji, obok Przewodniczącego, wchodziło ośmiu członków, względnie ośmiu ich zastępców, przedstawionych Generalnemu Komisarzowi Wyborczemu przez osiem najliczniejszych klubów poselskich ustępującego Sejmu (art. 17 ust. 1). Zastępcą Generalnego Komisarza Wyborczego oraz zastępcy innych członków wchodziła do Komisji tylko w razie nieobecności osoby zastępowanej (art. 17 ust. 3). Sędziami byli również przewodniczący oraz zastępcy przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej (szerzej zob. m.in. Ferdynand Rymarz, „Udział sędziów w organach wyborczych,” w *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. Ferdynand Rymarz (Warszawa: Krajowe Biuro Wyborcze, 2000), 36–37; Anna Rakowska i Krzysztof Skotnicki, „Rola sędziów i sądów w wyborach,” w *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości*, t. 1, *Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. Jerzy Jaskiernia (Toruń: Adam Marszałek, 2011), 96; Tomasz Gąsior, „Organy wyborcze w okresie II RP,” w *Problemy prawa polskiego i obcego w ujęciu historycznym, praktycznym i teoretycznym*, część 8, red. Andrzej Bielecki, Dariusz Szafranski i Tomasz Gąsior (Warszawa: C.H. Beck, 2017), 55; Stefan J. Jaworski, „Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa,” w *Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów). Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. Ferdynand Rymarz (Warszawa: Krajowe Biuro Wyborcze, 2007), 77.

Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. (Dz.U. z 1935 r. Nr 47, poz. 319) nie przewidywała już funkcjonowania Państwowej Komisji Wyborczej, lecz do przeprowadzenia wyborów powoływała m.in. Generalnego Komisarza Wyborczego. Zgodnie z art. 13 rzeczonej ustawy Generalnego Komisarza Wyborczego oraz jego zastępcę powoływał Prezydent RP spośród sędziów lub osób spełniających wymagania konieczne do objęcia stanowiska sędziowskiego.

Po II wojnie światowej ustawa z dnia 22 września 1946 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego (Dz.U. z 1946 r. Nr 48, poz. 274) do przeprowadzenia wyborów powołała Państwową Komisję Wyborczą, której przewodniczącym był Generalny Komisarz Wyborczy. Był on mianowany przez Prezydium Krajowej Rady Narodowej na wniosek Prezesa Rady Ministrów spośród sędziów Sądu Najwyższego, Najwyższego Trybunału Narodowego lub Sądu Apelacyjnego. Od tej zasady odstąpiono jednak już przy kolejnych wyborach, wprowadzając polityczny skład wszystkich organów wyborczych (zob. więcej: Ferdynand Rymarz, „Udział sędziów w organach wyborczych,” 38–40).

Państwowa Komisja Wyborcza w obecnym kształcie organizacyjnym, ale przy nieco węższych kompetencjach, została powołana ustawą z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1991 r. Nr 59, poz. 252). Już rok wcześniej – ustawą z dnia 27 września 1990 r. o wyborze

Nowo przyjęty model w istotny sposób związał skład centralnego organu wyborczego z władzą ustawodawczą (Sejmem).

Powyższa zmiana spotkała się z poważną krytyką w doktrynie. Podkreślano, że jest to jedna z „najgłębszych i najbardziej kontrowersyjnych” nowelizacji, a

wprowadzone rozwiązania stanowią nieuzasadnione odejście od [...] standardów konstruowania najwyższego organu wyborczego. Jak już wskazano, o wprowadzeniu sędziów do składu PKW zadecydowały ich apolityczność i fachowość prawnicza oraz kształtowany przepisami prawa określającymi pozycję sędziów ich zawodowy nawyk działania w warunkach bezstronności, niezależności od wpływu czynników politycznych, w tym w szczególności od partii, oraz ich wewnętrzna niezależność. System organów wyborczych przyjęty w Polsce zakłada ich niezależność od organów administracji rządowej. Trzeba odnotować, że gwarancję w tym zakresie stanowi znaczący udział sędziów w składzie tych organów, w tym przede wszystkim właśnie w PKW^[12].

Jeszcze inni autorzy akcentowali, że w wyniku zmiany ustawowej doszło do przekształcenia „modelu centralnego organu wyborczego z niezależnego na mieszany”, przy czym oceniano, że „taka konstrukcja zrywa z dotychczasowym ugruntowanym i wysoko ocenianym modelem powoływania członków PKW, w którą poza Prezydentem RP zaangażowani byli

Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67, poz. 398) – powołano Państwową Komisję Wyborczą wyłącznie do przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP. Był to organ niestały, o liczniejszym niż obecnie składzie. Podkreślić jednak należy, że w jego skład wchodził wyłącznie sędziowie: pięciu sędziów Sądu Najwyższego wskazanych przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego wskazanych przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego oraz pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazanych przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 14 ust. 2). Podobnie rozwiązanie przyjęła ustawa z 28 czerwca 1991 r., która ustanowiła Państwową Komisję Wyborczą jako stały organ właściwy w sprawach przygotowania, organizacji oraz przeprowadzania wyborów. W jej skład wchodzi: troje sędziów Sądu Najwyższego wskazanych przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, troje sędziów Trybunału Konstytucyjnego wskazanych przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, a także troje sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazanych przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

¹² Anna Rakowska-Trela, w *Kodeks wyborczy*, 139.

wyłącznie Prezesi SN, TK i NSA, a zatem organy dające rękojmiej pełnej niezależności”^[13].

W literaturze podkreślano, że wprowadzone mocą nowelizacji rozwiązanie, stanowiące niewątpliwie upolitycznienie składu PKW i powrót do unormowań sprzed 1990 r., w tym politycznego klucza przy konstruowaniu organów wyborczych, nie sprzyja właściwej realizacji gwarancji przejrzystości i prawidłowości przeprowadzania procedur wyborczych^[14].

Inni przedstawiciele doktryny wskazywali, że mechanizm wyłaniania oraz swobodnego odwoływania członków Państwowej Komisji Wyborczej, uzależnionych od czynników politycznych, nie tylko nie zwiększy transparentności wyborów, lecz przeciwnie – może zagrozić zaufaniu do tego organu i podważyć jego niezależność^[15]. Wskazywano przy tym, że z uwagi na fakt, iż większość członków PKW wybierają politycy,

pojawia się wątpliwość czy rozwiązanie to nie zostanie wykorzystane do nieuczciwej rywalizacji politycznej. W skrajnym przypadku może doprowadzić do eliminowania konkurencyjnych partii politycznych poprzez odbieranie im środków niezbędnych do prowadzenia działalności, co stoi w oczywistej sprzeczności z zasadą pluralizmu politycznego, wyrażoną w art. 11 Konstytucji RP. Te same osoby będą również decydowały o zaakceptowaniu sprawozdania finansowego partii politycznej, od której woli zależny jest ich dalszy udział w pracach PKW^[16].

¹³ Agata Pyrżyńska, *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym* (Warszawa: Legalis, 2020).

¹⁴ Anna Rakowska-Trela, w *Kodeks wyborczy*, 139; zob. również: Ryszard Chruściak, *System wyborczy i wybory w Polsce 1989–1998. Parlamentarne spory i dyskusje* (Warszawa: Elipsa Dom Wydawniczy i Handlowy, Włodzimierz Ulicki, 1999), 50; Andrzej Kisielewicz i Jarosław Zbieranek, w *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2, red. Kazimierz W. Czaplicki, Bogusław Dauter, Stefan J. Jaworski, Andrzej Kisielewicz, Ferdynand Rymarz i Jarosław Zbieranek (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), 359–360.

¹⁵ Konrad Rydel, “Uwagi na temat niezależności Państwowej Komisji Wyborczej po zmianach wprowadzonych w 2018 r.,” w *Aktualne wyzwania prawa wyborczego*, red. Marek Zubik i Jan Podkowik (Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, 2021), 176 i n.; zob. również Krzysztof Skotnicki, “System wyborczy i organy wyborcze,” w *Konstytucyjny system organów Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Marian Grzybowski i Bogusław Przywora (Warszawa: Legalis, 2024).

¹⁶ Konrad Rydel, “Uwagi na temat niezależności Państwowej Komisji Wyborczej po zmianach wprowadzonych w 2018 r.,” 178–179.

W doktrynie wyraźnie dominują stanowiska jednoznacznie negatywnie oceniające wprowadzony w 2018 r. nowy model Państwowej Komisji Wyborczej. Czy jednak model ten jest niezgodny ze standardami europejskimi? Próba ich odtworzenia prowadzi do zaskakującego wniosku.

Kwestia zaufania do państwa oraz do organizowanego przez nie procesu wyborczego od dawna stanowi przedmiot analiz organizacji międzynarodowych zajmujących się wyborami. Kluczowe znaczenie w tym zakresie mają opinie Komisji Weneckiej^[17] i ODIHR^[18], które podkreślają, że zarówno sama uczciwość procedur wyborczych, jak i ich postrzeganie przez wyborców – a w konsekwencji uczciwość samych wyborów – w dużym stopniu zależą od organów zarządzających wyborami, cieszących się zaufaniem publicznym, w szczególności centralnych komisji wyborczych^[19]. To właśnie te organy odgrywają istotną rolę w budowaniu zaufania do procesu wyborczego. Choć nie we wszystkich państwach uznawanych za demokratyczne funkcjonują centralne komisje wyborcze, ich wprowadzenie jest zdecydowanie rekomendowane. Już zatem w tym miejscu stwierdzić należy, że samo wprowadzenie do polskiego porządku ustrojowego instytucji Państwowej Komisji Wyborczej realizuje istotny postulat wynikający ze standardów europejskich.

Opinie Komisji Weneckiej i ODIHR formułują ponadto szereg standardów poświęconych modelowi działania centralnych organów wyborczych. Wśród podstawowych zasad związanych z organizacją wyborów wskazuje się m.in. wymogi dotyczące składu, niezależności i bezstronności komisji wyborczych oraz innych organów odpowiedzialnych za proces wyborczy lub decydujących o prawach wyborczych^[20]. W opiniach podkreśla się,

¹⁷ Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo.

¹⁸ Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE.

¹⁹ CDL-AD(2023)047, Georgia – Joint Opinion of the Venice Commission and ODIHR on the Draft Amendments to the Election Code and to the Rules of Procedure of the Parliament of Georgia. Opinie OBWE/ODIHR używają przy tym określenia „Centralna Komisja Wyborcza” (ang. *Central Electoral Commission*).

²⁰ Obok zasad określających prawo do głosowania i kandydowania w wyborach, w tym rejestrację wyborców i kandydatów; wytyczania granic okręgów wyborczych i zasad dotyczących podziału mandatów między okręgi wyborcze; właściwego systemu wyborczego, tj. zasad dotyczących przekształcania głosów w mandaty; zachowania zasadniczych elementów procesu głosowania; zasad gwarantujących skuteczność rozstrzygania sporów wyborczych; dostępu kandydatów w wyborach do mediów publicznych (zob. “Revised Interpretative Declaration on the Stability of Electoral Law,” Strasbourg, 24 June 2024, CDL-AD(2024)027; [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2024\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)027-e)).

że organy zarządzające wyborami podejmują i wdrażają kluczowe decyzje dotyczące organizacji wyborów. Choć sposób wyboru i mianowania ich członków różni się w poszczególnych państwach obszaru OBWE i Rady Europy, regulacje prawne powinny zawsze zapewniać możliwość wykonywania tych obowiązków w sposób niezależny i bezstronny, gwarantując prawidłowy przebieg całego procesu wyborczego^[21]. Środki konieczne do zagwarantowania bezstronności i autorytetu komisji wyborczych zależą częściowo od tradycji ustrojowej danego państwa. Istnieje jednak katalog standardów o charakterze uniwersalnym, zebranych w *Kodeksie dobrych praktyk w sprawach wyborczych*^[22]. Dokument ten akcentuje, że jedynie przejrzystość, bezstronność i niezależność od politycznie motywowanych ingerencji pozwalają na właściwe zarządzanie procesem wyborczym – od okresu przedwyborczego aż po ogłoszenie wyników^[23].

Standardy nie przesądzają w pełni kształtu organów wyborczych. Wskazuje się, że w państwach, w których administracja publiczna ma długą tradycję niezależności od władz politycznych, służba cywilna jest w stanie stosować prawo wyborcze bez nacisków politycznych. W takich przypadkach normalne i akceptowalne jest, że wybory organizowane są przez władze administracyjne, pod nadzorem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych^[24]. Odmienne jednak w państwach o niewielkim doświadczeniu w organizowaniu pluralistycznych wyborów istnieje zbyt duże ryzyko nacisków rządu na administrację – zarówno centralną, jak i lokalną, nawet jeśli ta ostatnia pozostaje pod kontrolą opozycji^[25]. Dlatego właśnie konieczne jest powoływanie niezależnych i bezstronnych komisji wyborczych, aby zapewnić

²¹ CDL-AD(2021)007, Kirgizstan – Joint Opinion of the OSCE/ODIHR and the Venice Commission on the Draft Constitution of the Kyrgyz Republic. Należy podkreślić, że choć przywoływane w opracowaniu poszczególne opinie odnoszą się do konkretnych państw, to jednak zawarte w nich zalecenia mogą mieć znaczenie również dla innych systemów prawnych.

²² *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report* (Strasbourg, 30 October 2002), CDL-AD(2002)23.

²³ *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, § 68.

²⁴ *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, § 69.

²⁵ *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, § 70.

prawkłowe przeprowadzenie wyborów lub przynajmniej wyeliminować powaŹne podejrzenia o nieprawkłowoŹci^[26].

Szczegółną uwagę zwraca się na kompozycję centralnej komisji wyborczej. Jej skład bywa przedmiotem intensywnych debat i nierzadko staje się kwestią kluczową przy opracowywaniu prawa wyborczego. Wskazuje się, Źe przestrzeganie wytycznych międzynarodowych powinno zapewniać maksymalną bezstronnoŹ i kompetencje tego organu^[27]. Zgodnie z tymi wytycznymi centralna komisja wyborcza powinna składać się przede wszystkim z sędziów lub prawników^[28]. JeŹeli za zarządzanie wyborami odpowiada organ sadowy, jego niezaleŹnoŹ musi być zabezpieczona przejrzystą procedurą mianowania, a osoby powoływane nie mogą podlegać władzy kandydatów ubiegających się o urząd. Skład komisji mogą także współtworzyć przedstawiciele partii politycznych reprezentowanych w parlamencie lub takich, które uzyskały okreŹlony próg poparcia wyborczego. Kluczowe jest, aby partie były reprezentowane w sposób równy – rozumiany albo ściŹle, albo proporcjonalnie do ich siły politycznej. Delegaci powinni mieć odpowiednie przygotowanie merytoryczne i zakaz prowadzenia kampanii. PodkreŹla się przy tym, Źe w pozostałym zakresie władza wykonawcza nie powinna mieć moŹliwoŹci wpływu na skład komisji wyborczych^[29].

Wymóg profesjonalizmu oznacza, Źe członkowie centralnych komisji wyborczych powinni dysponować specjalistyczną wiedzą z zakresu

²⁶ *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, § 71.

²⁷ *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, § 74.

²⁸ *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, § 75.

²⁹ *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, § 76. W skład komisji wyborczej mogą ponadto wchodzić: przedstawiciele mniejszoŹci narodowych, ich obecnoŹ jest poŹądana, jeŹli mniejszoŹ narodowa ma okreŹlone znaczenie na danym terytorium; przedstawiciel Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Ze względków związanych z historią danego kraju nie zawsze moŹe być jednak wskazane, aby w komisji zasiadał przedstawiciel Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Podczas swoich misji obserwacji wyborów Zgromadzenie Parlamentarne kilkakrotnie wyrażało zaniepokojenie przeniesieniem odpowiedzialnoŹci z pełnoprawnej wielopartyjnej komisji wyborczej na instytucję podległą władzy wykonawczej.

prawa, politologii, matematyki lub innych dziedzin istotnych dla organizacji wyborów^[30].

Standardy międzynarodowe nie wskazują jedynego właściwego modelu centralnej komisji wyborczej, dopuszczając różne rozwiązania instytucjonalne. *Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych* akcentuje jednak konieczność unikania sytuacji, w której jedna opcja polityczna dominuje w procesach decyzyjnych tego organu.

W praktyce wielu państw członkowskich Komisji Weneckiej i państw uczestniczących w OBWE centralne organy administracji wyborczej powoływane są w oparciu o reprezentację wielopartyjną. Zaletą takiego modelu jest zwiększenie zaufania społecznego i przejrzystości procesu poprzez umożliwienie głównym siłom politycznym udziału w administrowaniu wyborami^[31]. Warunkiem jego skuteczności jest jednak osiągnięcie szerokiego konsensusu politycznego – wymuszającego współdział opozycji – co sprzyja legitymizacji procesu wyborczego^[32].

Ostatecznym celem jest wyłonienie osób profesjonalnych, cieszących się autorytetem publicznym, które – niezależnie od przynależności partyjnej – będą zdolne do kolegalnej i konsensualnej realizacji zadań wyborczych w duchu i literze prawa^[33].

Jak zatem wyrażnie widać, co do zasady powoływanie członków centralnych organów wyborczych w oparciu o reprezentację wielopartyjną jest nie tylko dopuszczalne, ale wręcz podkreśla się jego zalety. W tym aspekcie model przyjęty w 2018 r. nie stoi w sprzeczności ze standardami europejskimi.

³⁰ *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, § 83.

³¹ CDL-AD(2023)047, Georgia – Joint Opinion of the Venice Commission and ODIHR on the Draft Amendments to the Election Code and to the Rules of Procedure of the Parliament of Georgia.

³² Szersze rozważania na ten temat zawarte są w: CDL-AD(2023)047, Georgia – Joint Opinion of the Venice Commission and ODIHR on the Draft Amendments to the Election Code and to the Rules of Procedure of the Parliament of Georgia.

³³ CDL-AD(2021)026, Georgia – Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the OSCE/ODIHR on the Revised Amendments to the Election Code of Georgia.

3 | Model Państwowej Komisji Wyborczej A.D. 2026 w świetle standardów europejskich – aspekty praktyczne

Analizując wpływ nowego modelu Państwowej Komisji Wyborczej na zaufanie obywateli do rzetelności i uczciwości procedur wyborczych, w literaturze przedmiotu wskazywano, że

głównym celem zmiany składu Komisji była wymiana kadrowa. Rozwiązanie przyjęte w ustawie zmieniającej powierzające Sejmowi wybór członków Państwowej Komisji Wyborczej teoretycznie nie musi oznaczać, że wybrane zostaną osoby zależne od polityków, ale scenariusz taki jest bardzo prawdopodobny. Naiwnością jest bowiem zakładanie, że decydenci zdecydują się poprzeć osoby, które mogłyby w jakiś sposób zagrozić partyjnym interesom. [...] W efekcie tej zmiany kontrola prawidłowości procesu wyborczego pozostaje w gestii organu, którego obsada składu personalnego dokonywana jest bezpośrednio przez władzę ustawodawczą. Będące tego skutkiem upolitycznienie Państwowej Komisji Wyborczej może podważać zaufanie do wykonywanych przez nią zadań i w związku z tym podawać w wątpliwość rolę tego organu dla zapewnienia przestrzegania zasad prawa wyborczego i ochrony wartości demokratycznych^[34].

Czy obawy te spełniły się w praktyce?

Zasadniczo uznać należy, że standard europejski, by skład komisji współtworzyli przedstawiciele partii politycznych reprezentowanych w parlamencie (które uzyskały określony próg poparcia wyborczego), jest w polskim prawie spełniony.

Kluczowe jest, aby partie były reprezentowane w sposób równy – rozumiany albo ściśle, albo proporcjonalnie do ich siły politycznej. Zgodnie z art. 157 § 4a k.wyb. kandydatów na członków Państwowej Komisji Wyborczej powoływanych na podstawie § 2 pkt 3 wskazują kluby parlamentarne lub poselskie, z tym że liczba tych członków musi odzwierciedlać

³⁴ Anna Chmielarz-Grochal i Jarosław Sułkowski, "Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej a problem zaufania obywateli do rzetelności i uczciwości procedur wyborczych (kilka refleksji w kontekście świadomości konstytucyjnej wyborców)," 51–52; zob. również: Leszek Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), 189.

proporcjonalnie reprezentację w Sejmie klubów parlamentarnych lub poselskich. Rozwiązanie to zostało z powodzeniem zastosowane dla kadencji PKW w latach 2019–2023 i nie budziło większych zastrzeżeń. Co warto przy tym podkreślić, siły rządzące nie dysponowały wówczas większością głosów w tak skomponowanej PKW, co stanowiło dodatkowy środek wzmacniający zaufanie do tego organu, z natury rzeczy podatnego na pokusę zawłaszczenia przez opcję rządzącą.

Jak jednak pokazała praktyka, standard w postaci zapewnienia reprezentacji partii politycznych w PKW proporcjonalnie do ich siły politycznej, niezależnie od rozwiązań prawnych to wprowadzających, może zostać naruszony, ze wszystkimi tego konsekwencjami. Uwzględniając arytmetyczny podział mandatów w Sejmie na dzień powołania obecnego składu Państwowej Komisji Wyborczej (kadencja 2023–2027), w skład centralnego organu wyborczego powinno wchodzić m.in. troje członków wskazanych przez Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość. Tymczasem uchwałą z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie wskazania członków Państwowej Komisji Wyborczej Sejm RP na członków Państwowej Komisji Wyborczej wskazał^[35] jedynie dwóch kandydatów wskazanych przez Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość. W efekcie Sejm odszedł od ustawowo wymaganej proporcjonalności, a siły rządzące uzyskały przewagę.

Takie praktyczne rozwiązanie doprowadziło wprost do naruszenia kolejnego standardu europejskiego, zgodnie z którym istnieje konieczność unikania sytuacji, w której jedna opcja polityczna dominuje w procesach decyzyjnych centralnego organu wyborczego. Na problem ten zwrócili uwagę m.in. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej^[36] oraz przedstawiciele opozycji^[37]. Co jednak istotne, z perspektywy prawnej kontrowersje z tym związane nie zostały w żaden sposób wyjaśnione, lecz zostały zmarginalizowane *per facta concludentia* w związku z powołaniem PKW w obecnym składzie. Można więc się spodziewać, że – jako nierozwiązany element debaty ustrojowej – powrócą także przy okazji kolejnych wyborów, zaś

³⁵ Ryszarda Balickiego, Pawła Gierasa, Ryszarda Romana Kalisza, Macieja Klisia, Arkadiusza Damiana Pikulika, Konrada Składowskiego i Mirosława Suskiego

³⁶ Zob. np. Tomasz Żółciak, "Początek Kolejnej Wojny. Duda zaniepokojony składem PKW i parytetami klubowymi," *Gazeta Prawna*, 20 stycznia 2024.

³⁷ Zob. np. Jan Kunert, "PiS uderza w PKW: 'nieproporcjonalna', 'złamano ustawę'. O co chodzi?," *Konkret24*, <https://konkret24.tvn24.pl/polityka/pis-uderza-w-pkw-nieproporcjonalna-zlamano-ustawe-o-co-chodzi-st8229020> [dostęp: 25.09.2025].

w przyszłości będą stanowić trudną do odparcia pokusę zawłaszczenia PKW przez kolejne partie rządzące.

Raporty Biura Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, sporządzone w związku z obserwacją wyborów w wielu państwach członkowskich, potwierdzają istnienie licznych problemów związanych z komisjami wyborczymi, m.in. kontrowersji przy mianowaniu ich członków czy dominującej pozycji partii rządzącej w administracji wyborczej^[38]. Nic zatem dziwnego, że Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy stwierdziło, że „komisje wyborcze złożone z przedstawicieli wielu partii [...] nie wydają się być najlepszym rozwiązaniem. W przypadku wyboru takiego rozwiązania należy zapewnić gwarancje politycznej równowagi ich składu oraz przejrzystości ich funkcjonowania w całym procesie wyborczym”^[39]. Jak wskazuje polska praktyka – obawy te nie są pozbawione podstaw. Europejski standard postulujący osiągnięcie szerokiego konsensusu politycznego – wymuszającego współudział opozycji – co sprzyjać ma legitymizacji procesu wyborczego, w praktyce, mimo przyjętych ram prawnych, może zostać pominięty, co stanowi istotną wadę przyjętego obecnie modelu centralnego organu wyborczego.

Nie napawa także optymizmem ocena realizacji standardu, by w skład komisji zostały powołane osoby posiadające odpowiednie przygotowanie merytoryczne, które powinny dysponować specjalistyczną wiedzą z zakresu prawa, politologii, matematyki lub innych dziedzin istotnych dla organizacji wyborów. Zauważyć bowiem należy, że przyjęty przez polskiego ustawodawcę model wyraźnie przewiduje, że siedem osób wskazanych przez Sejm musi posiadać kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego, a zatem możliwość dysponowania przez nie wiedzą specjalistyczną z innego aniżeli prawo zakresu jest prawnie irrelevantna, zaś z natury rzeczy ulega ograniczeniu. Z tego też względu wszystkie osoby wchodzące obecnie w skład PKW są prawnikami, zaś pozostałe pożądanе zakresy wiedzy nie są w praktyce należycie reprezentowane. Mogą one wynikać co najwyżej z dodatkowego wykształcenia członków PKW, nie mając kluczowego znaczenia przy ocenie spełniania warunków formalnych w procesie powoływania. Analiza życiorysów zawodowych członków PKW

³⁸ *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, § 72.

³⁹ CDL-AD(2022)046, Serbia – Joint Opinion of the Venice Commission and the OSCE/ODIHR on the Constitutional and Legal Framework Governing the Functioning of Democratic Institutions in Serbia – Electoral Law and Electoral Administration.

kadencji 2023–2027 w sposób niebudzący wątpliwości wskazuje także, że specjalistyczną wiedzę z zakresu prawa istotną dla organizacji wyborów w chwili powołania posiadała jedynie część spośród nich.

Na szczególną uwagę zasługują ponadto dwie dodatkowe kwestie rekomendacyjne dotyczące kompozycji centralnych komisji wyborczych. Po pierwsze, standardy dopuszczają, aby w skład komisji wchodziły osoby spoza świata polityki. W takim przypadku większą rolę w procesie mianowania powinny odgrywać organy niepolityczne – takie jak sądownictwo, środowisko akademickie czy organizacje społeczeństwa obywatelskiego zajmujące się wyborami. Tymczasem ani w sferze normatywnej, ani w praktyce, poza wyraźnie przewidzianym w ustawie wskazaniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego i sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie jest przewidziana rola w procesie kreacyjnym dla podmiotów niepolitycznych, zaś postulaty organizacji pozarządowych, by istotnie włączyć je do procesu wysłuchania kandydatów na członków PKW, zostały zasadniczo zignorowane. Także realizacja wytycznej, by w skład PKW wchodziły osoby spoza polityki, pozostawia wiele do życzenia.

Po drugie, w odniesieniu do organów wyborczych należy – podobnie jak w przypadku innych instytucji publicznych – dążyć do zachowania równowagi płci. Międzynarodowe zobowiązania i dobre praktyki wskazują, że udział kobiet w organach decyzyjnych życia politycznego i publicznego powinien przekraczać 40%. Jest kwestią symptomatyczną, że zarówno w skład Państwowej Komisji Wyborczej obecnej kadencji, jak i poprzedniej nie została powołana żadna kobieta.

4 | Państwowa Komisja Wyborcza jako organ (nie)działający w granicach prawa

Wspomniane wyżej standardy europejskie stosowane na etapie kreacyjnym mają na celu wyłonienie osób profesjonalnych, cieszących się autorytetem publicznym, które – niezależnie od przynależności partyjnej – będą zdolne do kolegialnej i konsensualnej realizacji zadań wyborczych w duchu i literze prawa.

Ważne jest, aby skład komisji wyborczych sprawiał wrażenie bezstronnego^[40]. Jak wielokrotnie podkreślała Komisja Wenecka, wymóg niezależności instytucji i urzędników publicznych obejmuje zarówno aspekt subiektywny, jak i obiektywny. Oznacza to, że skład, sposób powoływania i procedury działania organów zarządzających wyborami powinny gwarantować nie tylko ich faktyczną niezależność, lecz także postrzeganie ich jako niezależnych przez wyborców i kandydatów. Z tego względu kluczowe znaczenie ma dobra wiara w procedurze nominacyjnej, tak aby uniknąć ryzyka politycznie stronniczego składu centralnej komisji wyborczej^[41].

ODIHR i Komisja Wenecka wielokrotnie zalecały, by komisje wyborcze nie były zdominowane przez siły prorządowe i cieszyły się zaufaniem publicznym – w szczególności zaufaniem wszystkich partii uczestniczących w wyborach^[42]. W przeciwnym przypadku wyborcy mogą dojść do przekonania, że prawo wyborcze staje się narzędziem w rękach najsilniejszych, a ich głos nie ma realnego znaczenia.

Dokonując oceny działalności Państwowej Komisji Wyborczej kadencji 2023–2027 w kontekście obowiązku bezstronnego działania w granicach prawa, należy skoncentrować się na jej decyzjach mających bezpośredni wpływ na funkcjonowanie partii opozycyjnych. Miarą demokracji nie jest bowiem samo wykonywanie praw przez większość, która zdobyła władzę, lecz wykonywanie ich z poszanowaniem praw mniejszości. W tym kontekście szczególne wątpliwości wzbudziły działania PKW związane z finansowaniem największej obecnie partii opozycyjnej^[43]. Na problem

⁴⁰ CDL-AD(2021)026, Georgia – Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the OSCE/ODIHR on the Revised Amendments to the Election Code of Georgia.

⁴¹ CDL-AD(2021)007, Kirgizstan – Joint Opinion of the OSCE/ODIHR and the Venice Commission on the Draft Constitution of the Kyrgyz Republic.

⁴² Wyrok ETPC z dnia 8 października 2015 r. w sprawie *Gahramanli i inni przeciwko Azerbejdżanowi*, skarga nr 36503/11.

⁴³ Warto przypomnieć, że 11 grudnia 2024 r. Sąd Najwyższy postanowieniem w sprawie I NSW 55/24, rozpoznając skargę Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr 316/2024 z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r., uznał skargę za zasadną. Zgodnie zaś z art. 145 § 6 k.wyb., w przypadku uznania przez Sąd Najwyższy skargi, Państwowa Komisja Wyborcza niezwłocznie postanawia o przyjęciu sprawozdania finansowego. Nie ulega wątpliwości, że Państwowa Komisja Wyborcza nie dopełniła tego obowiązku. Na posiedzeniu 16 grudnia 2024 r. Państwowa Komisja Wyborcza zdecydowała o „odroczeniu postępowania w sprawie sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość”,

ten zwróciły uwagę m.in. organy międzynarodowe odpowiedzialne za promocję zasad demokracji. W *Raporcie Okresowym* z 30 kwietnia 2025 r. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE wskazało:

podczas gdy większość rozmówców Misji LEOM ODIHR wyraziła zaufanie do zdolności administracji wyborczej do zarządzania technicznymi aspektami procesu wyborczego, inni wyrazili obawy, że upolityczniony charakter składu PKW negatywnie wpływa na kolegialność i bezstronność procesu decyzyjnego. W szczególności ostatnie decyzje o wstrzymaniu finansowania publicznego dla partii Prawo i Sprawiedliwość (PiS) zostały uznane przez większość interesariuszy za działania podważające zaufanie publiczne do pracy PKW^[44].

Kwestia posługiwania się przez Państwową Komisję Wyborczą odmiennymi standardami przy wykonywaniu swoich obowiązków w odniesieniu do obecnych na scenie politycznej partii politycznych podniesiona została m.in. w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2024 r. (I NSW 55/24):

w dotychczasowej praktyce stosowania ww. przepisów prawa wyborczego PKW, przeprowadzając kontrolę sprawozdań finansowych różnych komitetów wyborczych, nie uwzględniała jakichkolwiek działań organów władzy publicznej (i osób sprawujących funkcje publiczne), które podejmowane w okresie kampanii wyborczej mogłyby przynosić ewentualne korzyści wyborcze któremukolwiek komitetowi wyborczemu lub wpływać negatywnie na postrzeganie któregośkolwiek komitetu wyborczego. Utrwalona praktyka stosowania przepisów prawa wyborczego nie wskazywała więc dotychczas na możliwość zaliczania aktywności organów państwa na rzecz komitetu wyborczego. Taka konstatacja powinna, zdaniem Sądu Najwyższego,

pomimo wyraźnej uwagi Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, że działanie to narusza ustawę: „Apeluję do członków PKW, aby mimo wszystko podjęli rozstrzygnięcie w sprawie sprawozdania finansowego komitetu w związku z postanowieniem SN. Kodeks wyborczy mówi, że musimy to zrobić niezwłocznie, znaczy bez zbędnej zwłoki. Nikt z nas nie zdejmie ciężaru odpowiedzialności za podjęcie decyzji”. Z uwagi na sprzeciw członków Państwowej Komisji Wyborczej na zastosowanie trybu obiegowego i podjęcie uchwały 24 grudnia 2024 r. stosowną uchwałę Komisja podjęła dopiero 30 grudnia 2024 r. (uchwała nr 421/2024).

⁴⁴ Dokument opublikowany na stronie internetowej ODIHR: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/6/590462.pdf>.

nakładać na organ stosujący prawo obowiązek szczególnie wnikliwej argumentacji w przypadku zmiany utrwalonej praktyki stosowania przepisów prawa.

Musi budzić zastrzeżenia fakt, że od tej praktyki Państwowa Komisja Wyborcza odstąpiła wyłącznie w odniesieniu do jednej (głównej) partii opozycyjnej^[45].

Kolejnym przykładem mogącym podważać zaufanie obywateli do działań centralnego organu wyborczego były publiczne zachowania poszczególnych członków Państwowej Komisji Wyborczej, odbiegające w sposób oczywisty od wymogów rzetelności i bezstronności^[46].

To tylko kilka z wielu przykładów, w których doszło do naruszenia zasady neutralności „reguł gry”. Warto w tym miejscu jeszcze raz

⁴⁵ Dodatkowo, w kontekście oceny działań PKW, zwrócić należy uwagę na wypowiedzi jej Przewodniczącego (sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego). W wywiadzie z 16 września 2024 r., odnosząc się krytycznie do uchwały PKW nr 316/2024 z dnia 29 sierpnia 2024 r., stwierdził on jednoznacznie: „PKW – stosownie do art. 7 Konstytucji RP – działa wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. W związku z tym nie jest uprawniona do kontroli pozyskiwania i wydatkowania środków przez inne podmioty niż partie polityczne i komitety wyborcze, w tym np. przez ministerstwa, fundusze, stowarzyszenia, fundacje oraz przez spółki, przedsiębiorstwa czy osoby fizyczne. Do tego typu kontroli właściwe są inne instytucje, określone we właściwych aktach prawnych, w tym organy ścigania i sądy”. Wypowiedź ta odnosiła się do zaangażowania całego aparatu państwa w poszukiwanie ewentualnych uchybień, pozwalających na odrzucenie sprawozdania finansowego partii opozycyjnej. Co więcej, obaj niepolityczni członkowie obecnej KRS, sędziowie wyznaczeni przez Prezesa NSA i przez Prezesa TK, w swoim oświadczeniu wydanym po podjęciu przedmiotowej uchwały przez PKW, dystansując się od jej treści, wskazali, że „akt ten dokonał się z przekroczeniem uprawnień”. Zob. Marek Mikołajczyk, „Marciniak: PKW postawiła się ponad prawem,” [wywiad], *Dziennik Gazeta Prawna*, 16 września 2024.

⁴⁶ Tytułem przykładu, w odniesieniu do jednego z członków Państwowej Komisji Wyborczej jej Przewodniczący w piśmie opublikowanym na stronie internetowej Komisji stwierdził m.in.: „Nie sposób więc zgodzić się z twierdzeniami mec. Kalisza, który, delikatnie mówiąc, często wprowadza w błąd opinię publiczną, mija się z prawdą i jako jedyny z członków PKW wypowiada się regularnie w mediach, nie mając ku temu doświadczenia w sprawach wyborczych. Co więcej, z ubolewaniem muszę stwierdzić, iż nie czyta prawdopodobnie materiałów przesłanych przez KBW, natomiast je komentuje”. *Wyjaśnienia Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące obiegowego trybu podjęcia uchwał Państwowej Komisji Wyborczej w dniu 23 grudnia 2024 r.*, https://www.pkw.gov.pl/uploaded_files/1734986729_wyjasnienia_przewodniczacego_panstwowej_komisji_wyborczej_dotyczace_obiegowego_trybu_podjecia_uchwal_panstwowej_komisji_wyborczej-w-dniu-23-grudnia-20.pdf.

przypomnieć – jeśli reguły gry nie są neutralne – to znaczy, jeśli podlegają manipulacji na korzyść jednego lub kilku uczestników – wówczas rywalizacja wyborcza przestaje być uczciwa, zaś jej wynik nie może być wiarygodny.

Warto w tym kontekście przypomnieć, że zarówno Europejski Trybunał Praw Człowieka^[47], jak i Trybunał Konstytucyjny^[48], analizując kwestię niezależności sądu od władzy wykonawczej i stron postępowania, co może zostać odniesione do członków PKW, wielokrotnie wskazywały, iż przy dokonywaniu tego typu ocen należy brać pod uwagę, czy z perspektywy zewnętrznego obserwatora mogło powstać obiektywne wrażenie stronniczości – tzw. „uzasadniona wątpliwość” co do jego bezstronności. Przeniesienie tej konstrukcji na grunt oceny działań zarówno Państwowej Komisji Wyborczej *in gremio*, jak i poszczególnych jej członków z pewnością nie prowadzi do wniosków korzystnych dla tego organu. Standardy wyborcze wyraźnie podkreślają konieczność unikania nie tylko manipulacji na korzyść partii rządzących, lecz nawet pozorów takich manipulacji. Nawet jeśli nie są one zamierzone, mogą zostać odczytane jako działania podyktowane bieżącym interesem politycznym większości. Stąd potrzeba zapewnienia, aby zwycięskie ugrupowania nie nadużywały swoich uprawnień wyłącznie z tego powodu, że zdobyły władzę.

5 | Państwowa Komisja Wyborcza A.D. 2026 – co dalej?

Nie ulega wątpliwości, że wobec braku jednolitych, wiążących standardów międzynarodowych w zakresie tworzenia administracji wyborczej każde państwo powinno poszukiwać rozwiązań najlepiej odpowiadających jego tradycji ustrojowej, przy jednoczesnym respektowaniu zasad przewodnich: niezależności i bezstronności administracji wyborczej, przejrzystości

⁴⁷ Zob. np. wyroki ETPC: z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, skargi nr 49868/19 i 57511/19; z dnia 28 września 2018 r. w sprawie *Denisov przeciwko Ukrainie*, skarga nr 76639/11; z dnia 15 października 2009 r. w sprawie *Micallef przeciwko Malcie*, skarga nr 17056/06.

⁴⁸ Zob. wyroki TK: z dnia 27 stycznia 1999 r., K 1/98; z dnia 20 lipca 2004 r., SK 19/02; z dnia 14 października 2008 r., SK 6/07; z dnia 17 listopada 2009 r., SK 64/08.

i odpowiedzialności procesu oraz zaufania podmiotów politycznych do organów zarządzających wyborami.

Podkreślenia wymaga także, że postulowana w *Kodeksie dobrych praktyk w sprawach wyborczych* stała administracja wyborcza sama w sobie nie gwarantuje profesjonalnego zarządzania procesem wyborczym. Ocena, czy dane rozwiązanie odpowiada standardom prawidłowo ukształtowanej komisji wyborczej, musi uwzględniać nie tylko ramy prawne (analizę dogmatyczną), lecz także praktykę ich stosowania (perspektywę empiryczną). Jak podkreślają eksperci, w zakresie profesjonalizmu organizacji wyborów w wielu państwach wciąż pozostaje przestrzeń do poprawy^[49].

Nawet pobieżne zestawienie zrekonstruowanych standardów odnoszących się do centralnych organów administracji wyborczej i polskich rozwiązań normatywnych w aspekcie praktyki działania PKW prowadzi do wniosku, że zdecydowana większość zastrzeżeń formułowanych wobec Państwowej Komisji Wyborczej na gruncie krajowym znajduje potwierdzenie, a przestrzeń do poprawy jest znaczna.

Kluczowe zastrzeżenie, które w rodzimej doktrynie akcentowane było szczególnie mocno (odejście od modelu sędziowskiego na rzecz modelu mieszanego), *prima facie* wydaje się nie znajdować bezpośredniego oparcia we wskazanych standardach. Jak wskazano powyżej, brak jest bowiem międzynarodowego standardu, określającego tylko jeden właściwy kształt centralnej komisji wyborczej. Komisja Wenecka wyraźnie podkreśliła, że przyjęte rozwiązania muszą uwzględniać krajową specyfikę, w szczególności tradycję ustrojową. Co więcej, powyższa analiza wykazała, że rozwiązaniem są raczej centralne organy administracji wyborczej oparte na reprezentacji wielopartyjnej. W konsekwencji należałoby przyjąć, że zastąpienie w Polsce modelu sędziowskiego rozwiązaniem przewidującym skład Państwowej Komisji Wyborczej oparty na reprezentacji wielopartyjnej samo w sobie nie narusza omawianych standardów.

Z drugiej jednak strony nie można tracić z pola widzenia, że – pomimo iż Komisja Wenecka uznaje możliwość ulepszania każdego systemu wyborczego i administracji wyborczej – zmiana rozwiązań dobrze funkcjonujących wymaga daleko posuniętej ostrożności. Jeśli bowiem dotychczasowy system i administracja wyborcza zapewniały niezależność, cieszyły się zaufaniem większości uczestników procesu wyborczego, a także wykazały zdolność do przeprowadzenia kilku kolejnych udanych cykli wyborczych,

⁴⁹ CDL-AD(2006)018, Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe. Synthesis Study on Recurrent Challenges and Problematic Issues.

to nowe organy zarządzające wyborami powinny gwarantować co najmniej równorzędny poziom niezależności oraz jakości procesu wyborczego. Tymczasem obecny skład i sposób funkcjonowania centralnego organu wyborczego jednoznacznie wskazują, że warunki te nie zostały spełnione. Niespełnienie zaś wielu wymogów, w świetle analizy zawartej w opracowaniu, nie wymaga dodatkowych wyjaśnień. W rezultacie pojawia się poważna wątpliwość, czy PKW w obecnym kształcie jest zdolna budować zaufanie do procesu wyborczego.

Odwołując się do zastosowanej wcześniej analogii z bezstronnością sądownictwa, warto przypomnieć, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wielokrotnie wskazywał, iż wadliwe funkcjonowanie części elementów systemu gwarantujących niezależność i bezstronność sądu nie przesądza jeszcze o braku tych przymiotów. Ocena taka musi bowiem uwzględniać całokształt okoliczności^[50]. Z tej perspektywy można bronić tezy, że całokształt dotychczasowych okoliczności nie uzasadnia jeszcze kategorycznego twierdzenia o braku niezależności PKW. Wydaje się jednak, że już istnienie wskazanych zastrzeżeń dotyczących funkcjonowania tego organu może istotnie osłabić zaufanie do procesu wyborczego.

Bibliografia

- Bielecki, Andrzej, Dariusz Szafrąński i Tomasz Gąsior, red. *Problemy prawa polskiego i obcego w ujęciu historycznym, praktycznym i teoretycznym*, część 8. Warszawa: C.H. Beck, 2017.
- Chmielarz-Grochal, Anna, i Jarosław Sułkowski. "Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej a problem zaufania obywateli do rzetelności i uczciwości procedur wyborczych (kilka refleksji w kontekście świadomości konstytucyjnej wyborców)." *Roczniki Administracji i Prawa*, nr 2 (2020): 45–59. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0014.1687>.

⁵⁰ Zob. np. wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach C-585/18, C-624/17 i C-625/18; wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie C-132/20; wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie C-718/21 *Krajowa Rada Sądownictwa*; wyrok TSUE z dnia 7 listopada 2024 r. w sprawie C-326/23.

- Chruściak, Ryszard. *System wyborczy i wybory w Polsce 1989–1998. Parlamentarne spory i dyskusje*. Warszawa: Elipsa Dom Wydawniczy i Handlowy, Włodzimierz Ulicki, 1999.
- “4th Scientific Electoral Experts Debates: The Stability of Electoral Law.” Co-organised by the Universidad de Barcelona and the Venice Commission. Barcelona, November 3, 2023. https://www.venice.coe.int/files/2023_11_03_Programme_Barcelona_ENrev.pdf.
- Garlicki, Leszek. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Gąsior, Tomasz. “Organy wyborcze w okresie II RP.” W *Problemy prawa polskiego i obcego w ujęciu historycznym, praktycznym i teoretycznym*, część 8, red. Andrzej Bielecki, Dariusz Szafrński i Tomasz Gąsior, 55–74. Warszawa: C.H. Beck, 2017.
- Jaworski, Stefan J. “Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa.” W *Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów)*. Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, red. Ferdynand Rymarz, 77–97. Warszawa: Krajowe Biuro Wyborcze, 2007.
- Jaskiernia, Jerzy, red. *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości*, t. 1, *Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*. Toruń: Adam Marszałek, 2011.
- Kisielewicz, Andrzej i Jarosław Zbieranek. W *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2, red. Kazimierz W. Czaplicki, Bogusław Dauter, Stefan J. Jaworski, Andrzej Kisielewicz, Ferdynand Rymarz i Jarosław Zbieranek, 358–361. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Kunert, Jan. “PiS uderza w PKW: ‘nieproporcjonalna’, ‘złamano ustawę’. O co chodzi?” *Konkret24*. <https://konkret24.tvn24.pl/polityka/pis-uderza-w-pkw-nieproporcjonalna-zlamano-ustawe-o-co-chodzi-st8229020>.
- Kryszeń, Grzegorz. *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*. Białystok: Temida 2, 2007.
- Malužinas, Martinas i Agata Pyrżyńska. “Pozycja prawna Centralnej Komisji Wyborczej Republiki Litewskiej.” *Przegląd Sejmowy*, nr 6 (2023): 85–107. <https://doi.org/10.31268/PS.2023.220>.
- Mikołajczyk, Marek. “Marciniak: PKW postawiła się ponad prawem.” [wywiad]. *Dziennik Gazeta Prawna*, 16 września 2024.
- Pyrżyńska, Agata. *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym*. Warszawa: Legalis, 2020.
- Rakowska, Anna i Krzysztof Skotnicki. “Rola sędziów i sądów w wyborach.” W *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości*, t. 1, *Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. Jerzy Jaskiernia, 94–115. Toruń: Adam Marszałek, 2011.

- Rakowska-Trela, Anna. *W Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, red. Anna Rakowska-Trela i Konrad Składowski, 132–139. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Rydel, Konrad. “Uwagi na temat niezależności Państwowej Komisji Wyborczej po zmianach wprowadzonych w 2018 r.” W *Aktualne wyzwania prawa wyborczego*, red. Marek Zubik i Jan Podkowik, 171–183. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, 2021.
- Rymarz, Ferdynand. “Udział sędziów w organach wyborczych.” W *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. Ferdynand Rymarz, 34–58. Warszawa: Krajowe Biuro Wyborcze, 2000.
- Sitek, Bronisław. “O jaką demokrację walczymy?” *Prawo i Więź*, nr 3 (50) (2024): 7–22. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI50.964>.
- Skotnicki, Krzysztof. “System wyborczy i organy wyborcze.” W *Konstytucyjny system organów Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Marian Grzybowski i Bogusław Przywora. Warszawa: Legalis, 2024.
- Zubik, Marek. *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*. Warszawa: C.H. Beck, 2020.
- Żółciak, Tomasz. “Początek Kolejnej Wojny. Duda zaniepokojony składem PKW i parytetami klubowymi.” *Gazeta Prawna*, 20 stycznia 2024.



Status prawno-ustrojowy Rady Ministrów w sferze bezpieczeństwa militarnego Rzeczypospolitej Polskiej

The Legal and Constitutional Status of the Council of Ministers in the Sphere of the Military Security of the Republic of Poland

Abstract

The Council of Ministers is one of the bodies of the executive power, with jurisdiction over matters of state security. It performs tasks in this field either independently or in cooperation with the President of the Republic of Poland. It is obliged to ensure both internal and external security of the state, for which it also bears responsibility. As external security involves, to a large extent, military threats, the powers vested in the Council of Ministers also refer to the sphere of the state's defence system. Defence tasks are of strategic importance not only for the proper functioning of the state but also for its existence. Armed conflicts can lead to the loss of independence or part of the state's territory. Therefore, defence policy should be a priority among the policies established and implemented by the public authorities, including the Council of Ministers. It is, on the one hand, a collegial body as a whole. On the other hand, it consists of single-member bodies which also have the jurisdiction over military security (including the Prime Minister and the Minister of Defence). This strengthens its legal and constitutional standing in the sphere of state security, in the context of current or potential military threats.

SŁOWA KLUCZOWE: Rada Ministrów, bezpieczeństwo państwa, zagrożenia militarne, obronność

KEYWORDS: Council of Ministers, state security, military threats, defence system

MIROŚLAW KARPIUK – profesor nauk prawnych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ORCID – 0000-0001-7012-8999, e-mail: mirosław.karpiuk@uwm.edu.pl

1 | Wstęp

W Polsce przyjęty jest parlamentarno-gabinetowy system rządów. W ramach tego systemu istnieje dualistyczna egzekutywa, gdzie obok Prezydenta RP, mającego dość ograniczony zakres uprawnień w sferze administracji publicznej, ale stabilizującego z ramienia władzy wykonawczej pozostałe władze w układzie ustrojowym, funkcjonuje również organ kolegialny, jakim jest Rada Ministrów, której przysługuje domniemanie właściwości rzeczowej w przedmiocie wykonywania uprawnień egzekutywy^[1].

Pozycję Rady Ministrów w sferze bezpieczeństwa państwa wyznacza szereg przepisów różnej rangi, niemniej jednak podstawowym aktem prawnym determinującym jej status jako organu właściwego w zakresie bezpieczeństwa jest Konstytucja RP^[2], która ogólnie określa jej zadania w tej dziedzinie. Środowisko bezpieczeństwa jest na tyle ważne z punktu widzenia strategicznej polityki państwa i jego normalnego funkcjonowania, że zadania mające na celu przeciwdziałać zagrożeniom (w tym militarnym) są realizowane przez organy administracji publicznej, zarówno szczebla krajowego, jak i w terenie. Wśród tych organów szczególne miejsce zajmuje Rada Ministrów, która w stosunku do administracji rządowej pełni funkcję nadrzędną – kieruje tą administracją, ustalając przy tym priorytety jej działania.

Rada Ministrów, o czym stanowi art. 146 ust. 1–2 Konstytucji RP, prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej, to do niej należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. W ramach prowadzonej przez Radę Ministrów polityki wewnętrznej i zagranicznej RP mieszczą się również sprawy bezpieczeństwa państwa determinowane też zagrożeniami o charakterze militarnym, mające istotne znaczenie ze względu na konieczność ochrony niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej.

Fakt, że do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa, które nie zostały zastrzeżone na rzecz innych organów, oznacza, że w przypadku wątpliwości kompetencyjnych sprawy rozstrzyga się zgodnie z tą zasadą domniemanie właściwości. W związku z czym, jeżeli określone sprawy nie zostały przyznane konkretnym organom, to zasada ta przemawia wówczas

¹ Jarosław Dobkowski, Mirosław Karpiuk, Paweł Romaniuk i Piotr Sitniewski, *Prawo administracyjne* (Olsztyn: UWM, 2024), 159.

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

za tym, że to właśnie Rada Ministrów jest organem właściwym do podjęcia określonego działania^[3].

Rada Ministrów na podstawie art. 146 ust. 4 pkt 7–8 Konstytucji RP zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny, jak również bezpieczeństwo zewnętrzne państwa. W przypadku bezpieczeństwa wewnętrznego, jak i zewnętrznego państwa działania Rady Ministrów mogą być też wymuszane zagrożeniami militarnymi, z tym że jednak działania o charakterze militarnym będą przeważnie zewnętrznym źródłem zagrożenia (ale nie zawsze), w związku z czym będą przede wszystkim godziły w bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej.

Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa stanowi tradycyjną kompetencję władzy wykonawczej, która obejmuje nie tylko zapewnienie bezpieczeństwa obywateli i tym samym gwarancję pewności ich bytu, ale również umożliwia właściwe funkcjonowanie państwa i jego instytucji. Odpowiedzialność za bezpieczeństwo państwa przejawia się także w obowiązku planowania odpowiednich środków finansowych niezbędnych do zapewnienia bezpieczeństwa^[4]. Bezpieczeństwo zewnętrzne jest osiąganе przez prowadzenie odpowiedniej polityki państwa, która obejmuje nie tylko działania o charakterze wewnętrznym, związane z obronnością państwa, ale również prowadzenie polityki zagranicznej ukierunkowanej na eliminowanie groźby obcej agresji^[5].

Rada Ministrów, wykonując konstytucyjne oraz ustawowe zadania i kompetencje, rozpatruje sprawy i podejmuje rozstrzygnięcia na posiedzeniach, przy czym może też rozstrzygać poszczególne sprawy w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk (drogą obiegową)^[6]. Taki tryb pracy dotyczy całej działalności Rady Ministrów, a zatem również spraw związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa.

Członkowie Rady Ministrów zobowiązani zostali, aby w swoim działaniu kierować się interesem publicznym^[7], którym jest też bezpieczeństwo.

³ Wojciech Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (Warszawa: Lex a Wolters Kluwer business, LEX/el., 2013), art. 146.

⁴ Bogusław Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (Warszawa: C.H. Beck, 2009), 701–703.

⁵ Ryszard Balicki, w *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Monika Haczkowska (Warszawa: LexisNexis, LEX/el., 2014), art. 146.

⁶ Art. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1050 ze zm.).

⁷ § 7 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (t.j. M.P. z 2024 r., poz. 806).

Bezpieczeństwo należy zatem rozpatrywać także przez pryzmat interesu publicznego, ponieważ jego zapewnienie leży nie tylko w interesie społecznym, ale również w interesie państwa jako podmiotu publicznego.

Celem artykułu jest określenie statusu prawnoustrojowego Rady Ministrów w sferze bezpieczeństwa państwa. Punktem odniesienia dla określenia tego statusu są zagrożenia militarne, które znacząco mogą wpływać na bezpieczeństwo państwa, pozwalające mu na realizację misji publicznej. W związku z tak określonym celem konieczne było ustalenie problemów badawczych pozwalających na dokonanie analizy tego statusu. Wyrażają je następujące pytania, w tym pytanie stanowiące główny problem badawczy, odnoszące się wprost do celu badań, a mianowicie: Jaki jest status prawnoustrojowy Rady Ministrów w sferze bezpieczeństwa militarnego?; problemy szczegółowe obejmują kwestie wynikające z następujących pytań: Jakie zadania i kompetencje zostały przyznane Radzie Ministrów w zakresie obronności? W jakich sytuacjach Rada Ministrów działa samodzielnie, a kiedy przeciwdziała zagrożeniom militarnym w ramach współdziałania? Warto byłoby w tym miejscu postawić również tezę, że Rada Ministrów, jako naczelny organ administracji rządowej, pełni ważną rolę w sferze bezpieczeństwa militarnego, mając bardzo duży wpływ na kształtowanie polityki obronnej Polski. Podstawową metodą badawczą wykorzystaną w artykule jest metoda dogmatyczno-prawna. Umożliwia ona krytykę obowiązującego prawa i formułowanie odpowiednich wniosków^[8].

2 | Zadania Rady Ministrów a zagrożenia o charakterze militarnym

W art. 146 ust. 4 pkt 11 Konstytucji RP wskazuje się, że Rada Ministrów sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej. Rada Ministrów pełni zatem funkcję kierowniczą w stosunku do działań podejmowanych w sferze obronności państwa. Kierownictwo to ma jednak charakter ogólny, nie wynika z tego przepisu, jakie konkretne działania

⁸ Paweł Szczęśniak, *Zgrupowania solidarnościowe banków spółdzielczych. Konstrukcja normatywna* (Warszawa: C.H. Beck, 2022), 16.

Rada Ministrów ma w tym zakresie podejmować. Przyznanie art. 146 ust. 4 pkt 11 Konstytucji RP ogólnego kierownictwa Radzie Ministrów nie oznacza, że inne organy nie będą mogły również pełnić funkcji kierowniczych w obszarze obronności państwa, gdyż nie ma ona w tym zakresie wyłączności, przy czym ważna tutaj będzie koordynacja działań o takim charakterze.

Zapewnianie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, jak również sprawowanie ogólnego kierownictwa w przedmiocie obronności kraju przez Radę Ministrów polega na:

1. opracowywaniu projektów strategii bezpieczeństwa narodowego;
2. planowaniu, a także realizacji przygotowań obronnych państwa, co ma zapewnić jego funkcjonowanie w przypadku zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, w tym planowaniu przedsięwzięć gospodarczo-obronnych oraz zadań wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych RP czy wojsk sojuszniczych;
3. przygotowywaniu systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym także obroną państwa, a także tworzeniu warunków funkcjonowania organów władzy publicznej na stanowiskach kierowania;
4. utrzymywaniu stałej gotowości obronnej państwa, wnioskowaniu do Prezydenta RP o jej podwyższanie w przypadku zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa oraz w czasie wojny, jak również o jej obniżanie stosownie do zmniejszania się stopnia zagrożenia;
5. określaniu obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, jak i przygotowywaniu oraz prowadzeniu szczególnej ochrony tych obiektów;
6. przygotowaniu na potrzeby obronne państwa czy utrzymywaniu w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania oraz powiadamiania;
7. przygotowaniu systemu stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz wojny;
8. określaniu zasad dotyczących wykorzystania zasobów systemu ochrony zdrowia oraz infrastruktury technicznej państwa na potrzeby obronne, w tym także sposobu zabezpieczania przestrzeni powietrznej, jak też wód terytorialnych w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny;

9. zapewnianiu funkcjonowania systemu szkolenia obronnego;
10. prowadzeniu kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie^[9].

Przepis ten ogólnie wskazuje, jakie działania Rada Ministrów podejmuje w zakresie sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju oraz zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. W przedmiocie uszczegółowienia tych zadań wydaje ona rozporządzenia.

Do dodatkowych zadań Rady Ministrów dotyczących zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz sprawowania ogólnego kierownictwa w sferze obronności państwa art. 27 ust. 3 u.o.o. zalicza też zapewnienie wsparcia przez państwo-gospodarza, które polega na udzielaniu cywilnej, jak też wojskowej pomocy wojskom sojusznicznym i organizacjom międzynarodowym przebywającym, wykonującym zadania na terytorium Polski lub przemieszczającym się przez to terytorium, w przypadku wypełniania zobowiązań międzynarodowych. Wsparcie przez państwo-gospodarza (HNS) jest realizowane w oparciu o priorytety obronne i rzeczywiste możliwości Polski i obejmuje:

1. dostawy środków materiałowych i technicznych;
2. dostęp do infrastruktury i urządzeń;
3. dostarczanie usług, włączając ochronę rejonu działań;
4. wsparcie administracyjne i prawne;
5. inne świadczenia możliwe do zabezpieczenia przez państwo-gospodarza^[10].

System HNS zapewnia warunki do wywiązywania się przez Polskę z zobowiązań, które są skutkiem członkostwa w NATO, w zakresie planowania oraz realizacji zadań w działach administracji rządowej i przez inne instytucje państwowe wynikających z obowiązku państwa-gospodarza^[11].

⁹ Art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 248 ze zm.), dalej: u.o.o. Zobacz także: Hubert Królikowski, w *Obrona Ojczyzny. Komentarz*, red. Hubert Królikowski (Warszawa: Wolters Kluwer, LEX/el., 2023), art. 27.

¹⁰ Art. 23a ustawy z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium oraz zasadach udzielania pomocy wojskom sojusznicznym i organizacjom międzynarodowym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 807 ze zm.), dalej: u.z.p.w.o.

¹¹ § 1 ust. 2 zarządzenia nr 24 Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 9 czerwca 2023 r. w sprawie funkcjonowania systemu wsparcia przez państwo-gospodarza (HNS) i realizacji celów NATO dla Rzeczypospolitej Polskiej

Zgodę na pobyt wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wydaje Rada Ministrów lub Minister Obrony Narodowej. Według art. 3 pkt 2 u.z.p.w.o. Rada Ministrów zgodę taką udziela na czas określony w przypadku:

1. wojsk państw-stron Traktatu Północnoatlantyckiego, wojsk pozostających pod dowództwem organów Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego albo wojsk uczestniczących w szkoleniu w ramach Partnerstwa dla Pokoju, jeżeli okres ich pobytu przekracza trzy miesiące albo jeżeli jej przedmiotem jest przedłużenie pobytu;
2. innych wojsk państw obcych albo wojsk pozostających pod dowództwem organów organizacji międzynarodowych, o ile właściwe organy tych państw albo organizacji międzynarodowych uznają ustawowe zasady pobytu ich wojsk oraz złożą zobowiązanie, że ich wojska będą przestrzegały prawa polskiego^[12].

Rada Ministrów wnioskuje do Prezydenta RP o użycie jednostek wojskowych poza granicami państwa w celu ich udziału w konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojusznicznych czy też w celu przeprowadzenia misji pokojowej. Rada Ministrów podejmuje również decyzję o pobycie Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa w celu ich udziału w szkoleniach i ćwiczeniach wojskowych, jeżeli środki na udział w tych przedsięwzięciach nie zostały uwzględnione w budżecie Ministerstwa Obrony Narodowej^[13].

Rada Ministrów, uwzględniając potrzeby obronne Polski, po zasięgnięciu opinii komisji sejmowej właściwej w sprawach obrony państwa określa na podstawie art. 36 u.o.o., w drodze uchwały, szczegółowe kierunki przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP, stosownie do zasad

wykonywanych w ramach współpracy cywilno-wojskowej (CIMIC) (Dz.Urz.MRiPS z 2023 r., poz. 24).

¹² Art. 3 pkt 2 u.z.p.w.o. Zobacz także: Kamil Laszkiewicz, "Prawne regulacje pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od wstąpienia do organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego," w *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. 25 lat członkostwa w NATO*, red. Katarzyna Chałubińska-Jentkiewicz, Krzysztof Gawkowski, Zbigniew Nowak, Łukasz Piątkowski i Krzysztof Wąsik (Gliwice: Helion, 2024), 122.

¹³ Art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 755 ze zm.).

planowania obronnego w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego^[14]. Ze względu na wagę problematyki zawartej w tej uchwale Rady Ministrów jej treść objęta jest klauzulą niejawności.

Na podstawie art. 59 ust. 10 u.o.o. Rada Ministrów może wprowadzić w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa albo w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny obowiązek stawienia się do kwalifikacji wojskowej osób, które w danym roku kalendarzowym kończą co najmniej 18 lat, trwający do końca roku kalendarzowego, w którym te osoby kończą 60 lat, uwzględniając przy tym potrzeby Sił Zbrojnych RP, zagrożenie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz wskazując granice wieku osób, których ten obowiązek dotyczy. Obowiązek ten jest wprowadzany w drodze rozporządzenia, a zatem aktu powszechnie obowiązującego, dlatego też adresaci takiego aktu muszą się temu obowiązкови podporządkować, co jest związane z zagrożeniem militarnym, a tym samym z koniecznością obrony państwa. Zasadniczo obowiązek stawienia się do kwalifikacji wojskowej dotyczy osób, które w danym roku kalendarzowym kończą 19 lat.

Zewnętrzne zagrożenie państwa, w tym o charakterze militarnym, może determinować wprowadzenie stanu wojennego i tutaj również widoczna jest rola Rady Ministrów, która wnioskuje do Prezydenta RP o wprowadzenie tego stanu nadzwyczajnego w całym państwie lub na części jego obszaru. Rada Ministrów w czasie stanu wojennego w szczególności:

1. zarządza uruchomienie systemu kierowania obroną państwa;
2. zarządza przejście na wojenne zasady działania organów władzy publicznej;
3. określa, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, zasady działania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych;

¹⁴ Zobacz także: Małgorzata Czuryk, *Właściwość Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów w zakresie obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego* (Olsztyn: UWM, 2017), 31. Przebudowa i modernizacja Sił Zbrojnych RP powinna również uwzględniać nowe technologie. Według M. Fryca nowe technologie otwierają przed siłami zbrojnymi możliwości pozwalające na optymalizację ich funkcjonowania, w tym na wykształcenie się nowych cech i zdolności w sferze rozpoznania, rażenia, dowodzenia, wsparcia działań, jak również logistycznego ich zabezpieczenia. Zważając na to, aby wykorzystać tę rozwojową szansę, muszą być otwarte na zmiany, w tym wdrażanie innowacyjnych rozwiązań; Mariusz Maksymilian Fryc, "Nowoczesne technologie kształtujące rozwój sił zbrojnych i ich operacyjne użycie do 2039 roku," *Bezpieczeństwo Narodowe*, nr 42 (2023): 183.

4. może zawiesić funkcjonowanie organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych;
5. może przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych^[15].

Szczególne kompetencje Rada Ministrów posiada w czasie stanu wojennego w strefie bezpośrednich działań wojennych. Wprowadzone jednak w tym zakresie przez ustawodawcę rozwiązania są wątpliwe konstytucyjnie. Bezpieczeństwo militarne państwa jest istotną wartością, niemniej jednak musi podlegać ochronie zgodnie z przepisami konstytucyjnymi, które wprowadzają pewne ograniczenia. Rada Ministrów m.in. określa zasady działania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych, zasady te powinny być jednak określone ustawowo, a nie wprowadzane przez gremium polityczne, jakim jest Rada Ministrów, gdyż jest to zbyt ważna materia. Może to godzić w konstytucyjnie gwarantowaną samodzielność organów władzy publicznej. Rada Ministrów może zawiesić funkcjonowanie organów władzy publicznej, jak też przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych, co dotyczy również organów samorządu terytorialnego. Działania takie są działaniami nadzorczymi, przy czym Konstytucja RP nie zalicza Rady Ministrów do organów nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, którego organy (stanowiące oraz organ wykonawczy gminy) wyłaniane są w drodze wyborów.

W związku z faktem, że Rada Ministrów jest organem wieloosobowym i ze względu na intensywność i zasięg zagrożenia może okazać się, że w stanie wojennym nie może ona zebrać się na posiedzenie, a ustawowe obowiązki muszą być realizowane, wówczas – jak stanowi art. 11 ust. 2 u.s.w. – jej konstytucyjne kompetencje wykonuje Prezes RM. Umożliwia to nie tylko wykonywanie określonych działań w czasie zagrożenia, ale też pozwala na szybsze podejmowanie decyzji je neutralizujących.

Jak wynika z art. 24 ust. 2–3 u.s.w. w czasie stanu wojennego Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może wprowadzić ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w zakresie:

¹⁵ Art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2091), dalej: u.s.w.

1. dostępu do towarów konsumpcyjnych, może to obejmować całkowitą bądź też częściową reglamentację zaopatrzenia ludności;
2. swobody uzgadniania cen przez strony umowy, dotyczyć to może zakazania okresowego podwyższania cen na towary lub usługi określonego rodzaju bądź też nakazania stosowania cen ustalonych na towary lub usługi mające podstawowe znaczenie dla kosztów utrzymania konsumentów;
3. wolności działalności gospodarczej, dotyczyć to może nakazania okresowego zaniechania prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju bądź też ustanowienia obowiązku uzyskania zezwolenia na rozpoczęcie działalności gospodarczej określonego rodzaju;
4. dostępu do informacji publicznej.

W takim rozporządzeniu określa ona szczegółowy tryb, sposoby, a także obszarowy, podmiotowy i przedmiotowy zakres wprowadzenia oraz stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, uwzględniając przy tym w możliwym stopniu minimalizację indywidualnych i społecznych uciążliwości wynikających ze stosowania tych ograniczeń. Ograniczenia te muszą być zatem proporcjonalne do stopnia zagrożenia, w związku z czym nie mogą być nadmierne i zbyt długotrwałe, a przy tym muszą realizować cel, dla którego zostały ustanowione – przeciwdziałać zewnętrznemu zagrożeniu państwa bądź niwelować jego skutki.

Rada Ministrów, na podstawie art. 25 ust. 2 pkt 1 u.s.w., w czasie stanu wojennego może: 1) nałożyć na osoby fizyczne, a także na osoby prawne prowadzące gospodarstwa rolne – obowiązek wykonywania świadczeń, które polegają na dostawach na rzecz określonych podmiotów produktów rolno-spożywczych, jak również na uprawie określonych gatunków roślin i hodowli zwierząt; 2) wprowadzić najem lokali i budynków na podstawie decyzji administracyjnej¹⁶ (podlegającej natychmiastowemu wykonaniu) o przydziale w stosunku do wszystkich lokali i budynków, a gdy jest to uzasadnione również dokwaterowywanie osób do lokalu mieszkalnego lub budynku; 3) wprowadzić zajęcie nieruchomości niezbędnych dla Sił Zbrojnych RP lub obrony państwa.

¹⁶ Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części bądź też w inny sposób kończą sprawę w danej instancji, art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572 ze zm.).

Rada Ministrów, na podstawie art. 29 u.s.w., w czasie stanu wojennego może wprowadzić powszechny obowiązek wykonywania pracy przez osoby, które ukończyły 16 lat, a nie przekroczyły 65 lat i są zdolne do wykonywania pracy ze względu na stan zdrowia oraz warunki osobiste i rodzinne. W rozporządzeniu wprowadzającym powszechny obowiązek świadczenia pracy powinna określić kategorie osób niepodlegających temu obowiązkowi, a także tryb i warunki dokonywania przeniesień osób do pracy w innych miejscowościach. Uwzględnić musi przy tym minimalizację uciążliwości wynikających dla tych osób ze stosowania tego ograniczenia.

Rada Ministrów w niektórych przypadkach, w czasie stanu wojennego, choć sama nie ma uprawnień do wprowadzania ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych, to ma na nie wpływ. Określa, w drodze rozporządzenia, organy właściwe do stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w przypadku osób, których działalność zagraża bezpieczeństwu lub obronności państwa, takich jak przeszukanie tych osób lub przeszukanie ich mieszkania, jak również zajęcie przedmiotów wykorzystywanych do prowadzenia tej działalności, a także tryb postępowania w tych sprawach, mając na względzie potrzeby obronne państwa oraz poszanowanie godności osób¹⁷. Obowiązek ten nakłada na nią art. 20 ust. 3 u.s.w. Określa ona, w drodze rozporządzenia, również tryb postępowania organów cenzury i kontroli, uwzględniając przy tym potrzebę zapewnienia sprawności i szybkości działania, jak również organy właściwe w zakresie emitowania sygnałów uniemożliwiających nadawanie lub odbiór przekazów radiowych, telewizyjnych lub dokonywanych poprzez urządzenia i sieci telekomunikacyjne, których treść może zwiększyć zagrożenie bezpieczeństwa lub obronności państwa, a także tryb postępowania tych organów, uwzględniając w tym przypadku potrzebę zapewnienia niejawności stosowanych metod i technik działania. Obowiązku wynikającego z art. 21 ust. 8 u.s.w. jak dotąd Rada Ministrów nie wykonała.

W przypadku wprowadzania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela Rada Ministrów musi brać pod uwagę art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, według którego ograniczenia takie mogą być ustanawiane tylko w ustawie (przesłanka formalna) i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym

¹⁷ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie organów właściwych do stosowania w czasie stanu wojennego ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela wobec osób, których działalność zagraża bezpieczeństwu lub obronności państwa, oraz trybu postępowania w tych sprawach (Dz.U. z 2004 r. Nr 219, poz. 2219).

państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób (przesłanki materialne), przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw^[18].

Zagrożenia militarne mogą też determinować uruchomienie mechanizmów zarządzania kryzysowego, a organem, który jest właściwy w tych sprawach na terytorium Polski, jest właśnie Rada Ministrów. Działania uruchamiane w przypadku zarządzania kryzysowego są odpowiedzią na sytuacje kryzysowe, definiowane jako sytuacje wpływające negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, które wywołują znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków^[19]. Jako zarządzanie kryzysowe art. 2 u.z.k. rozumie działalność organów administracji publicznej, stanowiącą element kierowania bezpieczeństwem narodowym, odnoszącą się do sytuacji kryzysowych i ich skutków.

Sytuacje kryzysowe mogą również powstawać w wyniku zagrożeń militarnych. W przypadku wystąpienia takich sytuacji ważnym zadaniem jest ochrona infrastruktury krytycznej. W tym zakresie Rada Ministrów na podstawie art. 5b u.z.k. przyjmuje Narodowy Program Ochrony Infrastruktury

¹⁸ Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wyznacza granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw i wolności konstytucyjnych; Leszek Garlicki i Krzysztof Wojtyczek w *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. Leszek Garlicki i Marek Zubik (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, LEX/el., 2016), art. 33. W przedmiocie ograniczeń wolności i praw jednostki zobacz także: Małgorzata Czuryk, "Dopuszczalne różnicowanie sytuacji pracowników ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd," *Studia z Prawa Wyznaniowego*, nr 27 (2024): 158; Mirosław Karpiuk i Tomasz Włodek, "Wygaśnięcie mandatu wójta na skutek skazania na karę grzywny za niedopełnienie obowiązków z zakresu zarządzania kryzysowego. Glosa do wyroku Sądu Rejonowego w P. z dnia 18 kwietnia 2019 r. (II K 1164/14)," *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 1 (2020): 276; Małgorzata Czuryk, "Restrictions on the Exercising of Human and Civil Rights and Freedoms Due to Cybersecurity Issues," *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 3 (2022): 35–39; Dominik Bierecki, Christophe Gaie i Mirosław Karpiuk, "Artificial Intelligence in e-Administration," *Prawo i Więź*, nr 1 (2025): 394; Małgorzata Czuryk, "Activities of the Local Government During a State of Natural Disaster," *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 4 (2021): 119–121; Christophe Gaie, Mirosław Karpiuk i Nicola Strizzolo, "Cybersecurity of Public Sector Institutions," *Prawo i Więź*, nr 6 (2024): 354.

¹⁹ Art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 122 ze zm.), dalej: u.z.k.

Krytycznej, którego celem jest stworzenie warunków poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej, dotyczących w szczególności:

1. zapobiegania zakłóceniom działania infrastruktury krytycznej;
2. przygotowań na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych mogących niekorzystnie wpłynąć na infrastrukturę krytyczną;
3. reagowania w przypadku zniszczenia czy też zakłócenia działania infrastruktury krytycznej;
4. odtwarzania infrastruktury krytycznej^[20].

Program ten jest przyjmowany w drodze uchwały, w związku z czym nie stanowi źródła prawa powszechnie obowiązującego, jako akt o charakterze wewnętrznym kierowany jest do podmiotów organizacyjnie podległych Radzie Ministrów. Treść tego dokumentu nie wiąże adresatów zewnętrznych.

W Narodowym Programie Ochrony Infrastruktury Krytycznej zwraca się m.in. uwagę na ochronę szczególną, definiowaną jako ochrona obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa prowadzona przez specjalnie tworzone w tym celu jednostki zmilitaryzowane^[21]. Ochrona infrastruktury krytycznej obejmuje zatem także obiekty ważne dla obronności państwa i w tym zakresie Rada Ministrów również jest właściwa.

W przypadku działań organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa postuluje się, aby Rada Ministrów miała wpływ na status gotowości obronnej państwa. Do jej zadań miałyby należeć utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa, przekazywanie Prezydentowi RP informacji o decyzjach i stanie realizacji zadań dotyczących gotowości obronnej państwa oraz wnioskowanie do Prezydenta RP o wprowadzenie stanu pełnej gotowości obronnej państwa

²⁰ Zobacz także Małgorzata Czuryk, "Cybersecurity and Protection of Critical Infrastructure," *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 5 (2023): 47. Sposób realizacji obowiązków i współpracy w zakresie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej przez organy administracji publicznej oraz służby, które są odpowiedzialne za bezpieczeństwo narodowe, z właścicielami oraz posiadaczami samodzielnymi i zależnymi obiektów, instalacji, urządzeń i usług infrastruktury krytycznej, a także z innymi organami i służbami publicznymi, określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (Dz.U. z 2010 r. Nr 83, poz. 541).

²¹ *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej* (Warszawa: KPRM, 2023), 6.

oraz o jego obniżenie do stanu stałej gotowości obronnej państwa stosownie do stopnia zagrożenia. Realizacja zadań związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa miałyby m.in. dotyczyć sprawdzenia elementów systemu kierowania, aktualizacji planów i procedur, jak też przeglądu zasobów osobowych i materiałowych^[22]. Prezydencki projekt ustawy o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa nie zakłada jednak, że Rada Ministrów wchodziłaby w skład systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, podczas gdy art. 146 ust. 4 pkt 11 Konstytucji RP wyraźnie stwierdza, że Rada Ministrów sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju. Uważam, że w katalogu organów systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, który obejmuje również obronność, powinna się też, m.in. obok Prezesa RM czy ministrów, znaleźć Rada Ministrów.

3 | Zakończenie

W art. 5 Konstytucja RP wyraźnie stwierdza się, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli. Zasada ta determinuje działanie wielu organów władzy publicznej, w tym Rady Ministrów, która misję wyrażoną w tym przepisie realizuje samodzielnie lub za pośrednictwem podległych lub nadzorowanych organów. W zakresie realizacji postanowień wynikających z tego przepisu Rada Ministrów powinna współdziałać z innymi organami, w tym z Prezydentem RP, który, jak wynika z art. 126 ust. 2 Konstytucji RP, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Ze wskazanych w art. 126 ust. 2 Konstytucji RP zadań Prezydenta RP nie można wyprowadzać żadnych władczych uprawnień^[23].

²² Prezydencki projekt ustawy o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa znajduje się na stronie internetowej: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/1DB023BEE0BD252BC1258B240056FD2C/%24File/405.pdf> [dostęp: 10.10.2024].

²³ Piotr Czarny, w *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja (Warszawa: Wolters Kluwer, LEX/el., 2023), art. 126.

Prezydent RP, Rada Ministrów oraz Prezes RM w wykonywaniu konstytucyjnych zadań oraz kompetencji kierują się zasadą współdziałania władz^[24]. Nie wszystkie zagrożenia będą jednak determinowały konieczność współdziałania, w przypadku zagrożeń mniejszej wagi, jak też ze względu na konieczność szybkiego i sprawnego przeciwdziałania i reagowania w określonych sytuacjach, może być uzasadnione przyznanie odpowiednich kompetencji w zakresie zapewniania bezpieczeństwa państwa wyłącznie Radzie Ministrów^[25].

Według art. 10 ust. 2 Konstytucji RP władzę wykonawczą w Polsce sprawują Prezydent RP i Rada Ministrów. Należy jednak stwierdzić, że zdecydowana większość władczych kompetencji w zakresie wykonywania władzy wykonawczej należy do Rady Ministrów. Prezydent RP tę władzę wykonuje w ograniczonym zakresie i w większości przypadków współdziałając z administracją rządową. Jak wynika z art. 144 ust. 1–2 Konstytucji RP, Prezydent RP, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe (w tym dotyczące obronności), które dla swojej ważności wymagają podpisu Prezesa RM, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem. Jego prerogatywy określa art. 144 ust. 3 Konstytucji RP, zatem tylko w tych przypadkach akty urzędowe Prezydenta RP nie wymagają kontrasygnaty Prezesa RM. Jeżeli Prezydent RP nie wydaje aktów urzędowych, to często działa na wniosek organu administracji rządowej, w tym Rady Ministrów, tak też jest w sferze obronności. W zakresie działań, które nie mają charakteru władczego, działa on co do zasady niezależnie od drugiego organu władzy wykonawczej, wymienionego w art. 10 ust. 2 Konstytucji RP – Rady Ministrów.

Na podstawie przeprowadzonego badania należy stwierdzić, że Rada Ministrów zajmuje wysoką pozycję prawnoustrojową w sferze bezpieczeństwa militarnego, co potwierdza postawioną we wstępie tezę oraz stanowi odpowiedź na pytanie stanowiące główny problem badawczy. Pozycję tę ustala już sama Konstytucja RP, wskazując, że Rada Ministrów jest właściwa w zakresie zewnętrznego oraz wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, a także że jest organem, który sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności. Zważając na przeprowadzoną w artykule analizę przepisów prawnych popartą poglądami doktryny oraz orzecznictwem, należy stwierdzić, że założony cel został osiągnięty. Artykuł odpowiada

²⁴ Postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/o8, OTK-A 2009, nr 5, poz. 78.

²⁵ Wyrok TK z dnia 3 lipca 2012 r., K 22/09, OTK-A 2012, nr 7, poz. 74.

również na pytania dotyczące zadań i kompetencji Rady Ministrów w sferze obronności, jak też sytuacji, w których współdziała ona z Prezydentem RP.

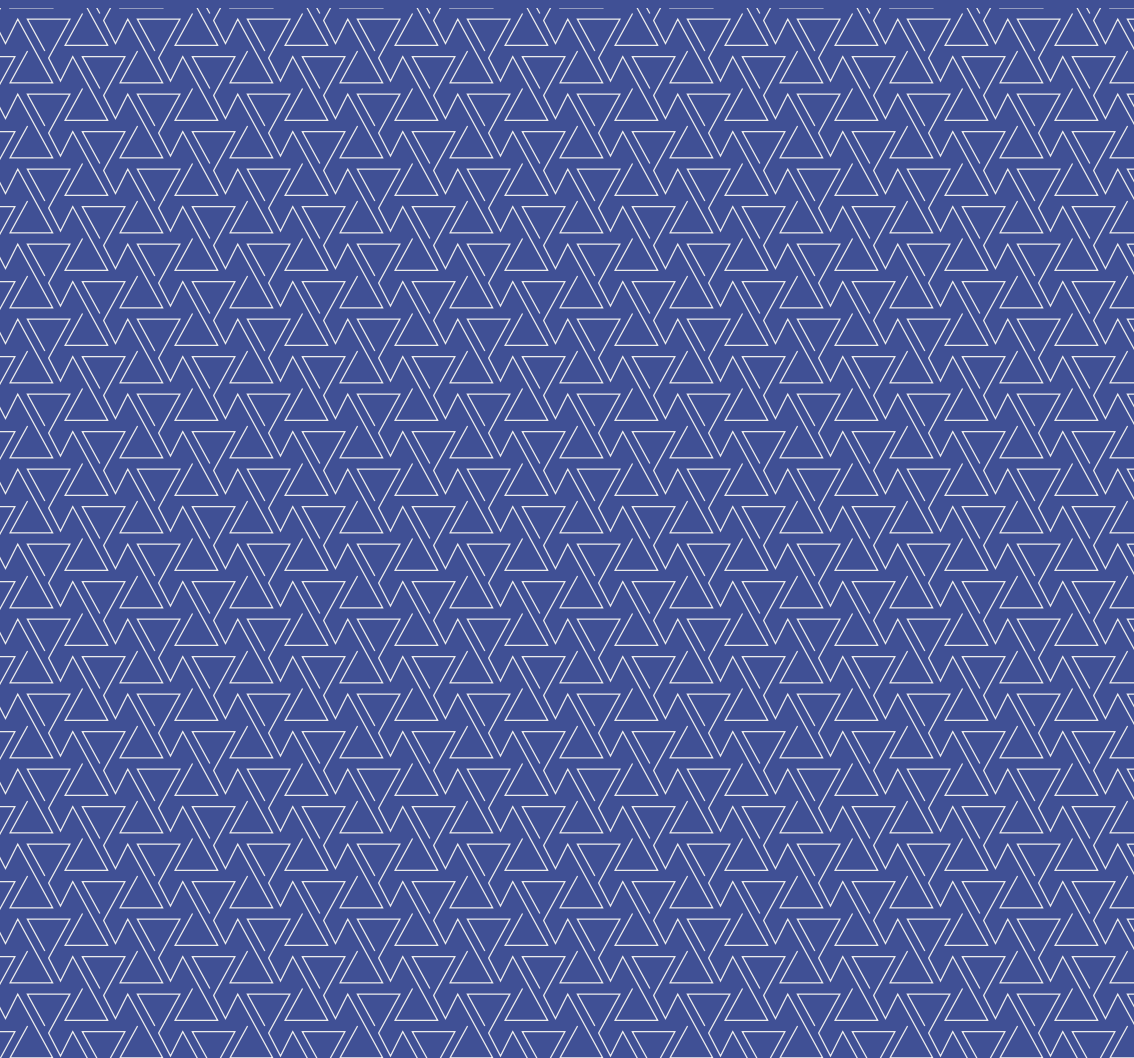
Bibliografia

- Banaszak, Bogusław. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, 2009.
- 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>.
- Czuryk, Małgorzata. "Activities of the Local Government During a State of Natural Disaster." *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 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*, nr 5 (2023): 43–52. <https://doi.org/10.17951/sil.2023.32.5.43-52>.
- 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>.
- Czuryk, Małgorzata. "Restrictions on the Exercising of Human and Civil Rights and Freedoms Due to Cybersecurity Issues." *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 3 (2022): 31–43. <https://doi.org/10.17951/sil.2022.31.3.31-43>.
- Czuryk, Małgorzata. *Właściwość Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów w zakresie obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego*. Olsztyn: UWM, 2017.
- Dobkowski, Jarosław, Mirosław Karpiuk, Paweł Romaniuk i Piotr Sitniewski. *Prawo administracyjne*. Olsztyn: UWM, 2024.
- Fryc, Mariusz Maksymilian. "Nowoczesne technologie kształtujące rozwój sił zbrojnych i ich operacyjne użycie do 2039 roku." *Bezpieczeństwo Narodowe*, nr 42 (2023): 165–192.
- 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>.
- Karpiuk, Mirosław i Tomasz Włodek. "Wygaśnięcie mandatu wójta na skutek skazania na karę grzywny za niedopełnienie obowiązków z zakresu zarządzania kryzysowego. Glosa do wyroku Sądu Rejonowego w P. z dnia 18 kwietnia

- 2019 r. (II K 1164/14).” *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 1 (2020): 273–290. <https://doi.org/10.17951/sil.2020.29.1.273-290>.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Monika Haczkowska. Warszawa: LexisNexis, LEX/el., 2014.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja. Warszawa: Wolters Kluwer, LEX/el., 2023.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. Leszek Garlicki i Marek Zubik. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, LEX/el., 2016.
- Laszkiewicz, Kamil. “Prawne regulacje pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od wstąpienia do organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego.” W *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. 25 lat członkostwa w NATO*, red. Katarzyna Chałubińska-Jentkiewicz, Krzysztof Gawkowski, Zbigniew Nowak, Łukasz Piątkowski i Krzysztof Wąsik, 103–129. Gliwice: Helion, 2024.
- Obrona Ojczyzny. Komentarz*, red. Hubert Królikowski. Warszawa: Wolters Kluwer, LEX/el., 2023.
- Skrzydło, Wojciech. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Lex a Wolters Kluwer business, LEX/el., 2013.
- Szczęśniak, Paweł. *Zgrupowania solidarnościowe banków spółdzielczych. Konstrukcja normatywna*. Warszawa: C.H. Beck, 2022.



glosy



MAGDALENA RZEWUSKA

Glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie *Boisteau przeciwko Polsce*

A Commentary to the Judgment of the European Court of Human Rights of 27 June 2024 in the Case of *Boisteau v. Poland*

Abstract

The subject of the publication is the analysis of the position of the European Court of Human Rights expressed in the judgment of 27 June 2024 in the case of *Boisteau v. Poland*. The judgment of the European Court of Human Rights was issued following consideration of an application filed by French citizen Johann Dephaer Boisteau against the Republic of Poland, concerning the applicant's right to respect for his family life under Article 8(1) of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The subject matter of the case included the issue of the complainant's contact with his child, the execution of interim measures and the duration of the court proceedings pending in the case. The author took a positive attitude to the position of the European Court of Human Rights expressed in the commented judgment, indicating additional arguments justifying the accuracy of this view, such as the fact that both the right to the protection of family life and the right to have a case examined by an independent court without undue delay are rights that are subject to constitutional protection in the Polish legal system.

MAGDALENA RZEWUSKA – doktor habilitowany nauk prawnych,
profesor Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie,
ORCID – 0000-0003-0718-7210, e-mail: magdalena.rzewuska@uwm.edu.pl

SŁOWA KLUCZOWE: dziecko, prawo do kontaktów między rodzicami a dziećmi, Europejski Trybunał Praw Człowieka, przewlekłość postępowania, Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, prawo do ochrony życia rodzinnego, prawo do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki

KEYWORDS: child, the right to contact between parents and children, European Court of Human Rights, excessive length of proceedings, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the right to protect family life, the right to have your case without undue delay

1 | Wprowadzenie

Stanowisko Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC lub Trybunał) wyrażone w wyroku z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie *Boisteau przeciwko Polsce* jest godne odnotowania i szerszego przeanalizowania. Dotyczy ono bowiem konieczności respektowania ważkiego z punktu widzenia praw człowieka prawa do poszanowania życia rodzinnego, o którym stanowi art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: Konwencja). Ponadto odnosi się ono do istotnej instytucji prawa rodzinnego – kontaktów między rodzicami a dziećmi. Na wstępie warto podkreślenia jest to, na co zwrócił uwagę ETPC, rozpoznając analizowaną skargę,

że w sprawach dotyczących relacji danej osoby z jej dzieckiem istnieje obowiązek zachowania wyjątkowej staranności ze względu na ryzyko, że upływ czasu może doprowadzić do faktycznego rozstrzygnięcia sprawy [...]. Obowiązek ten, który ma decydujące znaczenie dla oceny, czy sprawa dotycząca dostępu do dzieci została rozpatrzona w rozsądnym terminie zgodnie z wymogami art. 6 ust. 1 Konwencji [...], stanowi również część wymogów proceduralnych zawartych w art. 8 [...] ^[1].

W uzasadnieniu orzeczenia podniesiono, jak ważne znaczenie przy rozpoznawaniu spraw w zakresie kontaktów rodziców z dziećmi ma

¹ Wyrok ETPC z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie *Boisteau przeciwko Polsce*, skarga nr 19561/22, 4.

respektowanie prawa do rozpoznania przez sąd sprawy w rozsądnym terminie. Zwrócono uwagę na to, że opieszałość wymiaru sprawiedliwości przy rozpoznawaniu spraw tego rodzaju stanowi naruszenie chronionego przez Konwencję prawa do ochrony życia rodzinnego.

2 | Stan faktyczny

Przed przystąpieniem do analizy głosowanego wyroku pokrótce przybliżony zostanie stan faktyczny sprawy, na którego kanwie został on wydany.

Dnia 6 kwietnia 2022 r. obywatel francuski Johann Dephaer Boisteau mieszkający we Francji wniósł do ETPC skargę przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 34 Konwencji. Wnoszący skargę w 2014 r. zamieszkiwał wspólnie we Francji z Polką, z którą pozostawał w niesformalizowanym związku. Po zejściu w ciążę kobieta wyjechała do Polski i tam (w 2015 r.) urodziła dziecko. Dokonując rejestracji narodzin dziecka, kobieta nie wskazała jako ojca skarżącego. Dopiero w 2016 r. Polka złożyła pozew o ustalenie ojcostwa Boisteau. Sąd Rejonowy w Dębicy, uwzględniając powództwo w 2018 r., ustalił ojcostwo skarżącego. Matka dziecka pozostająca w konflikcie z jego ojcem pozbawiła go jednak możliwości kontaktowania się z dzieckiem. W związku z powyższym Boisteau 22 maja 2017 r. złożył do Sądu Rejonowego w Krakowie wniosek o sądowe uregulowanie kontaktów z dzieckiem, a także o zabezpieczenie przysługującego mu prawa do kontaktów do momentu zakończenia postępowania.

SR w Krakowie przekazał sprawę SR w Dębicy. Ten ostatni z kolei oddalił powództwo główne, z uwagi na fakt toczącego się postępowania o uznanie ojcostwa, pozostawiając do rozpoznania wnioski o zabezpieczenie prawa do kontaktów. Od rozstrzygnięcia sądu skarżący wniósł zażalenie. Rozpoznając je, Sąd Okręgowy w Rzeszowie zważył, że po wydaniu orzeczenia przez sąd I instancji wnoszący skargę dostarczył odpis aktu urodzenia dziecka, w którym widniał jako jego ojciec i tym samym uchylił postanowienie SR w Dębicy w przedmiocie powództwa głównego, przekazując jednocześnie sprawę do ponownego rozpoznania.

Dodać należy, że w trakcie trwania postępowania odwoławczego ojciec dziecka złożył ponowny wniosek o zastosowanie środków tymczasowych. Po jego rozpoznaniu w 2018 r. wydano postanowienie o przyznaniu mężczyźnie kontaktu z dzieckiem przez Internet, które następnie w 2019 r.

zmieniono, przyznając ojcu prawo do osobistych kontaktów z małoletnim. Z uwagi na to, że matka dziecka utrudniała ojcu kontakty z dzieckiem, ten kilkakrotnie wnioskował do sądu o nałożenie na matkę kary grzywny. Jednak wszystkie wnioski w tej materii zostały przez sąd oddalone.

SR w Dębicy, któremu przekazano sprawę do ponownego rozpoznania w 2020 r., orzekł w sprawie powództwa głównego, regulując kontakty ojca z dzieckiem. Od zapadłego orzeczenia obie strony wniosły zażalenie. Rozpoznający je SO w Rzeszowie w 2021 r. zmienił orzeczenie SR w Dębicy, regulując kontakty w następujący sposób

(i) za pośrednictwem połączenia wideo, trzy razy w tygodniu przez 10 minut, oraz (ii) osobiście, w co drugą sobotę i niedzielę każdego miesiąca. Kontakty osobiste miały przez pierwsze cztery miesiące przebiegać w obecności matki i urzędnika sądowego, następnie przez trzy miesiące – z pomocą tylko urzędnika sądowego, a ostatecznie po siedmiu miesiącach – bez obecności osób trzecich.

Ojciec dziecka, 4 października 2021 r., wniósł skargę na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Skarga została oddalona przez SA w Rzeszowie 6 grudnia 2021 r. W konsekwencji skarżący wniósł skargę przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej do ETPC.

3 | Stanowisko ETPC

Zdaniem Trybunału nie można zgodzić się z polskim rządem, który twierdzi, że z uwagi na to, że doszło do zabezpieczenia prawa Boisteau do kontaktów z dzieckiem, nie może on zostać uznany za ofiarę, przez co tym samym skarga, którą wniósł, pozostaje w sprzeczności z *rationae materiae*^[2]. Jak bowiem zważył, skarżący doznał krzywdy, która nie została naprawiona na skutek opieszałości wymiaru sprawiedliwości w rozpoznawaniu jego sprawy o uregulowanie kontaktów z dzieckiem. W ocenie ETPC skarżący spełnia znamiona ofiary naruszenia i tym samym wniesioną przez niego

² Ibidem, 3.

skargę uznać należy za dopuszczalną^[3]. Trybunał podkreślił, że przy rozpoznawaniu spraw związanych z relacjami ludzkimi z dzieckiem należy zachować wyjątkową staranność. Opieszałość wymiaru sprawiedliwości w tego rodzaju sprawach może bowiem prowadzić do faktycznego ich rozstrzygnięcia. Obowiązek rozpoznania spraw dotyczących przedmiotowej materii w rozsądnym terminie stanowi także część wymogów formalno-procesowych, o których mowa w art. 8 Konwencji^[4].

Rozpoznając wniesioną skargę, Trybunał miał za zadanie ocenić, czy polski wymiar sprawiedliwości podjął wszystkie dopuszczalne działania, których można było od niego oczekiwać, by:

- zapewnić ojcu szybki kontakt z dzieckiem;
- usprawnić wykonanie postanowienia w przedmiocie kontaktów;
- rozstrzygnąć sprawę w rozsądnym terminie, o którym mowa w art. 6 Konwencji^[5].

Według Trybunału nie można zgodzić się z polskim rządem co do tego, że niedopuszczalne jest zabezpieczenie prawa ojca do kontaktów z dzieckiem, zanim nie zostanie wydane orzeczenie ustalające jego ojcostwo. Przepis art. 8 Konwencji, jak podkreślił Trybunał, dotyczy ochrony życia rodzinnego, która jest niezależna od tego, czy doszło do prawnego ustanowienia relacji rodzica z dzieckiem czy też nie. Trybunał ponadto zauważył, że w momencie złożenia przez skarżącego wniosku o zastosowanie przez sąd środków tymczasowych doszło do uznania ojcostwa Boisteau przez oboje rodziców. Wszystko to, zdaniem Trybunału, uzasadniało zabezpieczenie prawa ojca do kontaktów z dzieckiem w okresie od 22 maja 2017 r. do 26 czerwca 2018 r.^[6]

Trybunał uznał, że na wydanie pierwszego orzeczenia w przedmiocie zastosowania środka tymczasowego celem zabezpieczenia ojcu prawa do kontaktu z dzieckiem sąd czekał zbyt długo, bo około półtora roku od momentu złożenia przez skarżącego wniosku. Jak wskazał, opieszałość wymiaru sprawiedliwości w tym zakresie spowodowała negatywne konsekwencje w relacji ojca z bardzo młodym dzieckiem^[7]. W ocenie Trybunału

³ Ibidem, 3-4.

⁴ Ibidem, 4.

⁵ Ibidem, 4.

⁶ Ibidem, 4.

⁷ Ibidem, 5.

niezrozumiałe jest, dlaczego SR w Dębicy w ogóle nie rozpoznał przez około półtora roku żadnego z trzech wniosków złożonych przez skarżącego o zabezpieczenie jego praw do kontaktów z dzieckiem. „Trybunał uznał za uderzające, że pomimo posiadania wiążącego orzeczenia zabezpieczającego jego kontakty z dzieckiem, które nie zostało w pełni wykonane, wnioski skarżącego mające na celu wykonanie postanowienia w sprawie kontaktów nie zostały w ogóle rozpatrzone przez ponad rok”. Opieszałość sądu przy rozpoznaniu tego rodzaju wniosków wpłynęła negatywnie na nawiązanie więzi emocjonalnej ojca z synem^[8].

Z ustaleń Trybunału wynika, iż postępowanie przed sądami krajowymi w tej sprawie trwało ponad cztery lata, czyli bardzo długo. Według ETPC

[...] przewlekłe działania sądów krajowych doprowadziły do faktycznego rozstrzygnięcia sprawy i uniemożliwiły skarżącemu nawiązanie znaczącej relacji z synem w pierwszych latach życia dziecka, poważnie wpływając na jego możliwość poznania ojca, nawiązania z nim więzi, a nawet nauczania się jego języka^[9].

Choć Trybunał przyznał, że częściowa przewlekłość postępowania była spowodowana własnymi działaniami skonfliktowanych rodziców, to jednak podkreślił, że niewspółpracowanie ze sobą rodziców pozostających w separacji nie uzasadnia zwolnienia władz z realizacji ich obowiązków wskazanych w art. 8 Konwencji^[10].

4 | Analiza stanowiska Trybunału

W rozpoznawanej przez Trybunał skardze zasadnicze znaczenie odegrały dwa przepisy Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej przez Polskę dnia 26 listopada 1991 r., a ratyfikowanej dnia 15 grudnia 1992 r., tj. art. 6 i art. 8. Pierwszy z nich stanowi o tym, że każdy człowiek ma prawo do rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły, bezstronny sąd. Drugi z kolei gwarantuje każdemu prawo

⁸ Ibidem, 5.

⁹ Ibidem, 5–6.

¹⁰ Ibidem, 5.

do ochrony życia rodzinnego. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że w polskim systemie prawnym zarówno prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy sąd, jak i prawo do ochrony życia rodzinnego są prawami podlegającymi ochronie konstytucyjnej (art. 45 i art. 47 Konstytucji RP).

Przepis art. 6 Konwencji powinien być interpretowany szeroko. Odnosi się on do poprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i odgrywa istotną rolę w formowaniu wzorców proceduralnych, dotyczących także postępowania cywilnego. W przepisie tym skonstruowano wzorzec rzetelnego procesu cywilnego, na który składa się:

- prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie;
- prawo do rozpoznania sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd;
- prawo do publicznego rozpatrzenia sprawy i do ustnego postępowania^[11].

Regulacja art. 6 ust. 1 Konwencji nakłada na państwa-strony obowiązek stworzenia systemów prawnych w taki sposób, aby umożliwić wymiarowi sprawiedliwości zastosowanie się do wzorca rzetelnego procesu, o którym mowa wyżej^[12]. Prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie dotyczy całego postępowania sądowego, tyczy się ono bowiem rozpoznania sprawy, nie zaś dokonania czynności określonego rodzaju w danej sprawie^[13]. Nadmierny okres oczekiwania na rozstrzygnięcie przez sąd danej sprawy może wpłynąć na nieosiągnięcie celu toczącego się w sprawie postępowania^[14]. Ponadto przewlekłość postępowania wpływa na utratę zaufania do wymiaru sprawiedliwości, jak również na osłabienie roli sądów^[15]. Jak zważył Trybunał w jednym ze swoich orzeczeń,

¹¹ Olga Maria Piaskowska, w *Instytucje postępowania cywilnego*, t. I, *System Postępowania Cywilnego*, red. Łukasz Błaszczak i Joanna Studzińska (Warszawa: C.H. Beck, 2025), 549–550.

¹² Marek Nowicki, „Komentarz do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,” w *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. 8 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), art. 6, Nt. 6.2. Proces w rozsądnym terminie.

¹³ Izabella Gil, Bartosz Karolczyk, Anna Kościółek i Joanna Studzińska, w *Instytucje postępowania cywilnego*, t. I, *System Postępowania Cywilnego*, red. Łukasz Błaszczak i Joanna Studzińska (Warszawa: C.H. Beck, 2025), 660.

¹⁴ Ibidem, 659.

¹⁵ Nowicki, „Komentarz do Konwencji,” art. 6, Nt. 6.2.

„rozsądny” charakter czasu trwania postępowania w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [...] należy oceniać w świetle okoliczności sprawy i z uwzględnieniem następujących kryteriów: złożoności sprawy, zachowania skarżących i odnośnych organów oraz znaczenia sprawy dla interesów skarżących^[16].

Przez wzgląd na sam charakter niektórych spraw pożądane jest ich jak najszybsze rozstrzygnięcie. Takimi sprawami są choćby te, których przedmiotem jest opieka nad dziećmi^[17]. Niewątpliwie sprawa, która stała się przedmiotem rozpoznawanej przez Trybunał skargi, dotycząca kontaktów rodzica z dzieckiem, z uwagi na swoją naturę wymagała również pilnego rozpoznania. Jak bowiem zważył ETPC w wyroku z dnia 15 stycznia 2015 r., sprawy dotyczące kontaktów z dziećmi powinny być rozpoznawane niezwłocznie^[18]. W innym orzeczeniu ETPC zwrócił uwagę na to, że rozpoznawanie przez długi czas spraw związanych z życiem rodzinnym może wpłynąć negatywnie na relacje między dzieckiem a rodzicem. Jednocześnie podkreślił, że brak kontaktu rodzica z bardzo młodym dzieckiem może znacząco naruszyć relacje/więzi między rodzicem a dzieckiem^[19].

Trybunał wielokrotnie uznawał, iż w sprawach dotyczących więzi osoby z jej dzieckiem istnieje obowiązek procedowania z wyjątkową starannością, przy uwzględnieniu ryzyka, iż upływ czasu może skutkować faktycznym rozstrzygnięciem wyniku sprawy^[20].

Opieszałość sądów w rozpoznawaniu spraw związanych z życiem rodzinnym, a do takich należy sprawa o kontakty rodzica z dzieckiem, może stwarzać problemy na gruncie art. 8 Konwencji i stanowić o naruszeniu przez państwo spoczywających na nim obowiązków pozytywnych^[21].

¹⁶ Wyrok ETPC z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie *Królak przeciwko Polsce*, skarga nr 5983/22, Legalis nr 3046991.

¹⁷ Nowicki, „Komentarz do Konwencji,” art. 6, Nt. 6.2.

¹⁸ Wyrok ETPC z dnia 15 stycznia 2015 r. w sprawie *Kuppinger przeciwko Niemcom*, skarga nr 62198/11, Legalis nr 1172444.

¹⁹ Wyrok ETPC z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie *Santos Nunes przeciwko Portugalii*, skarga nr 61173/08, LEX nr 1164649.

²⁰ Wyrok ETPC z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie *Kopf i Liberta przeciwko Austrii*, skarga nr 1598/06, LEX nr 1101567.

²¹ Nowicki, „Komentarz do Konwencji,” art. 8, Nt. 8.1.

Warto mieć na uwadze, „że art. 8, podobnie jak każdy inny przepis Konwencji, należy interpretować w sposób gwarantujący, aby prawa w nim zawarte nie były teoretyczne lub iluzoryczne, ale praktyczne i skuteczne”^[22]. Jednym z praw objętych dyspozycją art. 8 Konwencji, mającym istotne znaczenie dla glosowanego orzeczenia, jest prawo do poszanowania życia rodzinnego. Prawo to rodzi po stronie państwa powinność takiego działania, które umożliwi korzystającym z niego podmiotom normalne prowadzenie życia rodzinnego oraz skuteczne rozwijanie relacji rodzinnych. Zapewnienie ochrony życia rodzinnego uzależnione jest od uznania przez państwo więzi rodzinnych^[23]. Pojęcie „życie rodzinne” utożsamiane jest z istnieniem bliskich więzi osobistych. Realizacja prawa do życia rodzinnego nie wymaga wspólnego zamieszkiwania członków rodziny. Prawo to urzeczywistniane jest przez stale powtarzające się kontakty i istnienie pewnego stopnia zależności^[24]. Życie rodzinne związane jest ze stosunkiem pokrewieństwa. Za rodzinę z kolei uznaje się zarówno związki sformalizowane – małżeństwa, jak również naturalne związki niesformalizowane, a także związek samotnej matki z dzieckiem^[25]. Zasadniczym elementem życia rodzinnego, jeśli chodzi o dziecko i jego rodzica, jest ich wspólne życie^[26].

W jednym ze swoich orzeczeń Trybunał podkreślił, że „korzystanie przez dziecko i rodzica ze swojego wzajemnego towarzystwa stanowi fundamentalny element życia rodzinnego, a krajowe środki, które to uniemożliwiają, stanowią ingerencję w prawo chronione przez art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r.”^[27]. Tym samym kontakty rodzica z dzieckiem uznać należy za jeden z fundamentalnych elementów życia rodzinnego. Uniemożliwienie korzystania

²² Ibidem, art. 8, Nt. 8.1 i powołane tam orzecznictwo ETPC. Zob. wyrok ETPC z dnia 6 grudnia 2011 r. w sprawie *Cengiz Kiliç przeciwko Turcji*, skarga nr 16192/06, LEX nr 1064157.

²³ Zbigniew Cichoń, „Prawa rodziny w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu,” *Palestra*, nr 7–8 (2013): 227.

²⁴ Nowicki, „Komentarz do Konwencji,” art. 8, Nt. 8.3.

²⁵ Cichoń, „Prawa rodziny w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka,” 226.

²⁶ Janusz Gajda, w *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, wyd. 8, red. Krzysztof Pietrzykowski (Warszawa: C.H. Beck, 2023), art. 113 k.r.o., Nb. 8; zob. wyrok ETPC z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie *Santos Nunes przeciwko Portugalii*, skarga nr 61173/08, LEX nr 116464.

²⁷ Wyrok ETPC z dnia 29 marca 2016 r. w sprawie *Kocherov i Sergeyeva przeciwko Federacji Rosyjskiej*, skarga nr 16899/13, Legalis nr 1441582.

z prawa do kontaktów stwarza ryzyko nieodwracalnych zmian w relacji rodzic–dziecko^[28].

Źródłem kontaktów jest naturalna więź rodziców z dzieckiem, łącząca się z pojęciem przyrodzonego, niezbywalnego prawa do kontaktów, na wzór godności lub prawa do poznania tożsamości, co przemawia za naturalnym charakterem instytucji^[29].

Przysługujące rodzicom prawo do kontaktów z dzieckiem ma charakter *stricte* osobisty i podlega ochronie konstytucyjnej^[30].

W literaturze słusznie podkreślono doniosłość istnienia naturalnych więzi między rodzicami a dziećmi (niezależnie od tego, czy urodzonymi w związku małżeńskim czy poza nim), zwracając uwagę na to, że nawet w przypadku zakończenia wspólnego życia (np. na skutek rozvodu rodziców) życie rodzinne się nie kończy. W takiej sytuacji pożądane jest więc dalsze utrzymywanie przez rodziców kontaktów z ich dziećmi. Pozbawienie rodzica kontaktów z dzieckiem możliwe jest tylko w uzasadnionych przypadkach. Państwo z kolei zobowiązane jest podjąć działania, które zagwarantują rozwiedzionym rodzicom dostęp do ich dziecka i możliwość kontaktowania się z nim^[31]. Jak trafnie podkreślono w doktrynie,

celem orzeczenia ustalającego kontakty z dzieckiem jest dążenie do utrzymania lub odbudowania właściwych więzów emocjonalnych pomiędzy dzieckiem a osobą, która jest uprawniona do tych kontaktów, jako warunku prawidłowego rozwoju psychofizycznego dziecka^[32].

Od strony psychologicznej zwraca się uwagę na doniosłą rolę więzi emocjonalnych. Wskazuje się mianowicie, że

²⁸ Nowicki, "Komentarz do Konwencji," art. 8, Nt. 8.1.

²⁹ Joanna Zajączkowska-Burtowy, w *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, red. Mariusz Fras i Magdalena Habdas (LEX/el., 2023), art. 113 k.r.o., Nt. 22

³⁰ Ibidem, art. 113 k.r.o., Nt. 24

³¹ Nowicki, "Komentarz do Konwencji," art. 8, Nt. 8.3.

³² Magdalena Kuchnio, w *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*. Art. 506–1217, t. II, red. Olga Maria Piaskowska (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), art. 582¹ k.p.c., Nt. 3.

wież emocjonalna jest bliską, dwustronną relacją międzyludzką. Wywodzi się z wrodzonego mechanizmu przywiązania i stanowi podstawową potrzebę człowieka. Jest złożonym, wieloczynnikowym zjawiskiem psychologicznym, dynamicznym zbiorem wzajemnych zależności między elementami emocjonalnymi, poznawczymi, motywacyjnymi i behawioralnymi, z dominującym komponentem emocjonalnym. Więź emocjonalna to całokształt specyficznych zachowań i związanych z nimi procesów psychicznych, które tworzą i podtrzymują dwustronną relację międzyludzką, czyniąc ją osobistą i względnie trwałą^[33].

Zgodzić się należy z Trybunałem, że na gruncie stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy dopuszczalne było zabezpieczenie prawa ojca do kontaktów z dzieckiem jeszcze przed wydaniem orzeczenia ustalającego jego ojcostwo. Zanim bowiem mężczyzna wniósł pozew o sądowe uregulowanie kontaktów (2017 r.), matka dziecka złożyła pozew o ustalenie jego ojcostwa (2016 r.), przyznając tym samym, że jest biologicznym ojcem dziecka (na co zwrócił uwagę sam Trybunał). Pamiętać przy tym należy, że wydanie przez sąd postanowienia o zabezpieczeniu kontaktów z dzieckiem uzależnione jest jedynie od uprawdopodobnienia roszczenia osoby wnoszącej o zabezpieczenie, co w analizowanym stanie faktycznym miało miejsce. Z uprawdopodobnieniem będziemy mieli do czynienia wtedy, kiedy materiał przedstawiony przez wnioskującego o zabezpieczenie pozwoli przyjąć za wysoce prawdopodobne istnienie roszczenia^[34].

Istotą postępowania zabezpieczającego jest to, że sąd dokonuje zasadniczo pobieżnej analizy dostarczonego przez wnioskodawcę materiału dowodowego, gdyż na etapie rozpoznawania wniosku o zabezpieczenie sąd nie rozstrzyga sprawy merytorycznie, a jedynie dokonuje oceny uprawdopodobnienia roszczenia w aspekcie okoliczności faktycznych oraz podstawy prawnej roszczenia^[35].

Warto mieć na uwadze, że o zabezpieczenie kontaktów z dzieckiem mogą wnosić jego: rodzice, dziadkowie, rodzeństwo, jak również osoba

³³ Elżbieta Greszta, "Więź emocjonalna i sposoby jej badania," *Psychologia Wychowawcza*, nr 1 (2000): 60.

³⁴ Joanna Studzińska, w *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. System Postępowania Cywilnego*, t. VIII, red. Kinga Flaga-Gieruszyńska (Warszawa: C.H. Beck, 2021), 42.

³⁵ Studzińska, w *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne*, 21.

niespokrewniona, o ile wykażą, że zabezpieczenie takie będzie pozostawało w zgodzie z dobrem dziecka^[36]. Zasadniczym celem postępowania zabezpieczającego „jest nie tylko przerwanie bezprawnego działania obowiązane, ale także zapobieżenie działaniom bezprawnym”, a także „zwiększenie skuteczności postępowania cywilnego poprzez zapewnienie, że pomimo upływu czasu koniecznego dla rozstrzygnięcia sprawy możliwe będzie osiągnięcie zamierzonych przez stronę celów tego postępowania”^[37].

Trybunał słusznie zarzucił sądom opieszałość zarówno przy wydaniu pierwszego orzeczenia w przedmiocie zastosowania środka tymczasowego, celem zabezpieczenia ojcu prawa do kontaktu z dzieckiem, jak i przy rozpoznaniu trzech wniosków złożonych przez ojca dziecka o nakazanie matce dziecka zapłaty na jego rzecz oznaczonej sumy pieniężnej za każde naruszenie obowiązku umożliwienia realizacji kontaktów z synem. Jak zauważyła A. Łazarska, w sprawach dotyczących kontaktów z dziećmi polskie sądy działają

opieszale i przewlekłe. *De lege ferenda* należałoby zatem ustanowić terminy do rozpatrzenia wniosków o wykonanie kontaktu, które choć instrukcyjne, to jednak oddziaływałyby dyscyplinująco na sądy, by te pracowały sprawniej i efektywniej.

Nadto autorka zgłosiła słuszny postulat umieszczenia tego rodzaju spraw w zbiorze spraw pilnych, o których traktuje Regulamin wewnętrznego urzędowania sądów. Zasadnie przy tym wskazała, że „czas w przypadku tego rodzaju spraw odgrywa bowiem niebagatelną rolę dla kształtowania się więzi rodzinnych i urzeczywistnienia prawa do kontaktów z dzieckiem. Jeśli zatem faktycznie interes dziecka w tego rodzaju sprawach jest dobrem nadrzędnym, to jego ochronie powinny służyć efektywne procedury”. Warta rozważenia jest także propozycja ograniczenia postępowania w sprawie kontaktów do jednego etapu, który może być zaskarżony zażaleniem. „Czynnikiem istotnie przedłużającym postępowanie jest konieczność przeprowadzenia rozprawy, a zatem warto rozważyć celowość jej wyznaczenia”. Zdaniem A. Łazarskiej, z którym należy się zgodzić, „*de lege ferenda* należałoby zatem ustanowić terminy do rozpatrzenia wniosków

³⁶ Aleksandra Kępa, *Jak zabezpieczyć kontakty z dzieckiem w trakcie rozvodu?*, 31 maja 2024, <https://www.lex.pl/zabezpieczenie-kontaktow-z-dzieckiem-w-trakcie-rozvodu,28971.html> [dostęp: 25.02.2025].

³⁷ Studzińska, w *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne*, 12.

o wykonanie kontaktu, które choć instrukcyjne, to jednak oddziaływałyby dyscyplinująco na sądy, by te pracowały sprawniej i efektywniej”^[38]. Analiza efektywności postępowania z art. 598¹⁵ i n. kodeksu postępowania cywilnego przekroczyłaby rozsądne ramy niniejszego opracowania.

Abstrahując od wskazanej wyżej opieszałości sądów, nie wydaje się również, by sądy krajowe wykorzystwały wszystkie dostępne środki celem przymuszenia matki dziecka do zrealizowania sądowego postanowienia o zabezpieczenie kontaktów. Sąd może bowiem w tego rodzaju przypadkach chociażby wszcząć z urzędu postępowanie o ograniczenie władzy rodzicielskiej. Jak słusznie wskazano w doktrynie, w przypadku pojawienia się „okoliczności, które w świetle doświadczenia życiowego w konkretnym stanie faktycznym wywołują istotne prawdopodobieństwo naruszenia interesów osobistych lub majątkowych dziecka”, sąd powinien z urzędu wszcząć postępowanie o ograniczenie władzy rodzicielskiej^[39].

„Ponadto, na gruncie analizowanej sprawy rodzi się pytanie o przestrzeganie przez sądy krajowe rozpoznające opisywaną sprawę, konstytucyjnej i zarazem naczelnej zasady prawa rodzinnego, jaką jest zasada ochrony dobra dziecka”^[40]. Pamiętać bowiem należy o tym, że przy rozpoznawaniu wszystkich spraw z udziałem dzieci najważniejszą zasadą, jaką powinny kierować się sądy, jest zasada dobra dziecka^[41]. Jak wskazał ETPC w innym orzeczeniu,

interes dziecka wymaga ochrony jego rozwoju oraz więzi z jego rodziną, a zwłaszcza z jego matką i ojcem. Co do zasady, w najlepszym interesie dziecka leży podtrzymanie kontaktu z obojgiem z rodziców, w praktyce, na równych prawach, z wyjątkiem prawnych ograniczeń uzasadnionych przez kwestie związane z najlepszym interesem dziecka^[42].

³⁸ Aneta Łazarska, „Efektywne wykonywanie orzeczenia dotyczącego prawa do kontaktów z dzieckiem w świetle standardów strasburskich,” *Przegląd Prawa Egzekucyjnego*, nr 11 (2020), Legalis.

³⁹ Jerzy Słyk, w *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, wyd. 11, red. Marcin Domański i Jerzy Słyk (Warszawa: C.H. Beck, 2024), art. 109 k.r.o., Nb. 6.

⁴⁰ Zob. Aleksandra Młynarkiewicz, „Obowiązek dziecka do utrzymywania kontaktów z rodzicem w aspekcie zasady dobra dziecka,” *Prawo i Więzy*, nr 5 (58) (2025): 31–32.

⁴¹ Aleksandra Krzysiak, „Ochrona dobra dziecka w postępowaniu cywilnym – uprawnienia i obowiązki dotyczące małoletniego w postępowaniu nieprocesowym,” *Ars Iuridica*, nr 2 (2023), 100.

⁴² Wyrok ETPC z dnia 10 stycznia 2017 r. w sprawie *Kacper Nowakowski przeciwko Polsce*, skarga nr 32407/13, Legalis nr 1555850.

Można w końcu zastanawiać się, czy w wyniku opieszałości sądów nie doszło do naruszenia dóbr osobistych.

W kodeksie cywilnym (dalej: k.c.) brak jest definicji legalnej dóbr osobistych. Jak wskazano w literaturze,

dobrami osobistymi są powszechnie uznane w społeczeństwie wartości niemajątkowe związane ściśle z osobą człowieka i będące przejawami godności osoby ludzkiej, obejmujące przede wszystkim integralność fizyczną i psychiczną oraz indywidualność człowieka^[43].

W judykaturze dobra osobiste pojmowane są natomiast jako

ogół czynników mających na celu zapewnienie obywatelowi rozwoju jego osobowości, ochronę jego egzystencji i zapewnienie mu prawa do korzystania z tych dóbr, które są dostępne na danym etapie rozwoju społeczno-ekonomicznego społeczeństwa, a które sprzyjają zachowaniu cech odrębności i związaniu ze społeczeństwem, w którym żyje^[44].

W jednej ze swoich uchwał SN zważył, że

dobra osobiste wynikają z tych wartości niemajątkowych, które są ściśle związane z człowiekiem, obejmując jego fizyczną i psychiczną integralność albo będąc przejawem jego twórczej działalności; skupiają niepowtarzalną, pozwalającą na samorealizację indywidualność człowieka, jego godność oraz pozycję wśród innych ludzi. Dobrem osobistym jest wartość immanentnie złączona z istotą człowieczeństwa oraz naturą człowieka, niezależna od jego woli, stała, dająca się skonkretyzować i obiektywizować^[45].

Katalog dóbr osobistych jest katalogiem otwartym, a przykładowe dobra osobiste ustawodawca wymienił w treści art. 23 k.c.^[46] W obecnej rzeczywistości, przez wzgląd na rozwój gospodarczy i społeczny, niejednokrotnie tworzone są nowe dobra osobiste^[47]. Jednym z takich dóbr osobistych jest

⁴³ Piotr Machnikowski, w *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 11, red. Edward Gniewek i Piotr Machnikowski (Warszawa: C.H. Beck, 2023), art. 23 k.c., Nb. 1.

⁴⁴ Wyrok SN z dnia 10 czerwca 1977 r., II CR 187/77, Legalis nr 20141.

⁴⁵ Uchwała SN z dnia 19 listopada 2010 r., III CZP 79/10, Legalis nr 260723.

⁴⁶ Szerzej Maksymilian Pazdan, w *System Prawa Prywatnego*, t. I, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. Marek Safjan (Warszawa: C.H. Beck, 2012), 1234–1235.

⁴⁷ Wyrok SN z dnia 5 kwietnia 2013 r., III CSK 198/12, Legalis nr 734582.

wieź rodzinna, często określana również mianem więzi emocjonalnej. Zarówno w doktrynie, jak i judykaturze można znaleźć zwolenników^[48] i przeciwników zapatrywania^[49], zgodnie z którym więź emocjonalna stanowi dobro osobiste.

Osobiście autorce bliższy jest pogląd o zasadności kwalifikacji tego rodzaju więzi jako dobra osobistego. Jak słusznie wskazała M. Rol,

przyrodzoną cechą człowieka jest potrzeba pozostawania w więzi z drugim człowiekiem, przejawiającej się w poczuciu bliskości i przywiązania do osoby najbliższej. Uznanie więzi bliskości za dobro osobiste pozostaje też w zgodzie z pojmowaniem dóbr osobistych jako indywidualnych wartości świata uczuć^[50].

Podobne uwagi poczynił SN w uchwale z dnia 23 marca 2018 r., wskazując, że

dobra osobiste wynikają z wartości ściśle związanych z człowiekiem i jego indywidualnością, trzeba uznać, iż nierozzerwalnie połączone z naturą człowieka i wspólne wszystkim ludziom jest pozostawanie w więzi z osobami najbliższymi. Przyrodzoną cechą człowieka jest potrzeba pozostawania

⁴⁸ Zob. wyrok SN z dnia 10 listopada 2010 r., II CSK 248/10, Legalis nr 309862; uchwała SN z dnia 22 listopada 2010 r., III CZP 76/10, Legalis nr 254081; uchwała SN z dnia 20 grudnia 2012 r., III CZP 93/12, Legalis nr 549663; wyrok SN z dnia 20 sierpnia 2015 r., II CSK 595/14, Legalis nr 1337753; wyrok SN z dnia 18 maja 2017 r., I PK 162/16, Legalis nr 1683129; uchwała (7) SN Izba Cywilna z dnia 27 marca 2018 r., III CZP 60/17, Legalis nr 1781927; Maksymilian Pazdan, w *Kodeks cywilny*, t. 1, *Komentarz. Art. 1–44910*, wyd. 10, red. Krzysztof Pietrzykowski (Warszawa: C.H. Beck, 2020), art. 23 k.c., Nb. 61; Aleksander Wolter, Jerzy Ignatowicz i Krzysztof Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 221; Stanisława Kalus w *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, *Część ogólna*, red. Mariusz Fras i Magdalena Habdas (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), art. 23 k.c., Nt. 32.

⁴⁹ Zob. uchwała SN z dnia 22 października 2019 r., I NSNZP 2/19, Legalis nr 2236263; wyrok SN z dnia 10 maja 2021 r., II CSKP 11/21, Legalis nr 2629821; Leszek Bosek, "W sprawie kwalifikacji więzi rodzinnej jako dobra osobistego (uwagi krytyczne na tle aktualnego orzecznictwa Sądu Najwyższego)," *Forum Prawnicze*, nr 3 (2015): 9; Paulina Szymańska vel Szymanek, "Więź rodzinna w orzecznictwie Sądu Najwyższego," *Studia Prawnoustrojowe*, nr 45, (2019): 339; Leszek Bosek, *Gwarancje godności ludzkiej i ich wpływ na polskie prawo cywilne* (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2012), 383; Teresa Grzeszak, "Dobro osobiste jako dobro zindywidualizowane," *Przegląd Sądowy*, nr 4 (2018): 7.

⁵⁰ Małgorzata Rol, "Więź rodzinna jako dobro osobiste i jego ochrona," *Palestra*, nr 3 (2025): 78.

w więzi z drugim człowiekiem, przejawiającej się w poczuciu bliskości i przywiązania do osoby najbliższej. Uznanie więzi bliskości za dobro osobiste pozostaje też w zgodzie z pojmowaniem dóbr osobistych jako indywidualnych wartości świata uczuć.

SN słusznie zauważył, że

dobro, najczęściej opisywane jako szczególna emocjonalna więź między osobami najbliższymi, odpowiada nie tylko intuicyjnemu rozumieniu pojęcia dobra osobistego, ale spełnia też kryteria „definitywne”, gdyż jest przejawem samorealizacji osoby ludzkiej, ma silne umocowanie aksjologiczne, plasuje się wysoko w hierarchii wartości w ogóle i bezsprzecznie jest powszechnie społecznie akceptowane.

Trafnie też skonstatował, że

uznanie więzi bliskości (rodzinnej) za dobro immanentnie związane z istotą człowieczeństwa jest dalece bardziej oczywiste, niż np. akceptowanie – jak nakazuje ustawa – że wartością nieodłącznie związaną z naturą człowieka jest tajemnica korespondencji^[51].

Tym samym w obowiązującym stanie prawnym łączna wykładnia przepisów art. 446² i 448 § 2 k.c. pozwala uznać więź rodzinną za dobro osobiste^[52].

Wreszcie pozytywnej odpowiedzi na pytanie (dotyczące rozpoznawanej przez ETPC sprawy) o to, „czy w wyniku opieszałości sądów nie doszło do naruszenia dóbr osobistych?”, dostarcza judykatura odnosząca się bezpośrednio do prawa rodziców do utrzymywania kontaktów z ich dziećmi. Zdaniem SA w Katowicach, wyrażonym w wyroku z dnia 4 listopada 2011 r., „więź emocjonalna rodzica z dzieckiem jest dobrem osobistym w rozumieniu art. 23 k.c.”, a tym samym „zasadnie mówić o kontaktach rodzica z dzieckiem jako przejawie dobra osobistego”^[53]. W orzeczeniu z dnia 29 stycznia 2013 r. SA w Katowicach zaznaczył stanowczo, że

⁵¹ Uchwała (7) SN Izba Cywilna z dnia 27 marca 2018 r., III CZP 60/17, Legalis nr 1781927.

⁵² Tak też Jacek Grela, „Dobro osobiste w postaci więzi rodzinnej,” *Wrocławskie Studia Erasmiańskie*, nr 17 (2023): 381.

⁵³ Wyrok SA w Katowicach z dnia 4 listopada 2011 r., V ACa 374/11, LEX nr 1184829.

prawo do niezakłóconego życia rodzinnego winno być kwalifikowane jako dobro osobiste, podlegające ochronie. W tak sformułowanym pojęciu tego dobra mieści się oczywiście prawo do utrzymywania osobistych kontaktów z poszczególnymi członkami rodziny, będące wyrazem więzi rodzinnych^[54].

Podobne stanowisko zajął SA w Gdańsku w wyroku z dnia 15 lipca 2015 r., uznając, że uporczywe utrudnianie jednemu z rodziców kontaktów z dziećmi przez drugiego rodzica stanowi naruszenie dóbr osobistych tego rodzica, który został pozbawiony możliwości kontaktowania się ze swoimi dziećmi. Dobrem osobistym, które zostało naruszone w tym przypadku, jest więź rodzicielska. Sąd zważył przy tym, że jest to więź szczególna, a jej naruszenie skutkuje dolegliwym cierpieniem psychicznym^[55].

5 | Podsumowanie

Uwzględniając przeprowadzone rozważania, autorka w pełni podziela stanowisko ETPC wyrażone w wyroku z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie *Boisteau przeciwko Polsce*, że „w sprawach dotyczących relacji danej osoby z jej dzieckiem istnieje obowiązek zachowania wyjątkowej staranności ze względu na ryzyko, że upływ czasu może doprowadzić do faktycznego rozstrzygnięcia sprawy”. Analiza głosowanego orzeczenia skłania jednak do smutnych wniosków oscylujących wokół stwierdzenia, że dobro dziecka, stanowiące konstytucyjną i naczelną zasadę polskiego prawa rodzinnego, ma niekiedy nikłe odzwierciedlenie w praktyce.

Jest poza sporem, że w sprawach dotyczących dzieci sądy powszechne powinny wykazać się szczególną dbałością o sprawne przeprowadzenie postępowania. Opieszałość wymiaru sprawiedliwości w tego rodzaju postępowaniach może rodzić nieodwracalne skutki w stosunkach pomiędzy rodzicami a dziećmi, a przecież Konstytucja RP gwarantuje ochronę rodziny.

⁵⁴ I ACa 906/12, LEX nr 1289419.

⁵⁵ Wyrok SA w Gdańsku z dnia 15 lipca 2015 r., I ACa 202/15, Legalis nr 1303817.

Bibliografia

- Bosek, Leszek. *Gwarancje godności ludzkiej i ich wpływ na polskie prawo cywilne* (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2012).
- Bosek, Leszek. "W sprawie kwalifikacji więzi rodzinnej jako dobra osobistego (uwagi krytyczne na tle aktualnego orzecznictwa Sądu Najwyższego)." *Forum Prawnicze*, nr 3 (2015): 3–19.
- Cichoń, Zbigniew. "Prawa rodziny w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu." *Palestra*, nr 7–8 (2013): 224–231.
- Gajda, Janusz. W *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, wyd. 8, red. Krzysztof Pietrzykowski (Warszawa: C.H. Beck 2023).
- Gil, Izabella, Bartosz Karolczyk, Anna Kościółek i Anna Studzińska. W *Instytucje postępowania cywilnego*, t. I, *System Postępowania Cywilnego*, red. Łukasz Błaszczak i Joanna Studzińska (Warszawa: C.H. Beck: 2025).
- Grela, Jacek. "Dobro osobiste w postaci więzi rodzinnej." *Wrocławskie Studia Eramiańskie*, nr 17 (2023): 360–384.
- Greszta, Elżbieta. "Więź emocjonalna i sposoby jej badania." *Psychologia Wychowawcza*, nr 1 (2000): 57–66.
- Grzeszak, Teresa. "Dobro osobiste jako dobro zindywidualizowane." *Przegląd Sądowy*, nr 4 (2018): 7–41.
- Kalus, Stanisława. W *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, *Część ogólna*, red. Mariusz Fras i Magdalena Habdas (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018).
- Kępa, Aleksandra. *Jak zabezpieczyć kontakty z dzieckiem w trakcie rozvodu?*, 31 maja 2024. <https://www.lex.pl/zabezpieczenie-kontaktow-z-dzieckiem-w-trakcie-rozvodu,28971.html>.
- Krzysiak, Aleksandra. "Ochrona dobra dziecka w postępowaniu cywilnym – uprawnienia i obowiązki dotyczące małoletniego w postępowaniu nieprocesowym." *Ars Iuridica*, nr 2 (2023): 91–110. <https://doi.org/10.17951/szn.2023.23.2.97-110>.
- Kuchnio, Magdalena. W *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*. Art. 506–1217, t. II, red. Olga Maria Piaskowska (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024).
- Łazarska, Aneta. "Efektywne wykonywanie orzeczenia dotyczącego prawa do kontaktów z dzieckiem w świetle standardów strasburskich." *Przegląd Prawa Egzekucyjnego*, nr 11 (2020): 5–21.
- Machnikowski, Piotr. W *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 11, red. Edward Gniewek i Piotr Machnikowski (Warszawa: C.H. Beck, 2023).
- Młynarkiewicz Aleksandra. "Obowiązek dziecka do utrzymywania kontaktów z rodzicem w aspekcie zasady dobra dziecka." *Prawo i Więź*, nr 5 (58) (2025): 29–44. <https://doi.org/10.36128/w4p6rh92>.

- Nowicki, Marek. "Komentarz do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności." W *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. 8 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021).
- Pazdan, Maksymilian. W *Kodeks cywilny*, t. I, *Komentarz. Art. 1-44910*, wyd. 10, red. Krzysztof Pietrzykowski (Warszawa: C.H. Beck, 2020).
- Pazdan, Maksymilian. W *System Prawa Prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. Marek Safjan (Warszawa: C.H. Beck, 2012).
- Piaskowska, Olga Maria. W *Instytucje postępowania cywilnego*, t. I, *System Postępowania Cywilnego*, red. Łukasz Błaszczak i Joanna Studzińska (Warszawa: C.H. Beck, 2025).
- Rol, Małgorzata. "Więź rodzinna jako dobro osobiste i jego ochrona." *Palestra*, nr 3 (2025): 78–99. <https://doi.org/10.54383/0031-0344.2025.03.6>.
- Słyk, Jerzy. W *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, wyd. 11, red. Marcin Domański i Jerzy Słyk (Warszawa: C.H. Beck, 2024).
- Studzińska, Joanna. W *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. System Postępowania Cywilnego*, t. VIII, red. Kinga Flaga-Gieruszyńska (Warszawa: C.H. Beck, 2021).
- Szymańska vel Szymanek, Paulina. "Więź rodzinna w orzecznictwie Sądu Najwyższego." *Studia Prawnoustrojowe*, nr 45 (2019): 335–348. <https://doi.org/10.31648/sp.5244>.
- Wolter, Aleksander, Jerzy Ignatowicz i Krzysztof Stefaniuk. *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020).
- Zajączkowska-Burtowy, Joanna. W *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, red. Mariusz Fras i Magdalena Habdas (LEX/el., 2023).



Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 2018 r., III KK 100/18. Kontrawencjonalizacja (art. 2a § 1 k.w.), zmiana kary pozbawienia wolności na karę aresztu

Gloss to the Judgment of the Supreme Court of 10 April 2018,
III KK 100/18. Contraventionalization (Art. 2a § 1 of the Offense
Code), Changing the Penalty of Deprivation of Liberty into
a Penalty of Arrest

Abstract

The matter of the gloss refers to the thesis of the Judgment of the Supreme Court, taking up the issue of contraventionalization, included in art. 2a § 1 of the Offense Code. Therefore, the problem of contraventionalization is subjected to scientific analysis; in particular – in this perspective – replacing a unexceeded penalty of deprivation of liberty (a penalty for a crime) into a penalty of arrest (a penalty for an offense). The scientific narration is being performed in the perspective of the legal status *de lege lata* and in the doctrinal and juridical perspective. The conducted research allowed to consider the statement resounded in the glossed thesis as justified, that's mean, that contraventionalization results from art. 2a § 1 o.c. does not change a final conviction for a crime into a conviction for an offense, but solely changes the convicted penalty of deprivation of liberty for a crime into arrest penalty in an amount equal to the upper limit of the statutory threat for such an act. Therefore, the gloss has an approving character.

ADAM WRÓBEL – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Jana Długosza
w Częstochowie, ORCID – 0000-0002-9315-0213, e-mail: a.wrobel@ujd.edu.pl

SŁOWA KLUCZOWE:

kontrawencjonalizacja,
przeobrażenie przestępstwa
w wykroczenie, zamiana kary
pozbawienia wolności na karę
aresztu

KEYWORDS: contraventionalization,
transformation of a crime into an
offense, conversion of a penalty of
deprivation of liberty into penalty
of arrest

TEZA

„Kontrawencjonalizacja wynikająca z art. 2a § 1 k.w. nie powoduje zmiany prawomocnego skazania za przestępstwo na skazanie za wykroczenie, a wyłącznie zmianę skazującej za przestępstwo kary pozbawienia wolności na karę aresztu w wysokości równej górnej granicy ustawowego zagrożenia za taki czyn”^[1].

¹ LEX nr 2490901. *Expressis verbis* w uzasadnieniu prawnym wyroku wypowiedź Sądu Najwyższego ujmująca glosowaną tezę brzmi: „Na marginesie, gdyż nie ma to znaczenia dla samego rozstrzygnięcia wydanego przez sąd kasacyjny, zauważyć należy, że podstawą braku możliwości wydania wyroku łącznego w tej sprawie poza wskazanym wyżej, i trafnie dostrzeżonym przez Rzecznika Praw Obywatelskich uchybieniem, powinien być również, brak możliwości połączenia kary orzeczonej za wykroczenie z karą orzeczoną za przestępstwo. Tego rodzaju skutek byłby bowiem konsekwencją poprawnego zastosowania w postępowaniu wykonawczym w pierwszym rzędzie przepisu o kontrawencjonalizacji wynikającego z dodanego – z dniem 21 marca 2015 r. – ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 396) art. 2a § 1 k.w. Nie powoduje on zmiany prawomocnego skazania za przestępstwo na skazanie za wykroczenie, a wyłącznie zmianę skazującej za przestępstwo kary pozbawienia wolności na karę aresztu w wysokości równej górnej granicy ustawowego zagrożenia za taki czyn, co przy wykroczeniu z art. 124 § 1 k.w. jest możliwe”. Por. postanowienie SN z dnia 30 kwietnia 2014 r., I KZP 6/14, Legalis nr 830492; postanowienie SN z dnia 30 stycznia 2015 r., III KK 411/14, Legalis nr 1180597; postanowienie SN z dnia 27 sierpnia 2015 r., III KK 257/15, Legalis nr 1326235 oraz uchwała SN z dnia 30 kwietnia 2014 r., I KZP 4/14, Legalis nr 830494 – zob. Piotr Gensikowski, „Art. 2a [Zamiana kary],” w *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, wyd. 3, red. Paweł Daniluk (Warszawa: C.H. Beck, 2023), art. 2a, teza 15. Por. Piotr Gensikowski, „Zamiana kary wynikająca z depenalizacji częściowej przewidzianej w ustawie z dnia 27 września 2013 r. a orzeczenie kary łącznej,” *Prokuratura i Prawo*, nr 12 (2015): 51–52.

1 | Wprowadzenie

Teza podlegająca głosowaniu wyrażona została – co w sposób oczywisty wybrzmiewa z jej treści – na kanwie art. 2a § 1 k.w.^[2] Wedle tego przepisu, jeżeli według nowej ustawy czyn objęty prawomocnym wyrokiem skazującym za przestępstwo na karę pozbawienia wolności stanowi wykroczenie, orzeczona kara podlegająca wykonaniu ulega zamianie:

- a. na karę aresztu w wysokości równej górnej granicy ustawowego zagrożenia za taki czyn; a jeżeli ustawa nie przewiduje za ten czyn kary aresztu,
- b. na karę ograniczenia wolności; a jeżeli ustawa nie przewiduje za ten czyn kary ograniczenia wolności,
- c. na karę grzywny, przyjmując jeden dzień pozbawienia wolności za równoważny grzywnie w kwocie od 10 do 250 złotych i nie przekraczając górnej granicy tego rodzaju kary przewidzianej za ten czyn.

Niemniej glosa odnosi się wyłącznie do pierwszej z przedstawionych powyżej (ad. pkt a) opcji, bowiem do tejże odnosi się również głosowana teza. Badanie naukowe przeprowadzane jest w osnowie zastanego stanu prawnego oraz w perspektywie doktrynalnej oraz jurydycznej.

2 | Substytucja kar wykonywanych

Zamianie z art. 2a § 1 k.k. podlega wyłącznie kara podlegająca wykonaniu^[3]. Ergo kara, która nie podlega wykonaniu, nie jest zamieniana; np. kara, którego wykonanie zostało warunkowo zawieszone, odroczone

² W piśmiennictwie zauważa się, że na mocy art. 3 pkt 1 ustawy z 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw „dodano do kodeksu wykroczeń art. 2a, który reguluje postępowanie w sytuacji, gdy wobec sprawcy orzeczono za przestępstwo karę pozbawienia wolności, a według nowej ustawy czyn ten stanowi wykroczenie”; Renata Pawlik, *Kontrawencjonalizacja w polskim prawie karnym i wykroczeń. Studium teoretyczno-dogmatyczne na tle porównawczym* (Kraków: Oficyna Wydawnicza AFM, 2016), 83–84.

³ Tak i szerzej Jerzy Lachowski, „Art. 2(a) Zamiana kary,” w *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. Jerzy Lachowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), art. 2a, teza 1.

albo przerwane, tudzież kara, która została wykonana^[4]. Nadto podzielić należy także pogląd wyrażony w doktrynie, że sposób zmiany orzeczenia o karze uregulowany w art. 2a § 1 i 2 k.w. „nie odnosi się do prawomocnych wyroków skazujących za przestępstwo, gdzie rozstrzygnięcie co do kary polegało na odstąpieniu od jej wymierzenia, bez względu na to, czy było ono połączone z orzeczeniem środka karnego”^[5]. Przepis bowiem art. 2a § 1 k.w. pomija milczeniem kwestę – tak wykonywanych, jak i niewykonywanych – środków karnych.

Zamiana z art. 2a § 1 k.w. nie może mieć miejsca, gdy byłaby mniej korzystna dla sprawcy, co wynika z art. 2a § 5 k.w.^[6] Przepis ten *verba legis* stanowi, że przepisów § 1–4 nie stosuje się, jeżeli ich zastosowanie powoduje skutki prawne mniej korzystne dla sprawcy niż stosowanie ustawy obowiązującej poprzednio. Byłoby tak dla przykładu w sytuacji, gdy pozostały do wykonania okres kary pozbawienia wolności byłby krótszy niż 30 dni, o ile

⁴ Jak podnosi J. Lachowski, „Zamianie nie będzie podlegała kara pozbawienia wolności i kara ograniczenia wolności, których wykonanie odroczone albo przerwano”, Lachowski, „Art. 2(a) Zamiana kary,” art. 2a, teza 2. Tudzież jak wskazuje W. Wróbel, „Regulacja zawarta w nowym art. 2a k.w. nie przewiduje podstaw do modyfikowania prawomocnie orzeczonych kar z zastosowaniem warunkowego zawieszenia ich wykonania. Ustawodawca wyraźnie wskazał wyłącznie na możliwość zmodyfikowania kary pozbawienia wolności, ograniczenia wolności lub grzywny «podlegających wykonaniu». Kary orzeczone za przestępstwa z zastosowaniem środka probacyjnego z art. 69 k.k. nie mają takiego charakteru”, Włodzimierz Wróbel, „Aktualne problemy intertemporalne okresu przejściowego po wejściu w życie ustawy z 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, cz. 1,” *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych*, nr 3 (2015): 83. Warto też przytoczyć pogląd M.J. Szewczyka, że „Bez większych zastrzeżeń można przyjąć, że kara, której wykonanie warunkowo zawieszono, nie jest karą, która podlega wykonaniu. Za taką wykładnią opowiedział się również Sąd Najwyższy (dod., jak w przypisie: „Zob. postanowienie SN z 10.12.2014 r. [IV KK 205/14], LEX nr 1552612). Należy także uznać, że karą podlegającą wykonaniu nie będzie sankcja, z której skazany został warunkowo przedterminowo zwolniony. W obydwu sytuacjach art. 2a k.w. znajdzie zastosowanie dopiero po zarządzeniu wykonania kary, której wykonanie uprzednio warunkowo zawieszono, lub też w sytuacji odwołania warunkowego przedterminowego zwolnienia”, Marcin Janusz Szewczyk, „Skutki kontrawencjonalizacji,” *Przegląd Sądowy*, nr 1 (2017): 89.

⁵ Gensikowski, „Art. 2a [Zamiana kary],” art. 2a, teza 6.

⁶ „Z art. 2a § 5 k.w. wynika konieczność porównywania sytuacji skazanego na gruncie przepisów dotychczasowych oraz po zastosowaniu art. 2a § 1–4 k.w. Jeśli zastosowanie tych przepisów miałoby pogarszać sytuację sprawcy, wówczas ich się nie stosuje”; Lachowski, „Art. 2(a) Zamiana kary,” art. 2a, teza 8.

górną granicą ustawowego zagrożenia wykroczenia, na które zamieniony zostałby czyn przestępny, wynosiłaby 30 dni aresztu^[7].

3 | Kontrawencjonalizacja na przestrzeni ostatnich lat

Kontrawencjonalizacja miała miejsce np. w przypadku czynu zabronionego:

- a. nielegalnego przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonującego do zmiany dokonanej art. 6 pkt a ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw^[8] w art. 264 § 1 k.k.^[9], zaś od zmiany dokonanej art. 3 wyżej wskazanej ustawy zmieniającej – w art. 49a k.w.^[10];
- b. prowadzenia innego pojazdu niż mechaniczny w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem podobnie działającego środka funkcjonującego do zmiany dokonanej art. 12 pkt 3 ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw w art. 178a § 2 k.k.^[11], natomiast od zmiany dokonanej art. 2 pkt 3 wyżej wskazanej ustawy zmieniającej – w art. 87 § 1a k.w.^[12]

⁷ Por. Lachowski, „Art. 2(a) Zamiana kary,” art. 2a, teza 8.

⁸ Dz.U. z 2005 r. Nr 90, poz. 757.

⁹ Przepis ten stanowił: kto wbrew przepisom przekracza granicę Rzeczypospolitej Polskiej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

¹⁰ Zob. Tadeusz Bojarski, „Art. 2(a) Przekształcenie przestępstwa w wykroczenie. Zamiana kary,” w *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, wyd. 6, red. Tadeusz Bojarski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), art. 2a, teza 1. Przepis art. 49a k.w. stanowi: kto wbrew przepisom przekracza granicę Rzeczypospolitej Polskiej, podlega karze grzywny.

¹¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 1247. Przepis ten stanowił: kto, znajdując się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, prowadzi na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub w strefie ruchu inny pojazd niż określony w § 1, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

¹² Przepis ten stanowi: tej samej karze (dop. karze aresztu albo grzywny nie niższej niż 2500 złotych) podlega, kto, znajdując się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem podobnie działającego środka, prowadzi na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub w strefie ruchu inny pojazd niż określony w § 1.

Prócz tego kontrawencjonalizacja miała (i zapewne będzie miała) miejsce np. w określonym zakresie w, symplifikując, przypadkach przestępstwa:

- a. kradzieży (art. 278 § 1 k.k.) i kradzieży mniejszej wagi (art. 278 § 3 k.k.) na rzecz wykroczenia kradzieży lub przywłaszczenia (art. 119 § 1 k.w.);
- b. przywłaszczenia w kontekście rzeczy ruchomej (art. 284 § 1 k.k.) i przestępstwa przywłaszczenia mniejszej wagi i rzeczy znalezionej (art. 284 § 3 k.k.) na rzecz wykroczenia kradzieży lub przywłaszczenia (art. 119 § 1 k.w.);
- c. wyrębu drzewa w lesie w celu przywłaszczenia (art. 290 § 1 k.k.) na rzecz wykroczenia kradzieży leśnej (art. 120 § 1 k.w.);
- d. paserstwa umyślnego (art. 291 § 1 k.k.) i przestępstwa paserstwa umyślnego mniejszej wagi (art. 291 § 2 k.w.) na rzecz wykroczenia paserstwa umyślnego (art. 122 § 1 k.w.);
- e. paserstwa nieumyślnego (art. 292 § 1 k.k.) i przestępstwa paserstwa nieumyślnego mniejszej wagi (art. 292 § 2 k.w.) na rzecz wykroczenia paserstwa nieumyślnego (art. 122 § 2 k.w.);
- f. niszczenia lub uszkodzenia cudzej rzeczy (art. 288 § 1 k.k.) i przestępstwa niszczenia lub uszkodzenia cudzej rzeczy mniejszej wagi (art. 228 § 2 k.k.) na rzecz wykroczenia niszczenia lub uszkodzenia cudzej rzeczy (art. 124 § 1 k.w.);

o ile w konkretnym przypadku konkretne znamiona wykroczenia korespondują, logicznie konsumują znamiona „byłego” już przestępstwa. Kontrawencjonalizacja w tych przypadkach – chodzi oczywiście wyłącznie o typy czynów przepołowionych¹³ – opierała się na wpisanej w ramy strony przedmiotowej wykroczeń, nominalnej wartości przedmiotu czynności wykonawczej, która decyzjami ustawodawcy zmieniała się w czasie. W tych przypadkach przekształcenie przestępstwa w wykroczenie tyczy się wartości (wartości przedmiotu czynności wykonawczej) nominalnej nadatku będącego różnicą między jej wysokością w wersji następczej wykroczenia w stosunku do takowej w wersji bezpośrednio uprzedniej. *Vide* jak np. w ostatniej takiej zmianie w kontekście ww. wykroczeń w ustawie z dnia

¹³ „Zarówno praktyka i doktryna” – podnosi się w piśmiennictwie – „termin czyn przepołowiony kreśli jakoby obszar wspólny dla wykroczenia oraz przestępstwa”; tak i szerzej zob. Kinga Jankowska, „Przestępstwo czy wykroczenie? – rozważania na temat różnicy ilościowej,” *Kortowski Przegląd Prawniczy*, nr 2 (2017): 22.

7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny^[14] oraz niektórych innych ustaw i bezpośrednio poprzedniej ustawie z dnia 4 października 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw^[15].

4 | Zagrożenie karne – kara aresztu

Ustawowe zagrożenie, o którym mowa w art. 2a § 1 k.w., jest tożsame z zagrożeniem karnym ujętym w danym przepisie, który definiuje konkretne wykroczenie^[16]. Zazwyczaj ustawodawca określa w owym zagrożeniu karnym, że sprawa podlega karze aresztu, jako jednej z alternatywnie grożących kar. Kara aresztu ujęta jest w zagrożeniu ustawowym w przestrzeni przepisów:

- a. części szczególnej kodeksu wykroczeń^[17],
- b. ustaw szczegółowych^[18], definiujących konkretne wykroczenia, ustawodawca podaje w ustawowym zagrożeniu górną granicę wymiaru kary aresztu grożącą za ich popełnienie, przez wskazanie: „podlega karze aresztu do 30 dni”.

¹⁴ Dz.U. z 2022 r., poz. 2600.

¹⁵ Dz.U. z 2018 r., poz. 2077. Por. Gensikowski, „Art. 2a [Zamiana kary],” art. 2a, teza 1–3.

¹⁶ Zob. analogicznie jak w zagrożeniu ustawowym czynów przestępnych Rajnhard Kokot, „Nadzwyczajny wymiar kary – kilka uwag i kontrowersji,” *Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego*, nr 2 (2009): 114–115. Por. Andrzej Sakowicz, „Modyfikacja ustawowego zagrożenia karą poprzez art. 37a Kodeksu karnego (wybrane zagadnienia),” *Studia Prawnicze KUL*, nr 3 (2015): 48–49.

¹⁷ Jak w art. 49 § 1; art. 50; art. 50a § 1; art. 51 § 1–2; art. 52a; art. 57 § 1; art. 58 § 2; art. 61 § 2; art. 63 § 1; art. 65a; art. 66 § 1; art. 66a; art. 66b § 1; art. 67 § 1; art. 69; art. 70 § 1; art. 71; art. 72; art. 73; art. 74 § 1; art. 76; art. 82 § 1–5; art. 82a § 1 i 3; art. 83 § 1; art. 84; art. 85 § 1; art. 86 § 2; art. 87 § 1–2; art. 92 § 2; art. 93 § 1; art. 94 § 1; art. 97a; art. 104; art. 107a § 2; art. 118 § 2; art. 119 § 1; art. 120 § 1; art. 121 § 1; art. 122 § 1; art. 124 § 1; art. 128 § 1; art. 129 § 1; art. 133 § 1; art. 134 § 1; art. 136 § 1; art. 137 § 2; art. 140; art. 142; art. 143 § 1; art. 144 § 2; art. 147a § 1; art. 162 § 2.

¹⁸ Jak w art. 45 ust. 1, 2 i 4, art. 46 ust. 1–2, art. 47 ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2336); art. 35 ust. 1, art. 50 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o gatunkach obcych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1589 ze zm.); art. 682 ust. 1, art. 683 ust. 1, art. 683a ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 248); art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 31

stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 887 ze zm.); art. 23 ust. 1–3, art. 23a ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1304 ze zm.); art. 25 ust. 1, art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1233); art. 37 ust. 1, art. 37a ust. 1, art. 37b ust. 1–2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1580 ze zm.); art. 18d ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 295 ze zm.); art. 171, art. 172 ust. 1, art. 176 ust. 1, art. 177 ust. 1, art. 178, art. 179, art. 181, art. 182, art. 183 ust. 1, art. 184 ust. 1, art. 186, art. 187, art. 188, art. 189 ust. 1, art. 190, art. 191, art. 192 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1587 ze zm.); art. 337a, art. 338a, art. 344, art. 345, art. 351 ust. 1, art. 351a, art. 353, art. 354, art. 355, art. 360 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 54 ze zm.); art. 15 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1090); art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1928 ze zm.); art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1792 ze zm.); art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1897); art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2091); art. 177, art. 182 ust. 1–2, art. 184 ust. 1, art. 185 ust. 1, art. 186, art. 188a ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 633 ze zm.); art. 69e ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 343 ze zm.); art. 143b ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1080 ze zm.); art. 512 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2408); art. 194a ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 146); art. 184 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 646 ze zm.); art. 26 ust. 1a ustawy z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2063); art. 31a ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 824 ze zm.); art. 110 ust. 1, art. 112 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 840 ze zm.); art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o finansowaniu społeczeństwowym dla przedsiębiorstw gospodarczych i pomocy kredytobiorcom (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 414 ze zm.); art. 66a ustawy z dnia 4 września 2008 r. o ochronie żeglugi i portów morskich (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1433 ze zm.); art. 476 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1478 ze zm.); art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2516 ze zm.); art. 127, art. 130a ust. 1, art. 131 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1336 ze zm.); art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 380 ze zm.); art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej

W związku z powyższym w kontekście ogólnego przepisu art. 19 k.w., jeśli chodzi o karę aresztu ujętą w wyżej wymienionych przepisach, sprawca podlega jej w wymiarze od 5 do 30 dni. Bowiem tenże ogólny przepis *verba legis* stanowi, że kara aresztu trwa najkrócej 5, najdłużej 30 dni; wymierza się ją w dniach. Co, innymi słowy, w tych ww. przypadkach określa ustawowe zagrożenie karą aresztu od 5 do 30 dni.

Jednak reguła, o której mowa wyżej, nie wyklucza wyjątków, w przypadku których ustawodawca modyfikuje w przepisie szczególnym w stosunku do regulacji z art. 19 k.w. wymiar ustawowego zagrożenia karą aresztu. Jest tak w art. 52 § 1 k.w. oraz art. 96a § 2 k.w., w których znajduje się zapis, że sprawca podlega karze aresztu do 14 dni. Co w perspektywie art. 19 k.w. ujmuje ustawowe zagrożenie karą aresztu w wymiarze od 5 do 14 dni.

5 | Uwagi

Warto nadto na marginesie rozważań przywołać:

- a. art. 10 ustawy z dnia 28 sierpnia 1998 r. o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń, ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, ustawy – Kodeks pracy i niektórych innych ustaw^[19], który stanowi, że ilekroć inna

(t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 12); art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1469 ze zm.); art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.); art. 100 ust. 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1448); art. 127 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1173 ze zm.); art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1075 ze zm.); art. 307 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1170); art. 194a ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 146); art. 476 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1478 ze zm.). Nadto w przepisach art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 338 ze zm.); art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1706 ze zm.).

¹⁹ Dz.U. z 1998 r. Nr 113, poz. 717 ze zm.

ustawa przewiduje za wykroczenie karę aresztu powyżej 30 dni, górną granicę tej kary obniża się do wysokości 30 dni. Chodzi oczywiście o inne ustawy, które ew. przewidywały karę aresztu za wykroczenie na okres powyżej 30 dni przed wejściem w życie owej ustawy;

- b. art. X ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks wykroczeń^[20], wedle którego uchyla się karę aresztu przewidzianą za wykroczenia zawarte w ustawach szczególnych wydanych przed dniem wejścia w życie kodeksu wykroczeń^[21].

„Kontrawencjonalizacja wynikająca z art. 2a § 1 k.w. nie powoduje zmiany prawomocnego skazania za przestępstwo na skazanie za wykroczenie”, jak podnosi Sąd Najwyższy w głosowanej tezie wyroku. Należy zgodzić się z tym twierdzeniem, bowiem przepis ten milczy na temat odmiennej możliwości, mówiąc jedynie o zmianie kary pozbawienia wolności za przestępstwo na karę innego rodzaju grożącą za wykroczenie; w sensie ścisłym, alternatywnie na karę aresztu – dalej – ograniczenia wolności – dalej – grzywny. Kontrawencjonalizacja ujęta w art. 2a § 1 k.w. nie mieści się także w zakresie kwestii kolizji ustaw w czasie z art. 2 k.w. Bowiem przepis art. 2 k.w. odnosi się w:

- a. § 1 do kwestii stosowania ustawy w kontekście czasu popełnienia wykroczenia^[22]. W przepisie art. 2a § 1 k.w. mowa jest o czynie objętym prawomocnym wyrokiem skazującym za przestępstwo, czyli czynie, który w czasie orzekania był przestępstwem;
- b. § 2 do depenalizacji w nowej ustawie czynu (*verba legis*: „nie jest już zabroniony pod groźbą kary”), który został na mocy „dawnej ustawy”

²⁰ Dz.U. z 1971 r. Nr 12, poz. 115 ze zm. (dalej: p.p.k.w.).

²¹ Niemniej, zgodnie z art. X § 2 p.p.k.w., art. X § 1 nie ma zastosowania do: 1) ustawy z dnia 30 stycznia 1959 r. – Prawo lokalowe (Dz.U. z 1962 r. Nr 47, poz. 227); 2) ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. Nr 11, poz. 62); 3) ustawy z dnia 17 lutego 1960 r. o zaopatrywaniu ludności w wodę (Dz.U. Nr 11, poz. 72); 4) ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 7, poz. 46); 5) ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych (Dz.U. Nr 6, poz. 43); 6) ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych (Dz.U. Nr 6, poz. 38); 7) ustawy z dnia 31 maja 1962 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. Nr 32, poz. 153); 8) ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 44, poz. 220).

²² Jeżeli w czasie orzekania obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia wykroczenia, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest względniejsza dla sprawy (art. 2 § 1 k.w.).

objęty orzeczeniem penalizującym^[23]. W przepisie art. 2a § 1 k.w. mowa jest natomiast, mówiąc w uproszczeniu, o zamianie bardziej dolegliwej kary pozbawienia wolności (kary grożącej za przestępstwo) na mniej dolegliwą (grożącą za wykroczenie), przyjmując pewne możliwe opcje; nie zaś o depenalizacji.

6 | Podsumowanie

Jak trafnie podnosi T. Bojarski, odnosząc się zarazem do tezy, która jest przedmiotem niniejszego glosowania, „Oznacza to, że nie następuje mimo ustawowej decyzji o przekształceniu przestępstwa w wykroczenie zmiana charakteru czynu w stosunku do czynu już osądzonego, następuje tylko zmiana kary dostosowanej do zagrożenia przewidzianego za wykroczenie”^[24]. Jak wskazuje w kontekście regulacji z art. 2a k.w. W. Wróbel, „Mimo depenalizacji częściowej, sprawca czynu pozostaje osobą skazaną za przestępstwo”^[25]. Trafne spostrzeżenie wybrzmiewa w jednym z judykatów Sądu Najwyższego, że „Zmiana ustawy, mocą której określone zachowanie będące wcześniej przestępstwem stanowi wykroczenie nie może spowodować zmiany oceny prawnej zachowania zawartej w prawomocnym wyroku. Przyjęty model kontrawencjonalizacji nie powoduje zmiany charakteru prawomocnego skazania, które pozostaje przestępstwem”^[26]. Podobnie trafne spostrzeżenie wyraża J. Kluza, że „zamianie podlega kara, a nie charakter czynu”^[27]. Przepis art. 2a § 1 k.w. reguluje kwestię intertemporalną^[28]

²³ Jeżeli według nowej ustawy czyn objęty orzeczeniem nie jest już zabroniony pod groźbą kary, ukaranie uważa się za niebyłe (art. 2 § 2 k.w.).

²⁴ Bojarski, „Art. 2(a)Przekształcenie przestępstwa w wykroczenie. Zamiana kary,” art. 2a, teza 5. Tak również Tadeusz Bojarski, „Art. 2(a)Przekształcenie przestępstwa w wykroczenie. Zamiana kary,” w Aneta Michalska-Warias, Joanna Piórkowska-Flieger i Tadeusz Bojarski, *Kodeks wykroczeń. Komentarz aktualizowany* (Warszawa: Wolters Kluwer, LEX/el., 2024), art. 2a, teza 5.

²⁵ Wróbel, „Aktualne problemy,” 82.

²⁶ Wyrok SN z dnia 16 listopada 2023 r., IV KK 431/23, LEX nr 3689888.

²⁷ Jan Kluza, „Kontrawencjonalizacja przestępstw przeciwko mieniu na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny i jej skutki,” *Consilium Iuridicum*, wydanie specjalne Nowe Szaty Cesarza (2023): 169.

²⁸ Pod. Marek Bojarski i Katarzyna Liżyńska, „O (bez)zasadności czynów prze-połowionych,” w *Rządy prawa jako wartość uniwersalna: księga jubileuszowa Profesora*

dotyczącą zmniejszenia dolegliwości penalnej wymierzonej za przestępstwo kary, gdy według nowej ustawy czyn ten, objęty prawomocnym wyrokiem skazującym za przestępstwo na karę pozbawienia wolności, stanowi wykroczenie. Ustawodawca szanuje swego rodzaju prawną, zaszłą „naturę” zaistniałego zdarzenia prawnokarnego, w którego perspektywie czyn został już osądzony i zakwalifikowany jako przestępstwo, przez to, że – po zaistniałej kontrawencjonalizacji – nie kwalifikuje go abstrakcyjnie i wstecznie jako wykroczenia; innymi słowy, szanuje jego *status quo (ante)*. Jedynie w kontekście wykonywanej kary jej dolegliwość jest zmniejszana tak, aby odpowiadała jej natężeniu właściwemu dla prawa wykroczeń i szkodliwości społecznej charakterystycznej dla wykroczeń. Czyn nie staje się wykroczeniem, ale jego konsekwencje w perspektywie wykonywanej kary zmieniają się na konsekwencje charakterystyczne dla odpowiedzialności za wykroczenia^[29].

Z punktu widzenia stanu prawnego *de lege lata* nie sposób zakładać, że kontrawencjonalizacja ujęta w art. 2a § 1 k.w. powoduje zmianę prawomocnego skazania za przestępstwo w skazanie za wykroczenie. Taki pogląd byłby oczywiście błędny.

Toteż tak w perspektywie przeprowadzonej wykładni, jak i poglądów wyrażanych w judykaturze oraz doktrynie należy podzielić pogląd wyrażony w głosowanej tezie.

Krzysztofa Wójtowicza, red. Artur Kozłowski (Wrocław: E-wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2022), 68.

²⁹ „Kontrawencjonalizacja polega, bowiem na zamianie kary orzeczonej za przestępstwo na karę przewidzianą za wykroczenie, w przypadku, gdy na skutek zmiany stanu prawnego czyn objęty prawomocnym wyrokiem skazującym za przestępstwo staje się wykroczeniem. Przy czym takie przekształcenie kary nie zmienia faktu, że w dalszym ciągu mamy do czynienia z prawomocnym skazaniem za przestępstwo”; wyrok SN z dnia 6 marca 2015 r., V KK 376/14, LEX nr 1710409. Co zauważają i podziwiają Dariusz Kala i Maja Klubińska, *Kara łączna i wyrok łączny* (Kraków: Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury, 2017), 57. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, „W świetle art. 2a k.w. bezpośrednim skutkiem kontrawencjonalizacji czynu jest kontrawencjonalizacja kary”; Dawid Ostrowski, „Praktyczne problemy kontrawencjonalizacji czynu i kary w polskim prawie karnym,” *Monitor Prawniczy*, nr 24 (2018), 1334.

Bibliografia

- Bojarski, Marek i Liżyńska Katarzyna. "O (bez)zasadności czynów przepołowionych." W *Rządy prawa jako wartość uniwersalna: księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, red. Artur Kozłowski, 63–72. Wrocław: E-wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2022.
- Bojarski, Tadeusz. "Art. 2(a)Przekształcenie przestępstwa w wykroczenie. Zamiana kary." W *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, wyd. 6, red. Tadeusz Bojarski. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587676660/596486/bojarski-tadeusz-red-kodeks-wykroczen-komentarz-wyd-vi?pit=2024-03-19&cm=URELATIONS>.
- Bojarski, Tadeusz. "Art. 2(a)Przekształcenie przestępstwa w wykroczenie. Zamiana kary." W *Kodeks wykroczeń. Komentarz aktualizowany*, Aneta Michalska-Warias, Joanna Piórkowska-Flieger i Tadeusz Bojarski. Warszawa: Wolters Kluwer, LEX/el., 2024. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587841712/756423/bojarski-tadeusz-michalska-warias-aneta-piorkowska-flieger-joanna-kodeks-wykroczen-komentarz...?pit=2024-03-19&cm=URELATIONS>.
- Gensikowski, Piotr. "Art. 2a [Zamiana kary]." W *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, wyd. 3, red. Paweł Daniluk. Warszawa: C.H. Beck, 2023. <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3danbtgq4damroobqxa1rwguzdsmyze3a&refSource=guide1>.
- Gensikowski, Piotr. "Zamiana kary wynikająca z depenalizacji częściowej przewidzianej w ustawie z dnia 27 września 2013 r. a orzeczenie kary łącznej." *Prokuratura i Prawo*, nr 12 (2015): 48–58, https://sip.lex.pl/get/publication/pdf/prok.ipr/pdf/2015/12/prok.ipr._2015_12_048.pdf.
- Jankowska, Kinga. "Przestępstwo czy wykroczenie? – rozważania na temat różnicy ilościowej." *Kortowski Przegląd Prawniczy*, nr 2 (2017): 20–23.
- Kala, Dariusz i Klubińska Maja. *Kara łączna i wyrok łączny*. Kraków: Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury, 2017.
- Kluza, Jan. "Kontrawencjonalizacja przestępstw przeciwko mieniu na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny i jej skutki." *Consilium Iuridicum*, wydanie specjalne *Nowe Szaty Cesarza* (2023): 166–181.
- Kokot, Rajnhard. "Nadzwyczajny wymiar kary – kilka uwag i kontrowersji." *Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego*, nr 2 (2009): 109–126, <https://wuwr.pl/nkp/article/view/7880/7513>.
- Lachowski, Jerzy, "Art. 2(a)Zamiana kary." W *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. Jerzy Lachowski. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021. <https://sip.lex.pl/#/>

commentary/587865241/662681/lachowski-jerzy-red-kodeks-wykroczen-komentarz?pit=2024-03-19&cm=URELATIONS.

Ostrowski, Dawid. "Praktyczne problemy kontrawencjonalizacji czynu i kary w polskim prawie karnym." *Monitor Prawniczy*, nr 24 (2018): 1332-1336.

Pawlik, Renata. *Kontrawencjonalizacja w polskim prawie karnym i wykroczeń. Studium teoretyczno-dogmatyczne na tle porównawczym*. Kraków: Oficyna Wydawnicza AFM, 2016. <https://repozytorium.ka.edu.pl/server/api/core/bitstreams/4dafc554-28b3-4cco-a5f3-oda7a22a017e/content>.

Sakowicz, Andrzej. "Modyfikacja ustawowego zagrożenia karą poprzez art. 37a Kodeksu karnego (wybrane zagadnienia)." *Studia Prawnicze KUL*, nr 3 (2015): 43-61. https://www.kul.pl/files/1420/03_sakowicz.pdf.

Szewczyk, Marcin Janusz. "Skutki kontrawencjonalizacji." *Przegląd Sądowy*, nr 1 (2017): 88-97. https://sip.lex.pl/get/publication/pdf/ps/pdf/2017/01/ps_2017_01_088.pdf.

Wróbel, Włodzimierz. "Aktualne problemy intertemporalne okresu przejściowego po wejściu w życie ustawy z 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, cz. 1." *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych*, nr 3 (2015): 71-85. https://www.czpki.pl/dokumenty/zeszyty/2015/zeszyt3/Wlodzimierz_Wrobel_-_Aktualne_problemy_intertemporalne_okresu_przejsciowego_po_wejsciu_w_zycie_ustawy_z_20_lutego_2015_r._o_zmianie_ustawy_Czesc_1-CZPKiNP_2015-z.3.pdf.



Sprostowanie danych osobowych po zmianie płci – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 marca 2025 r. w sprawie C-247/23 *Deldits*

**Rectification of Personal Data After Gender Reassignment –
Commentary to the Judgment of the Court of Justice
of 13 March 2025 in C-247/23 *Deldits***

Abstract

The Court of Justice in Case C-247/23 *Deldits* ruled that a person's gender is personal data, and transgender people have the right to request that the controller correct their gender marker under Article 16 GDPR. The transgender person will bear the burden of proof of gender change, but the controller cannot request evidence of having undergone gender reassignment surgery. As will be shown in the paper, such an interpretation is consistent with European Union law and the requirements of the European Convention on Human Rights. Polish practice also does not require evidence of having undergone gender reassignment surgery by a transgender person. The procedure under Article 16 of the GDPR will operate alongside the court procedure for determining gender and will facilitate the daily functioning of transgender people.

SŁOWA KLUCZOWE: dane osobowe,
osoby transpłciowe, sprostowanie
danych, korekta płci

KEYWORDS: personal data,
transgender persons, data
rectification, gender reassignment

MAGDALENA MATUSIAK-FRĄCCZAK – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor
Uniwersytetu Łódzkiego, ORCID – 0000-0002-6736-8008,
e-mail: mfracczak@wpia.uni.lodz.pl

1 | Wprowadzenie

Truizmem będzie stwierdzenie, że osoby transpłciowe, jako istoty ludzkie, powinny być uprawnione do takiego samego poziomu poszanowania praw człowieka, jak wszyscy inni ludzie, bez względu na ich tożsamość płciową^[1]. Sytuacja osób transpłciowych jest szczególnie trudna w okresie tranzycji, zwłaszcza kiedy nie uzyskały one jeszcze stosownego orzeczenia w sprawie o ustalenie płci i prawnie ich nowa tożsamość płciowa nie jest formalnie uznawana. Bardzo często wygląd osoby transpłciowej odpowiada już jej nowej płci, a w różnych postępowaniach, przed różnymi podmiotami prywatnymi i publicznymi figuruje ona jeszcze pod starym nazwiskiem oraz płcią, co może utrudniać codzienne funkcjonowanie i powodować dla tej osoby sytuacje, najdelikatniej mówiąc, niekomfortowe.

Trybunał Sprawiedliwości UE (dalej: TS) podjął się próby zaradzenia takiej sytuacji i pomocy osobom transpłciowym w sprawie C-247/23 *Deldits*^[2]. Nakreślony w sprawie problem prawny dotyczył tego, czy art. 16 RODO^[3] zobowiązuje administratorów danych do sprostowania danych osoby transpłciowej (jej imienia i płci) na skierowane przez tę osobę żądanie takiego sprostowania, a w przypadku odpowiedzi pozytywnej – dodatkowo jakie kryteria powinna spełnić osoba transpłciowa, żeby móc się skutecznie ubiegać o sprostowanie, w szczególności czy można od takiej osoby żądać dowodu przeprowadzenia chirurgicznej operacji zmiany płci, co będzie przedmiotem rozważań niniejszej glosy. Należy bowiem nadmienić, że transseksualizm jako jednostka chorobowa należąca do zaburzeń identyfikacji płciowej polega na rozbieżności między biologiczną budową ciała danej osoby a odczuwaną przez tę osobę płcią psychiczną, zaś metodą łagodzenia negatywnych skutków tych zaburzeń jest właśnie chirurgiczna zmiana płci, czyli wysoce inwazyjny zabieg, czego następstwem jest nieodwracalne pozbawienie danej osoby transpłciowej zdolności płodzenia^[4].

¹ Susan Dicklitch-Nelson i Indira Rahman, "Transgender Rights are Human Rights: A Cross-National Comparison of Transgender Rights in 204 Countries," *Journal of Human Rights*, nr 5 (21) (2022): 525.

² Wyrok TS z dnia 13 marca 2025 r. w sprawie C-247/23 *Deldits*, ECLI:EU:C:2025:172.

³ 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) (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 119 z dnia 4 maja 2016 r., 1–88.

⁴ Paweł Daniluk, "Stan wyższej konieczności jako okoliczność wyłączająca bezprawność 'chirurgicznej zmiany płci'," *Państwo i Prawo*, nr 1 (2008): 96; Inez

Z tych przyczyn w doktrynie wskazuje się, że zabieg taki powinien być przeprowadzany po osiągnięciu przez osobę transpłciową pełnoletniości, ponieważ decydujące znaczenie powinna mieć rzeczywista i świadoma wola takiej osoby^[5] oraz jej medyczne uzasadnienie, jednakże w absolutnie wyjątkowych przypadkach dopuszczalne jest przeprowadzenie takiej operacji już u osoby małoletniej^[6].

Komentowane orzeczenie, jakkolwiek dotyczy interpretacji przepisów o ochronie danych osobowych, odnosi się również do praw podstawowych, w szczególności do prawa do poszanowania prywatności^[7]. Zagadnienie to może być rozpoznawane na trzech płaszczyznach. Dlatego po krótkim przedstawieniu wyroku w sprawie C-247/23 *Deldits* orzeczenie to zostanie skomentowane z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej, następnie Europejskiej konwencji praw człowieka (dalej: EKPC lub Konwencja), a wreszcie zostaną poczynione pewne uwagi odnośnie do prawa polskiego.

2 | Wyrok TS z dnia 13 marca 2025 r. w sprawie C-247/23 *Deldits*

Sprawa rozpoznawana przez TS dotyczyła transpłciowej osoby narodowości irańskiej VP, która na Węgrzech uzyskała status uchodźcy. Specjaliści z dziedziny psychiatrii i ginekologii w wystawionym zaświadczeniu ustalili, że osoba ta jest płci męskiej, chociaż urodziła się jako kobieta. Na podstawie art. 16 RODO osoba ta złożyła do organu właściwego do spraw azylu wniosek o sprostowanie danych osobowych przez wprowadzenie odpowiedniej wzmianki odnośnie do płci i zmianę imienia, jednakże organ odmówił

Knyzik, "Legalność zabiegu adaptacyjnego," *Państwo i Prawo*, nr 9 (2016): 54.

⁵ Osoba transpłciowa powinna być w tym przypadku szczegółowo powiadomiona o diagnozie oraz mieć świadomość przebiegu operacji, jak i jej skutków. Knyzik, "Legalność zabiegu adaptacyjnego," 64.

⁶ Paweł Daniluk, "Prawne aspekty 'chirurgicznej zmiany płci' u transseksualistów," *Państwo i Prawo*, nr 5 (2007): 74.

⁷ Paweł Bucoń, "Niedopuszczalność oficjalnego uznania w Rzeczypospolitej Polskiej rodzicielstwa osób tej samej płci. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2024 r., II OSK 1303/21," *Prawo i Wiąż*, nr 2 (55) (2025): 684.

dokonania zmian z powołaniem się na fakt, że osoba ta nie przeszła chirurgicznego zabiegu zmiany płci. W związku z powyższym skarżący odwołał się do sądu, zaś sąd ten zadał TS pytanie prejudycjalne w przedmiocie interpretacji art. 16 RODO.

W odpowiedzi na postawione pytanie prejudycjalne TS uznał w pierwszej kolejności, że art. 16 RODO nakłada na organ krajowy odpowiedzialny za prowadzenie rejestru publicznego obowiązek sprostowania danych osobowych dotyczących tożsamości płciowej osoby fizycznej, jeżeli dane te nie są prawidłowe. Jednocześnie w celu wykonania prawa do sprostowania zawartych w rejestrze publicznym danych osobowych dotyczących tożsamości płciowej osoby fizycznej osoba ta może zostać zobowiązana do przedstawienia istotnych i wystarczających dowodów, których można racjonalnie od niej wymagać w celu wykazania nieprawidłowości tych danych. Państwo członkowskie nie może jednak w żadnym wypadku uzależnić w drodze praktyki administracyjnej wykonywania tego prawa od przedstawienia dowodów na okoliczność poddania się chirurgicznej korekcie płci.

3 | Wyrok TS a prawo UE

Przy przetwarzaniu danych osobowych RODO kładzie nacisk nie tylko na to, aby istniała podstawa prawna do przetwarzania danych i było ono prawidłowe, ale również na to, aby dane te były aktualne. Przemawia za tym wspomniany już wcześniej art. 16 RODO, zgodnie z którym osoba, której dane dotyczą, ma prawo żądania od administratora niezwłocznego sprostowania dotyczących jej danych osobowych, które są nieprawidłowe. Administrator ma zaś obowiązek takie żądanie uwzględnić i może odmówić sprostowania jedynie w wyjątkowych określonych okolicznościach^[8]. Ponadto art. 5 ust. 1 lit. d RODO wskazuje, że dane osobowe muszą być prawidłowe i w razie potrzeby uaktualniane. Prawo to potwierdzone jest również treścią art. 8 ust. 2 zd. 2 Karty praw podstawowych UE, w świetle którego każdy ma prawo dostępu do zebranych danych, które go dotyczą, i prawo do dokonania ich sprostowania. Informacje dotyczące tożsamości

⁸ Michał Czerniawski, „Artykuł 16,” w RODO. *Ogólne Rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. Edyta Bielak-Jomaa i Dominik Lubasz (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), 518.

płciowej VP można uznać za „dane osobowe”, ponieważ odnoszą się one do zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej, w związku z czym będzie odnosił się do nich wymóg aktualizacji i sprostowania. Prawo do sprostowania danych podlega ograniczeniu z przyczyn wskazanych w art. 23 RODO, ale żadna z tych przyczyn nie wystąpiła w sprawie rozpoznawanej przez TS. W tych okolicznościach należy zgodzić się z TS, że państwo członkowskie nie może powoływać się na brak w prawie krajowym procedury prawnego uznania tożsamości osoby transpłciowej w celu sprzeciwienia się prawu do sprostowania.

Należy jednakże w tym miejscu poczynić zastrzeżenie, że tryb z art. 16 RODO może być wykorzystany do sprostowania danych w rejestrach innych niż rejestry stanu cywilnego. Ze względu na doniosłość prawną rejestrów stanu cywilnego zmiany dokonanych w nich zapisów powinny być dokonywane w trybie właściwym dla zmian w aktach stanu cywilnego przewidzianych przez prawodawstwo danego państwa członkowskiego, o czym będzie mowa szerzej w części poświęconej prawu polskiemu. W sprawie C-247/23 *Deldits* chodziło o rejestr prowadzony przez organ właściwy do spraw azylu. Wpisy w takim rejestrze nie mają wpływu na prawa stanu, chociażby decydujące o możliwości zawarcia związku małżeńskiego w państwach, które nie wprowadziły małżeństw jedнопłciowych. Artykuł 16 RODO może być wykorzystany do sprostowania danych osobowych znajdujących się w rejestrach różnych organów administracyjnych i prowadzonych przez nie postępowań administracyjnych czy chociażby w rejestrach szkół i uczelni wyższych.

To osoba, której dane dotyczą, powinna w wiarygodny sposób wykazać przed administratorem, że dane jej dotyczące są nieprawidłowe lub niekompletne^[9]. Dlatego TS zasadnie uznał w wyroku, że osoba ta może zostać zobowiązana do przedstawienia istotnych i wystarczających dowodów, których można od niej racjonalnie wymagać dla dokonania sprostowania. Takimi dowodami są przykładowo zaświadczenia lekarskie.

Administrator nie może jednakże nałożyć na osobę, której dane dotyczą, nadmiernego ciężaru dowodu, co mogłoby w praktyce skutkować

⁹ Paweł Litwiński, Paweł Barta i Maciej Kawecki, *Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), 396; Krzysztof Wygoda, „Artykuł 16,” w *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. Marlena Sakowska-Baryła (Warszawa: C.H. Beck, 2018), 238.

uniemożliwieniem skorzystania z prawa do sprostowania danych^[10]. W zakresie konieczności poddania się przez osobę transpłciową zabiegowi chirurgicznemu w celu dokonania sprostowania jej danych osobowych w zakresie płci wymóg ten musi być oceniany przez pryzmat art. 7 Karty praw podstawowych UE, który odpowiada art. 8 EKPC. Przepis chroni tożsamość płciową człowieka, która jest elementem konstytutywnym i jednym z najbardziej intymnych aspektów życia prywatnego każdej osoby. Jak wskazał TS w wyroku w sprawie C-4/23 *Mirin*, przepisy te obejmują prawo każdej osoby do określenia szczegółów jej tożsamości jako istoty ludzkiej, co obejmuje prawo osób transpłciowych do rozwoju osobistego oraz do integralności fizycznej i psychicznej, a także do poszanowania i uznawania ich tożsamości płciowej. Nakładają one również na państwa członkowskie szereg obowiązków o charakterze pozytywnym, w tym wprowadzenie skutecznych i dostępnych procedur gwarantujących rzeczywiste poszanowanie prawa do tożsamości płciowej, jednocześnie państwu przysługuje w tej dziedzinie jedynie bardzo ograniczony zakres uznania. Z tego powodu państwa członkowskie powinny uznawać i wpisywać w aktach stanu cywilnego zmiany imienia i tożsamości płciowej uzyskane zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim w trakcie korzystania ze swobody przemieszczania się i pobytu, a nie zmuszać osoby transpłciowe do ponownego wszczynania analogicznej procedury^[11]. Dlatego również wymóg przeprowadzenia zabiegu chirurgicznego jawi się jako nieproporcjonalne i zbędne ograniczenie praw jednostki, zaś zaświadczenie lekarskie może stanowić istotny i wystarczający dowód w tym względzie. Wymóg przeprowadzenia zabiegu chirurgicznego godziłby w art. 7 Karty praw podstawowych UE, ponieważ naruszałby integralność fizyczną i psychiczną takich osób. Stanowi to wyraz szerszego ujęcia praw osób transpłciowych, przez pryzmat ochrony praw podstawowych oraz danych osobowych, i wyjście poza ramy prawa antydyskryminacyjnego w stosunkach pracy^[12].

¹⁰ Mariola Więckowska, "Prawo do sprostowania danych," w *Realizacja praw osób, których dane dotyczą, na podstawie rodo*, red. Bogdan Fischer, Marlena Sakowska-Baryła (Wrocław: Presscom sp. z o.o., 2017), 185–186.

¹¹ Wyrok TS z dnia 4 października 2024 r. w sprawie C-4/23 *Mirin*, ECLI:EU:C:2024:845, pkt 64–65, 71.

¹² Wyrok TS z dnia 30 kwietnia 1996 r. w sprawie C-13/94 *P przeciwko S i Cornwall County Council*, ECLI:EU:C:1996:170, pkt 24.

4 | Wyrok TS a standard Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

Szeroko rozumiane prawa osób transpłciowych mieszczą się w zakresie prawa do poszanowania życia prywatnego zawartego w art. 8 EKPC. Na kanwie tego przepisu rozwinęło się bogate orzecznictwo ETPC, które pozostawia państwom członkowskim niewielki margines swobody. Po serii powściągliwych wyroków^[13] ETPC stanął na stanowisku, że istotą Konwencji jest poszanowanie godności ludzkiej i wolności, zaś w XXI wieku prawa osób transseksualnych do osobistego rozwoju oraz bezpieczeństwa fizycznego i moralnego nie mogą być postrzegane jako kontrowersyjne, w związku z powyższym nie ma już usprawiedliwienia dla utrzymywania życia osób transseksualnych na etapie pośrednim i nie ma już interesu publicznego, który przeważałby nad interesem tych osób w prawnym uznaniu ich statusu^[14].

Na gruncie EKPC na początku XXI wieku zauważono, że wymaganie przejścia chirurgicznej operacji korekty płci dla prawnego uznania prawidłowej tożsamości płciowej jest sprzeczne z poszanowaniem integralności fizycznej jednostki. Taki zabieg może być sprzeczny z zaleceniami lekarskimi dla danej osoby, może być też niezgodny z jej wolą. Nie zawsze jest też medycznie możliwy, dostępny i nie zawsze jednostka może posiadać środki majątkowe na jego sfinansowanie w sytuacji, kiedy nie jest on refundowany. Taki pogląd wyraził między innymi Komisarz ds. Praw Człowieka Rady Europy^[15]. Z kolei Komitet Ministrów Rady Europy zalecił regularne monitorowanie wszelkich wymogów stanowiących podstawę do prawnego uznania zmiany płci, zwłaszcza tych, które niosą ze sobą zmiany natury fizycznej. Wymogi, które mają charakter nadużycia – a takim jest

¹³ Wyrok ETPC z dnia 17 października 1986 r. w sprawie *Rees przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 9532/81; wyrok ETPC z dnia 27 września 1990 r. w sprawie *Cossey przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 10843/84; wyrok ETPC z dnia 30 lipca 1998 r. w sprawie *Sheffield i Horsham*, skarga nr 31-32/1997/815-816/1018-1019.

¹⁴ Wyrok ETPC z dnia 27 marca 1996 r. w sprawie *Goodwin przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 17488/90; wyrok ETPC z dnia 23 maja 2006 r. w sprawie *Grant przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 32570/03.

¹⁵ Komisarz ds. Praw Człowieka Rady Europy, "Human Rights and Gender Identity," *CommDH/IssuePaper*(2009)2: 8.

wymóg poddania się operacji chirurgicznej – powinny być usuwane^[16]. Następnie Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy wezwało państwa członkowskie do zapewnienia osobom transpłciowym dostępu do procedur zmiany płci i równego traktowania w zakresie opieki medycznej. Powyższe powinno obejmować prawo do otrzymania dokumentów urzędowych, które będą odzwierciedlały preferowaną tożsamość płciową bez konieczności poddania się zabiegom sterylizacji lub innym procedurom medycznym jak operacyjna korekta płci lub terapia hormonalna^[17].

Taką interpretację przyjął również ETPC w swoim orzecznictwie. Pierwszym orzeczeniem w tym przedmiocie była sprawa *Y.Y. przeciwko Turcji*, w której ETPC stwierdził naruszenie art. 8 EKPC. Prawo tureckie wymagało dla prawnego uznania zmiany płci przejścia chirurgicznej operacji korekty płci, a z kolei dopuszczenie do tej operacji było możliwe dopiero po uprzedniej sterylizacji^[18]. Podobnie w sprawie *A.P., Garçon i Nicot przeciwko Francji* ETPC uznał za sprzeczny z Konwencją wymóg poddania się zabiegowi chirurgicznemu, w przypadku którego wysoce prawdopodobnym skutkiem była bezpłodność. Wymóg taki był nie do pogodzenia z integralnością fizyczną jednostki, chronioną przez art. 3 EKPC, zaś w sprawach dotyczących tożsamości płciowej państwom przysługuje jedynie wąski margines swobody. Stąd nakazanie określonej terapii medycznej bez zgody intelektualnie sprawnego dorosłego pacjenta stanowi naruszenie jego integralności fizycznej. Tak samo terapia medyczna nie może być uznana za objętą wolną wolą pacjenta w sytuacji, kiedy odmowa jej przeprowadzenia pozbawia jednostkę możliwości pełnego korzystania z prawa do tożsamości płciowej i rozwoju osobistego^[19].

Powyżej omówione sprawy koncentrowały się na sytuacji, w której państwa-strony EKPC wymagały sterylizacji dla prawnego uznania zmiany płci. W kolejnym wyroku w sprawie *S.V. przeciwko Włochom* ETPC miał możliwość zmierzenia się z problemem konieczności przeprowadzenia operacji chirurgicznej zmiany płci, ale już bez wymogu uprzedniej sterylizacji.

¹⁶ Komitet Ministrów Rady Europy, "Recommendation GM/Rec(2010)5 of the Committee of Ministers to Member States on Measures to Combat Discrimination on Grounds of Sexual Orientation or Gender Identity," (2010), 5.

¹⁷ Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, "Discrimination Against Transgender People in Europe," *Resolution 2048* (2015).

¹⁸ Wyrok ETPC z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie *Y.Y. przeciwko Turcji*, skarga nr 14793/08.

¹⁹ Wyrok ETPC z dnia 6 kwietnia 2017 r. w sprawie *A.P., Garçon i Nicot przeciwko Francji*, skargi nr 79885/12, 52471/13 i 52596/13.

ETPC uznał, że Włochy naruszyły art. 8 EKPC, ponieważ odmówiły skarżącej prawnego uznania zmiany płci, gdyż nie przeszła ona zabiegu chirurgicznego zmiany płci. ETPC ponownie podkreślił nieznaczny margines swobody państw w przypadku prawa do tożsamości płciowej jednostki i skrytykował fakt, że wnioski skarżącej o zmianę imienia były oddalane z przyczyn czysto formalnych, bez wzięcia pod uwagę, że od wielu lat jej wygląd był żeński i funkcjonowała ona w społeczeństwie jako kobieta^[20].

Podobne stanowisko zajął ETPC w sprawie *X i Y przeciwko Rumunii*. ETPC zauważył, że rumuńskie sądy krajowe przyjęły sztywne stanowisko w przedmiocie prawnego uznania zmiany płci i wymagały przeprowadzenia operacji chirurgicznej na narządach płciowych skarżących, co postawiło skarżących w sytuacji wywołującej u nich uczucia bezbronności, upokorzenia i niepokoju. Postawiło to ich też przed niemożliwym wyborem, mianowicie – czy poddać się niechcianej operacji czy zrezygnować z ich prawa do integralności fizycznej i tożsamości płciowej, stanowiącego element praw wynikających zarówno z art. 8 EKPC, jak i z art. 3 EKPC. Takie ograniczenie praw skarżących, w ocenie ETPC, nie znajdowało uzasadnienia^[21]. W wyroku tym ETPC skoncentrował się na medycznych przesłankach zmiany płci, natomiast nie zdecydował się na potwierdzenie prawa osób transpłciowych do samostanowienia, co byłoby bardziej postępowe, przez co wyrok ten jest z jednej strony krytykowany w doktrynie, zaś z drugiej jest chwalony za wyeliminowanie warunku operacyjnej zmiany płci dla prawnego uznania zmiany tożsamości płciowej^[22].

Z drugiej strony, jeżeli osoba transpłciowa ma wolę poddania się operacji chirurgicznej zmiany płci, państwo, w którym ma miejsce stałego pobytu, powinno jej to umożliwić. ETPC uznał, że Litwa naruszyła art. 8 EKPC, ponieważ w tym zakresie istniała luka prawna w litewskim prawodawstwie i prawo nie regulowało pełnej chirurgicznej korekty płci, w związku z czym skarżący nie mógł poddać się takiej operacji i znajdował się w sytuacji pośredniej, gdyż umożliwiono mu stosowną zmianę jedynie części dokumentów. W przypadku pozostałych prawo litewskie wymagało przeprowadzenia pełnej operacji, więc skarżący był traktowany jak kobieta

²⁰ Wyrok ETPC z dnia 11 października 2018 r. w sprawie *S.V. przeciwko Włochom*, skarga nr 55216/08.

²¹ Wyrok ETPC z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie *X i Y przeciwko Rumunii*, skargi nr 2145/16 i 20607/16.

²² Anna Pudło-Jaremek, "Postęp czy regres w realizacji prawa do tożsamości płciowej w orzecznictwie ETPC? Głos do wyroku ETPC z 19.01.2021, *X i Y v. Rumunia*," *Państwo i Prawo*, nr 3 (2023): 178–179.

w sprawach zatrudnienia i podróży zagranicznych. Jednocześnie ETPC zaznaczył, że biorąc pod uwagę, jak niewielkiej grupy dotyczy powyższy problem, to państwo powinno ponosić finansowy ciężar takiego zabiegu^[23].

Wymogi dotyczące możliwości przeprowadzenia operacji korekty płci i finansowania jej przez ubezpieczyciela zdrowotnego nie powinny mieć charakteru automatycznego, ale powinny być dostosowane do okoliczności danego przypadku. Praktyka szwajcarska dla poddania się operacji chirurgicznej zmiany płci wymagała dwuletniego okresu obserwacji, co miało zapewnić, że nie będą wykonane zbędne zabiegi. ETPC uznał, że automatyczne zastosowanie tego wymogu do skarżącej (67 lat) nie stanowiło prawidłowego wyważenia interesów skarżącej oraz towarzystwa ubezpieczeniowego^[24].

Dlatego podsumowując tę część rozważań, należy podkreślić, że dla uznania nowej tożsamości płciowej osoby transpłciowej nie można, w świetle orzecznictwa ETPC, wymagać przeprowadzenia operacji chirurgicznej. Godziłoby to w prawo osoby transpłciowej do integralności fizycznej i psychicznej, co stanowiłoby co najmniej naruszenie art. 8 EKPC. Jakkolwiek żaden ze skarżących nie postawił przed ETPC zarzutu naruszenia przez państwo art. 3 EKPC (zakaz tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania), to jednak czytając między wierszami uzasadnienia wyroków ETPC, wydaje się, że taki zarzut również mógłby okazać się skuteczny. Co najważniejsze, komentowane orzeczenie TS w sprawie C-247/23 *Deldits* w pełni koresponduje z omówionym orzecznictwem ETPC i podkreśla, że na potrzeby sprostowania przez administratora danych osobowych w oparciu o art. 16 RODO ów administrator nie może wymagać od osoby, której dane gromadzi, przedstawienia dowodu poddania się operacji chirurgicznej.

Na marginesie można zauważyć, że w przypadku uznania zmiany płci uchodźców Węgry już przegrały inną sprawę przed ETPC. W sprawie *Rana przeciwko Węgrom* ETPC uznał za naruszenie art. 8 EKPC sytuację, w której organy węgierskie wymagały od uchodźcy na potrzeby procedury ustalenia płci wylegitymowania się węgierskim aktem urodzenia, co w sposób oczywisty nie było możliwe^[25]. Wyrok TS w sprawie C-247/23 *Deldits* usuwa kolejną istniejącą na Węgrzech przeszkodę w oficjalnym uznaniu zmiany

²³ Wyrok ETPC z dnia 11 września 2007 r. w sprawie *L. przeciwko Litwie*, skarga nr 27527/03.

²⁴ Wyrok ETPC z dnia 8 stycznia 2009 r. w sprawie *Schlumpf przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 29002/06.

²⁵ Wyrok ETPC z dnia 16 lipca 2020 r. w sprawie *Rana przeciwko Węgrom*, skarga nr 40888/17.

płci uchodźcy. Skoro uchodźca, ze względu na brak aktu urodzenia, ma na Węgrzech zamkniętą drogę do sądowej procedury ustalenia płci, będzie mógł domagać się respektowania jego nowej tożsamości w ograniczonym zakresie od administratorów różnych zbiorów danych osobowych, sprostowania danych o tożsamości płciowej i wprowadzenia właściwej płci, w miejsce błędnej.

5 | Prawo polskie w świetle wyroku TS

Artykuł 16 RODO oczywiście wiąże Polskę i podlega bezpośredniemu zastosowaniu przez organy i sądy krajowe. Dlatego też osoby transpłciowe będą mogły, z bezpośrednim powołaniem się na ten właśnie przepis, dochodzić sprostowania oznaczenia płci w rejestrach prowadzonych przez różne organy. Jest to również w Polsce wymóg konstytucyjny, ponieważ zgodnie z art. 51 ust. 4 Konstytucji RP każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych, co odpowiada art. 8 ust. 2 Karty praw podstawowych UE. Z kolei odpowiednikiem art. 7 Karty praw podstawowych UE i art. 8 EKPC, na których opierał się również wyrok TS, jest art. 47 Konstytucji RP. Podstawą do takiego sprostowania mogą być odpowiednie zaświadczenia od lekarzy i psychologów, organy nie mogą żądać dowodu przeprowadzenia operacji chirurgicznej.

Jak już jednakże wcześniej zaznaczono, zastosowanie tego przepisu ma ograniczony charakter i nie będzie dotyczyło aktów stanu cywilnego. Stanem cywilnym jest bowiem sytuacja prawna osoby wyrażona przez cechy indywidualizujące osobę, kształtowana przez zdarzenia naturalne, czynności prawne lub orzeczenia sądów, lub decyzje organów, stwierdzona w akcie stanu cywilnego (art. 2 ust. 1 prawa o aktach stanu cywilnego^[26]), zaś akty stanu cywilnego stanowią wyłączny dowód zdarzeń w nich stwierdzonych; ich niezgodność z prawdą może być udowodniona jedynie w postępowaniu sądowym (art. 3 p.a.s.c.). Moc dowodową aktów stanu cywilnego, a więc tym samym rolę stanu zarejestrowanego, określa się jako wyłączny dowód zdarzeń w nich stwierdzonych. Akty te stanowią dokumenty urzędowe i są kwalifikowanym dowodem stanu cywilnego,

²⁶ Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 1378), dalej: p.a.s.c.

w tym sensie, że złożenie wypisu takiego aktu zwalnia od składania innych dowodów dla wykazania stanu cywilnego^[27]. Ustalenia zawarte w aktach stanu cywilnego uznaje się za zgodne ze stanem rzeczywistym i są one prawnie relewantne, dopóki na drodze sądowej nie nastąpi inne ustalenie^[28]. Dodatkowo szczególną procedurę sprostowania aktów stanu cywilnego przewiduje art. 35 p.a.s.c., który wskazuje, w jakich okolicznościach i na podstawie jakich dokumentów kierownik urzędu stanu cywilnego może dokonać takiego sprostowania, ewentualnie sprostowania może dokonać sąd w postępowaniu nieprocesowym (art. 36 p.a.s.c.). Dlatego należy przyjąć, że wspomniane przepisy prawa o aktach stanu cywilnego stanowią *lex specialis* w stosunku do przepisów RODO, w tym do art. 16 RODO, i przewidziany w art. 3 p.a.s.c. tryb postępowania sądowego wyklucza tryb sprostowania danych osobowych.

Z tego powodu do uzyskania pełnego prawnego uznania zmiany płci w Polsce konieczne będzie przejście drogi postępowania cywilnego, chociaż prawo nie reguluje wprost, w jakim trybie i na jakich zasadach ma odbywać się ustalanie zmiany płci. Tutaj sądy przyjmowały początkowo, że właściwym trybem postępowania w tego typu sprawach jest tryb nieprocesowy o sprostowanie aktu stanu cywilnego, w którym to postępowaniu nie ma drugiej strony sporu^[29]. Stanowisko to znalazło aprobatę w doktrynie, ponieważ to w tym trybie dochodzi do właściwego określenia kręgu osób zainteresowanych, w przypadku trybu procesowego zawsze trzeba wskazać pozwanych, a jednocześnie trudno jest wskazać w sposób jednoznaczny kategorię podmiotów, którym w takich sprawach przysługiwałaby legitymacja bierna^[30]. Projekt ustawy z 2015 r., która miała uregulować tę kwestię, kierował sprawy o ustalenie płci na drogę postępowania nieprocesowego^[31].

Jednakże powyższe stanowisko zostało zmienione uchwałą Sądu Najwyższego mającą moc zasady prawnej, w której uznał on, że akty stanu cywilnego mają wyłącznie charakter deklaratoryjny, stwierdzają jedynie

²⁷ Wyrok NSA z dnia 14 marca 2019 r., II OSK 1154/17.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2022 r., I OSK 2377/20; wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 sierpnia 2016 r., II SA/Łd 426/16; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 czerwca 2022 r., II SA/Wr 24/22.

²⁹ Wyrok SW z dnia 24 września 1964 r., II CR 515/64; uchwała SN z dnia 25 lutego 1978 r., III CZP 100/77.

³⁰ Joanna Bodio, "Uwagi o trybie postępowania o uzgodnienie płci," *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 1 (58) (2023): 115, 124–128.

³¹ Jan Lipski, "Uwagi dotyczące poselskiego projektu ustawy o uzgodnieniu płci na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego oraz poglądów doktryny," *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych*, nr 3 (43) (2014): 31, 54.

stan prawny, jaki powstał na skutek zdarzeń prawnych, zaś zdarzeniem prawnym nie jest transseksualizm, stąd sprostować można w aktach stanu cywilnego jedynie to, co było błędne od początku w dniu sporządzenia aktu. Tymczasem w przypadku osoby transpłciowej płeć wpisana w momencie urodzenia na podstawie cech biologicznych była prawidłowa^[32]. Stąd następnie przyjęto, że tożsamość płciowa jest dobrem osobistym i zmiana płci może być dochodzona przed sądem w trybie powództwa o ustalenie (art. 189 kodeksu postępowania cywilnego, dalej: k.p.c.), gdyż osoba transpłciowa ma interes prawny w sądowym ustaleniu płci, przejawiający się w sprzeczności między stanem rzeczywistym a stanem wynikającym z aktu urodzenia^[33]. Jako strony pozwane w postępowaniu o ustalenie płci w orzecznictwie wskazuje się rodziców osoby transpłciowej^[34], ale również jej małżonka i dzieci^[35]. Jednocześnie trzeba nadmienić, że można w Polsce spotkać się z orzecznictwem odmawiającym ustalenia płci, w świetle którego brak jest w prawie polskim podstawy prawnej do dochodzenia zmiany płci^[36]. Biorąc jednakże pod uwagę orzecznictwo ETPC, które wymaga istnienia prostych, klarownych i dostępnych procedur prawnego uznania zmiany płci, ten ostatni pogląd należy odrzucić ze względu na potrzebę ochrony praw osób transpłciowych wynikających z art. 8 EKPC.

Należy również odnotować, że w uchwale z dnia 5 marca 2025 r. Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Cywilnej odstąpił od uchwały w sprawie III CZP 37/89. Sąd orzekł, że rozpoznanie sprawy o ustalenie płci w akcie urodzenia podlega rozpoznaniu przez sąd w postępowaniu nieprocesowym przy zastosowaniu w drodze analogii art. 36 p.a.s.c., czyli w trybie procedury sprostowania aktu stanu cywilnego. Oprócz wnioskodawcy uczestnikiem takiego postępowania może być zaś tylko jego małżonek (art. 510 k.p.c.). Sąd uznał, że konstrukcja i mechanizmy trybu nieprocesowego w większym stopniu uwzględniają okoliczności ze sfery interesu publicznego, a także minimalizują wątpliwości odnoszące się do

³² Uchwała SN z dnia 22 czerwca 1989 r., III CZP 37/89.

³³ Postanowienie SN z dnia 22 marca 1991 r., III CRN 28/91; uchwała SN z dnia 22 września 1995 r., III CZP 118/95; wyrok SA w Katowicach z dnia 30 kwietnia 2004 r., I ACa 276/04; wyrok SA w Łodzi z dnia 15 grudnia 2017 r., I ACa 531/17.

³⁴ Uchwała SN z dnia 22 września 1995 r., III CZP 118/95; wyrok SN z dnia 10 stycznia 2019 r., II CSK 371/18.

³⁵ Wyrok SN z dnia 6 grudnia 2013 r., I CSK 146/13.

³⁶ Wyrok SO w Warszawie z dnia 26 lutego 2019 r., I C 478/18; wyrok SO w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2019 r., I C 138/17.

zagadnienia legitymacji procesowej, aniżeli tryb procesowy^[37]. Orzeczenie to należy przyjąć z umiarkowanym entuzjazmem, ale nie ze względu na jego treść, gdyż należy zgodzić się, że tryb nieprocesowy jest właściwy w postępowaniach w sprawie o ustalenie płci. Problematyczny jest skład Sądu Najwyższego, który wydał omawianą uchwałę, albowiem byli w nim osoby powołane do pełnienia funkcji sędziego Sądu Najwyższego na skutek wniosku Krajowej Rady Sądownictwa ukonstytuowanej w sposób sprzeczny z Konstytucją RP, dlatego zachodzą wątpliwości co do ważności tego orzeczenia^[38]. Z tej przyczyny zasadne są postulaty zgłaszane w piśmiennictwie o niezwłoczne przyjęcie stosownych przepisów regulujących prawną procedurę uznania zmiany płci^[39].

Tak jak prawodawstwo nie reguluje wprost procedury prawnego uznania zmiany płci, tak milczy również w przedmiocie wymogów, jakie dana osoba musiałaby w postępowaniu spełnić, by uzyskać interesujące ją orzeczenie sądowe. Jednym z kryteriów jest oczywiście kryterium anatomiczne, uwzględniające cechy zewnętrzne i wewnętrzne danej osoby, ale nie jest ono jedyne. Istotna jest również psychika danej osoby, czyli tzw. płeć psychiczna, w tym jej świadomość czy zachowanie^[40]. Jakkolwiek ważne jest, aby poczucie przynależności danej osoby do konkretnej płci miało

³⁷ Uchwała SN z dnia 4 marca 2025 r., III CZP 6/24.

³⁸ Uchwała SN 3 połączonych izb z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20; wyrok ETPC z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce*, skarga nr 43447/19; wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, skargi nr 49868/19 i 57511/19; wyrok ETPC z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce*, skarga nr 50849/21; wyrok TS z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie C-718/21 *Krajowa Rada Sądownictwa*, ECLI:EU:C:2023:1015; wyrok TS z dnia 7 listopada 2024 r. w sprawie C-718/21 C-326/23 *Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, ECLI:EU:C:2024:940; Aleksander Kappes i Jacek Skrzydło, "Czy wyroki neo-sędziów są ważne? – Rozważania na tle uchwały trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego z 23.01.2020 r. (BSA I-4110-1/20)," *Palestra*, nr 5 (2020): 133.

³⁹ Marcin Górski, "Glosa do wyroku ETPC z dnia 11 września 2007 r., 27527/03" (Wolters Kluwer, 2010, LEX/el.), cz. 4.

⁴⁰ Wyrok SW z dnia 24 września 1964 r., II CR 515/64; uchwała SN z dnia 25 lutego 1978 r., III CZP 100/77; Małgorzata Szeroczyńska, "Procedura zmiany płci metrykalnej transseksualistów a ochrona prawa do życia prywatnego w prawie polskim i zagranicznym," *Studia Prawnicze*, nr 1-2 (179-180) (2009): 241; Łukasz Krzyżewski, "Problematyka powództwa o ustalenie płci," *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica*, nr 105 (2023): 25-26.

charakter trwały, to nie jest ono wyłącznym kryterium czynienia ustaleń przez właściwy sąd^[41].

W interesującym nas zakresie ważne jest ustalenie, czy polska praktyka w sprawach o ustalenie płci wymaga poddania się przez osobę transpłciową operacji chirurgicznej jako warunku uzyskania pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy. Pogląd o tym, że taka operacja jest konieczna, ma raczej charakter odosobniony^[42]. Powszechne jest stanowisko, że osoby transpłciowej nie można zmuszać do operacji chirurgicznej, zwłaszcza gdyby była ona dodatkowo powiązana ze sterylizacją, wystarczy zaś, jeżeli cechy nowo kształtującej się płci są przeważające i stan ten jest nieodwracalny^[43]. W takiej sytuacji właściwym dowodem będzie dowód z opinii biegłych, gdyż ustalenie płci wymaga wiadomości specjalnych^[44]. Polska praktyka będzie więc zgodna z komentowanym wyrokiem TS, jak i z przytoczonym w niniejszym opracowaniu orzecnictwem ETPC, jak długo nie wymaga od osoby transpłciowej poddania się zabiegowi chirurgicznemu, gdyż byłoby to poniżające i niehumanitarne traktowanie. Ten wymóg jest stały, niezależnie od tego, czy chodzi o procedurę ustalania płci na potrzeby zmiany aktów stanu cywilnego, czy o sprostowanie danych osobowych przez różnych administratorów na podstawie art. 16 RODO. Stawianie takiego wymogu osobom transpłciowym godziłoby nie tylko we wspomniane już przepisy prawa UE i EKPC, ale również w art. 47 Konstytucji RP oraz art. 30 Konstytucji RP, chroniący godność ludzką, jak i art. 40 Konstytucji RP, regulujący zakaz tortur oraz okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania.

Ponieważ procedura sądowa o ustalenie płci jest procesem długotrwałym i wymaga przeprowadzenia dowodu z opinii biegłych, art. 16 RODO może umożliwić bieżące funkcjonowanie osobom transpłciowym w życiu codziennym do czasu uzyskania stosownego orzeczenia sądowego, tym

⁴¹ Postanowienie SN z dnia 22 marca 1991 r., III CRN 28/91; wyrok SA w Łodzi z dnia 15 grudnia 2017 r., I ACa 531/17.

⁴² Postanowienie SN z dnia 22 marca 1991 r., III CRN 28/91.

⁴³ Uchwała SN z dnia 25 lutego 1978 r., III CZP 100/77; Marcin Krakowiak i Krzysztof Ślaski, "Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 21 lutego 2021 r., I ACa 1233/20," *Przegląd Prawa Medycznego*, nr 1–2 (2021): 264; Małgorzata Szeroczyńska, "Między dobrem dziecka a literą prawa – ustalenie treści aktu urodzenia dziecka urodzonego przez trans-ojca. Rozważania na tle postanowienia Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 7 marca 2016 r., sygn. I ACa 1830/15," *Ius Novum*, nr 3 (2017): 193.

⁴⁴ Wyrok SW z dnia 24 września 1964 r., II CR 515/64; wyrok SN z dnia 10 stycznia 2019 r., II CSK 371/18; wyrok SA w Katowicach z dnia 30 kwietnia 2004 r., I ACa 276/04; Krakowiak i Ślaski, "Glosa," 264.

bardziej przy niepewnym stanie prawnym związanym z procedurą dochodzenia takiego ustalenia. Dlatego należy skonkludować, że w Polsce oba tryby będą funkcjonowały obok siebie, jednakże pełne uznanie zmiany płci nastąpi nie z momentem stosownego sprostowania w oparciu o art. 16 RODO, a dopiero z momentem uzyskania orzeczenia sądowego o ustaleniu płci. Natomiast do tego czasu administratorzy danych osobowych, jak urzędy publiczne, szkoły, uczelnie wyższe, pracodawcy, powinny w pełni stosować wykładnię art. 16 RODO przyjętą w komentowanym orzeczeniu i w gromadzonych przez siebie zbiorach danych osobowych powinny określać osobę transpłciową zgodnie z preferowanymi przez nią płcią oraz imieniem i nazwiskiem, bez żądania przeprowadzenia dowodu w postaci wykazania przejścia chirurgicznej operacji zmiany płci.

6 | Podsumowanie

Komentowany wyrok TS w sprawie C-247/23 *Deldits* ma przełomowe znaczenie dla osób transpłciowych. Pozwala on na sprostowanie ich danych osobowych w zakresie imienia oraz tożsamości płciowej przed różnymi administratorami danych osobowych, w tym przed instytucjami publicznymi jak organy administracji. Wyrok ten będzie miał jednak ograniczone zastosowanie, ponieważ nie będzie dotyczył praw stanu, czyli okoliczności stwierdzanych aktami stanu cywilnego. Należy raczej przyjąć, że w tym zakresie konieczne będzie przejście właściwej dla danego porządku krajowego procedury ustalania płci. W Polsce taką procedurą jest postępowanie cywilne, które ma jednak tę wadę, że jest długotrwałe.

Ważne jest jednak to, że w sprawach innych niż zmiana treści aktów stanu cywilnego osobom transpłciowym przysługuje droga dla poszanowania ich tożsamości płciowej w trybie sprostowania danych osobowych. Niezależnie więc od procedury sprostowania aktów stanu cywilnego osoby transpłciowe mogą, w drodze szybszej procedury z art. 16 RODO, domagać się, chociaż w ograniczonym zakresie, respektowania ich nowej tożsamości oraz adekwatnego traktowania i zwracania się do nich przez administratorów danych osobowych. Jest to duże ułatwienie w codziennym funkcjonowaniu tych osób w oczekiwaniu na zakończenie sądowej procedury ustalenia płci.

TS potwierdził również, że na potrzeby sprostowania w trybie art. 16 RODO administratorzy danych osobowych mogą co prawda wymagać

przeprowadzenia adekwatnych dowodów, ale nie mogą żądać od osoby, której dane mają być sprostowane, wykazania przejścia operacji chirurgicznej. Jest to całkowicie zgodne ze standardem, jaki wykształcił się w orzecznictwie ETPC na gruncie art. 8 EKPC. Stawianie takiego wymogu godziłoby w integralność fizyczną i psychiczną osób transpłciowych i uniemożliwiłoby im pełne korzystanie z ich prawa do tożsamości płciowej. W swojej praktyce, co prawda do tej pory na gruncie postępowania w sprawach o ustalanie płci, a nie o sprostowanie danych osobowych, Polska również respektuje powyższy wymóg i nie warunkuje ustalenia płci od przejścia operacji chirurgicznej.

Bibliografia

- Bodio, Joanna. "Uwagi o trybie postępowania o uzgodnienie płci." *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 1 (58) (2023): 113–132. <https://doi.org/10.26881/gsp.2023.1.06>.
- Bucoń, Paweł. "Niedopuszczalność oficjalnego uznania w Rzeczypospolitej Polskiej rodzicielstwa osób tej samej płci. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2024 r., II OSK 1303/21." *Prawo i Więź*, nr 2 (55) (2025): 677–688. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI55.1222>.
- Czerniawski, Michał. "Artykuł 16." W *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. Edyta Bielak-Jomaa i Dominik Lubasz, 517–522. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Daniluk, Paweł. "Prawne aspekty 'chirurgicznej zmiany płci' u transseksualistów." *Państwo i Prawo*, nr 5 (2007): 71–84.
- Daniluk, Paweł. "Stan wyższej konieczności jako okoliczność wyłączająca bezprawność 'chirurgicznej zmiany płci'." *Państwo i Prawo*, nr 1 (2008): 96–116.
- Dicklitch-Nelson, Susan i Indira Rahman. "Transgender Rights are Human Rights: A Cross-National Comparison of Transgender Rights in 204 Countries." *Journal of Human Rights*, nr 5 (21) (2022): 525–541.
- Górski, Marcin. "Glosa do wyroku ETPC z dnia 11 września 2007 r., 27527/03." Wolters Kluwer, LEX/el., 2010.
- Kappes, Aleksander i Jacek Skrzydło. "Czy wyroki neo-sędziów są ważne? – Rozważania na tle uchwały trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego z 23.01.2020 r. (BSA I-4110-1/20)." *Palestra*, nr 5 (2020): 120–140.
- Komisarz ds. Praw Człowieka Rady Europy. "Human Rights and Gender Identity." *CommDH/IssuePaper(2009)2*: 1–19. <https://rm.coe.int/human-rights-and-gender-identity-issue-paper-commissioned-and-published/16806da753>.

- Komitet Ministrów Rady Europy. "Recommendation CM/Rec(2010)5 of the Committee of Ministers to Member States on Measures to Combat Discrimination on Grounds of Sexual Orientation or Gender Identity." (2010): 1–7. <https://rm.coe.int/cm-rec-2010-5-en/1680boef79>.
- Knyzik, Inez. "Legalność zabiegu adaptacyjnego." *Państwo i Prawo*, nr 9 (2016): 54–66.
- Krakowiak, Marcin i Krzysztof Ślaski. "Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 21 lutego 2021 r., I ACa 1233/20." *Przegląd Prawa Medycznego*, nr 1–2 (2021): 263–272.
- Krzyżewski, Łukasz. "Problematyka powództwa o ustalenie płci." *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica*, nr 105 (2023): 19–35. <https://doi.org/10.18778/0208-6069.105.02>.
- Lipski, Jan. "Uwagi dotyczące poselskiego projektu ustawy o uzgodnieniu płci na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego oraz poglądów doktryny." *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych*, nr 3 (43) (2014): 28–64.
- Litwiński, Paweł, Paweł Barta i Maciej Kawecki. *Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Pudło-Jaremek, Anna. "Postęp czy regres w realizacji prawa do tożsamości płciowej w orzecznictwie ETPC? Glosa do wyroku ETPC z 19.01.2021, X i Y v. Rumunia." *Państwo i Prawo*, nr 3 (2023): 173–180.
- Szeroczyńska, Małgorzata. "Między dobrem dziecka a literą prawa – ustalenie treści aktu urodzenia dziecka urodzonego przez trans-ojca. Rozważania na tle postanowienia Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 7 marca 2016 r., sygn. I ACa 1830/15." *Ius Novum*, nr 3 (2017): 182–197.
- Szeroczyńska, Małgorzata. "Procedura zmiany płci metrykalnej transseksualistów a ochrona prawa do życia prywatnego w prawie polskim i zagranicznym." *Studia Prawnicze*, nr 1–2 (179–180) (2009): 182–197.
- Więckowska, Mariola. "Prawo do sprostowania danych." W *Realizacja praw osób, których dane dotyczą, na podstawie rodo*, red. Bogdan Fischer i Marlena Sakowska-Baryła, 171–198. Wrocław: Presscom sp. z o.o., 2017.
- Wygoda, Krzysztof. "Artykuł 16." W *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. Marlena Sakowska-Baryła, 237–239. Warszawa: C.H. Beck, 2018.
- Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy. "Discrimination Against Transgender People in Europe." *Resolution 2048* (2015). <https://assembly.coe.int/nw/xml/xref/xref-xml2html-en.asp?fileid=21736>.



Z Kasą Stefczyka wszystko jest PROSTE!

PROSTA Pożyczka

- 0 zł prowizji
- niskie RRSO 8,29%
- do 3000 zł nawet w kilka minut



PROSTE Konto

- 0 zł za prowadzenie konta – bez warunków i ukrytych opłat
- szybki dostęp do konta w aplikacji mobilnej
- do 150 zł zwrotu miesięcznie w promocji Kasa Wraca



www.kasastefczyka.pl
801 600 100
(koszt wg taryfy operatora)



Zawsze u siebie 

Przykład reprezentatywny z dnia 1.04.2025 r. dla Prostej Pożyczki: Całkowita kwota kredytu wynosi 3000 zł. Zmienna roczna stopa oprocentowania dla całkowitej kwoty kredytu wraz z kredytowanymi kosztami (prowizją 0 zł / 0%) wynosi 7,99%. Rzeczywista roczna stopa oprocentowania (RRSO): 8,29%. Czas obowiązywania umowy – 35 miesięcy, 34 miesięczne raty równe: 96,38 zł oraz ostatnia, 35. rata: 96,55 zł. Całkowita kwota do zapłaty: 3373,47 zł, w tym odsetki: 373,47 zł.

Decyzja kredytowa zależy od indywidualnej oceny zdolności kredytowej. Znaczenie pojęć usług reprezentatywnych na www.kasastefczyka.pl/pad. Promocja Kasa Wraca II obowiązuje od 31.01.2020 r. do odwołania. Szczegóły na www.kasastefczyka.pl i w placówkach.

**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