

NR

4(63)

DWUMIESIĘCZNIK

PRAWO I WIĘŹ

LAW & SOCIAL BONDS



NR

63

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

LAW & SOCIAL BONDS



ROK XV / NUMER 4(63)

VOL. 15 / NO. 4(63)

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 4(63), SIERPIEŃ 2026, ISSN 2299-405X,
ONLINE ISSN 2719-3594

Journal in Legal and Social Studies

VOL. 15, NO. 4(63), AUGUST 2026, ISSN 2299-405X,
ONLINE ISSN 2719-3594

OBRAZ NA OKŁADCE

The Old Mill

Vincent van Gogh (1888)

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

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO Deputy Editor-in-Chief

dr Robert Lizak

Spółdzielczy Instytut Naukowy w Sopocie
Cooperative Research Institute in Sopot

SEKRETARZ REDAKCJI Assistant Editor

mgr Maksymilian Migdański

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

Wydawnictwo Spółdzielczego Instytutu Naukowego w Sopocie

PRAWO I WIĘŹ – RADA PROGRAMOWA



prof. Cezary Mik

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego –
Przewodniczący

prof. Zenon Bankowski

University of Edinburgh

prof. Irakli Burduli

Tbilisi State University

prof. Zbigniew Cieślak

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

dr Dao Gia Phuc

University of Economics and Law Vietnam
National University, Ho Chi Minh City

prof. Pablo An Ping Chang Ibarra

University of the Americas

prof. Przemysław Dąbrowski

Uniwersytet Pomorski w Słupsku

ks. prof. dr hab. Antoni Dębiński

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

prof. UWM, dr hab. Jarosław Dobkowski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

prof. Germano Andre Doederlein Schwartz

La Salle University

ks. abp prof. dr hab. Andrzej Dzięga

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II,
Spółdzielczy Instytut Naukowy

dr. habil. JUDr. Rastislav Funta

Danubius University

prof. UP, dr hab. Marcin Glicz

Uniwersytet Pomorski w Słupsku

prof. Christian Hillgruber

University of Bonn

prof. dr Bogdan Iancu

University of Bucharest

prof. Jolanta Jabłońska-Bonca

Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie

prof. Tadeusz Jasudowicz

Uniwersytet Mikołaja Kopernika

prof. dr hab. Marcin Jurgilewicz

Politechnika Rzeszowska im. Ignacego
Łukasiewicza

prof. Carlos Kete

Agostinho Neto University

prof. dr hab. Artur Kotowski

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

doc. JUDr. Zdeněk Koudelka

Masaryk University

prof. Jarosław Majewski

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

prof. Marek Michalski

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

prof. Krzysztof Pietrzykowski

Uniwersytet Warszawski, Spółdzielczy Instytut
Naukowy

prof. UAM, dr hab. Justyn Piskorski

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza

prof. KUL, dr hab. Jadwiga Potrzeszcz

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

prof. Zbigniew Rau

Uniwersytet Łódzki

prof. Martin Rhonheimer

Pontifical University of the Holy Cross

dr Marcin Romanowski

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

prof. EWSPA, dr hab. Tomasz Szanciło

Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w
Warszawie

prof. Dariusz Szpopier

Uniwersytet Pomorski w Słupsku

prof. Hideki Tarumoto

Hokkaido University

prof. Luigi Troiani

Pontifical University of St. Thomas in Rome

**ks. prof. UKSW, dr hab. Krzysztof
Warchałowski**

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

LAW & SOCIAL BONDS – PROGRAM COUNCIL

**Cezary Mik**

Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw –
President

Zenon Bankowski

University of Edinburgh

Irakli Burduli

Tbilisi State University

Zbigniew Cieślak

Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw

Dao Gia Phuc

University of Economics and Law Vietnam
National University, Ho Chi Minh City

Pablo An Ping Chang Ibarra

University of the Americas

Przemysław Dąbrowski

Pomeranian University in Słupsk

Antoni Dębiński

The John Paul II Catholic University of Lublin

Jarosław Dobkowski

University of Warmia and Mazury in Olsztyn

Germano Andre Doederlein Schwartz

La Salle University

Andrzej Dziega

The John Paul II Catholic University of Lublin,
Cooperative Research Institute in Sopot

Rastislav Funta

Danubius University

Marcin Glicz

Pomeranian University in Słupsk

Christian Hillgruber

University of Bonn

Bogdan Iancu

University of Bucharest

Jolanta Jabłońska-Bonca

Kozłowski University, Warsaw

Tadeusz Jasudowicz

Nicolaus Copernicus University, Toruń

Marcin Jurgilewicz

Rzeszów University of Technology

Carlos Kete

Agostinho Neto University

Artur Kotowski

Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw

Zdeněk Koudelka

Masaryk University

Jarosław Majewski

Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw

Marek Michalski

Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw

Krzysztof Pietrzykowski

University of Warsaw, Cooperative Research
Institute in Sopot

Justyn Piskorski

Adam Mickiewicz University in Poznań

Jadwiga Potrzeszcz

The John Paul II Catholic University of Lublin

Zbigniew Rau

University of Lodz

Martin Rhonheimer

Pontifical University of the Holy Cross

Marcin Romanowski

Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw

Tomasz Szanciło

European University of Law and Administration in
Warsaw

Dariusz Szpopier

Pomeranian University in Słupsk

Hideki Tarumoto

Hokkaido University

Luigi Troiani

Pontifical University of St. Thomas in Rome

Krzysztof Warchałowski

Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw

Spis treści

artykuły

- 9 **TOMASZ BOJAR-FIJAŁKOWSKI**
Taksonomia działalności gospodarczej a ekonomia społeczna
- 23 **MAGDALENA MAŁECKA-ŁYSZCZEK**
Aksjologia ekonomii społecznej a aksjologia rynku finansowego
- 37 **MICHAŁ MARIAŃSKI**
Rola państwa w dążeniu do rozwoju ekonomii społecznej na przykładzie francuskiej koncepcji ÉSS (économie sociale et solidaire)
- 53 **TOMASZ SZANCIŁO**
Pozbawienie strony zdolności postulacyjnej w postępowaniu cywilnym jako forma „wykluczenia” konsumenta
- 75 **FILIP CZUCHWICKI**
Przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużeniu a zasady ekonomii społecznej na rynku kredytów konsumentów
- 97 **ELŻBIETA MAŁECKA, ROBERT FREY**
Determinanty uchwalenia ustawy o ekonomii społecznej
- 113 **MACIEJ SARNOWSKI**
Udział podmiotów ekonomii społecznej w zamówieniach na usługi społeczne i inne szczególne usługi
- 135 **ŁUKASZ BŁASZCZAK**
Znaczenie zastrzeżenia do protokołu (art. 162 § 1 k.p.c.) dla możliwości rozpoznania niezaskarżalnych postanowień przez sąd drugiej instancji (art. 380 k.p.c.)
- 165 **ISTVÁN HOFFMAN, JAROSŁAW KOSTRUBIEC, AGATA PRZYLEPA-LEWAK**
Between Legalism and Compromise: Mediation in Administrative Proceedings in Poland and Hungary
- 193 **BARBARA BAJOR**
Problematyka nieautoryzowanych transakcji płatniczych – wybrane aspekty prawne
- 207 **JACEK WIDŁO**
Czy należy rezygnować ze skargi nadzwyczajnej? O jej funkcjach i charakterze prawnym
- 243 **BOGDAN FISCHER, PIOTR PIETRASZ**
Wiążące opinie indywidualne organu nadzoru AI a system urzędowych interpretacji w prawie gospodarczym. Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia jako technika legislacyjna
- 263 **FILIP GRZEGORCZYK**
W poszukiwaniu szczególnego charakteru instrumentów interwencjonizmu w stanach nadzwyczajnych
- 281 **ANNA HAŁADYJ, EMIL KRUK**
Podmiotowość zwierząt domowych jako perspektywa analityczna w projektowaniu miejskich planów adaptacji do zmian klimatu
- 301 **MARIUSZ KRZYSZTOFEK**
Prawo do prywatności w Konstytucji i Kodeksie cywilnym Chin w aspekcie ochrony danych osobowych
- 323 **BEATA STĘPIEŃ-ZAŁUCKA**
Models of AI Use in the Judiciary
- 339 **IGOR ZGOLIŃSKI, ANETA ŁYŻWA, RAFAŁ ŁYŻWA**
Ochrona karna i administracyjna przed inwazyjnymi gatunkami obcymi w Polsce
- 361 **MICHAŁ RADVAN, ROBERT LIZAK**
The Critical Role of Effective Tax Rates in Using AI to Reduce the CIT Gap – A Comparative Analysis of Poland and the Czech Republic
- 379 **VITA CZEPEK**
Crimean Tatars: 10 Years under Russian Occupation
- 401 **ANNA HOŁDA-WYDRZYŃSKA**
Odnowa kontroli przedsiębiorców. Uwagi na tle deregulacji prawa gospodarczego
- 419 **MATEUSZ ŁABUZ, KATARZYNA MIKA-ŁABUZ**
Memetic warfare as a threat to cognitive security. Legal approaches and non-legal safeguards in Poland
- 445 **IWONA PARCHIMOWICZ-GONTARSKA**
Tajemnica obrończa w systemie Unii Europejskiej
- 473 **NATALIA PLISZKA**
Cel nabycia nieruchomości jako kryterium różnicowania ochrony nabywcy w ustawie developerskiej
- 497 **KLAUDIA SKELNIK, MARCIN JURGILEWICZ, KAROL KACZANOWICZ, ZBIGNIEW WITASZEK, MATEUSZ ZIĘTARSKI**
Bezpieczeństwo rynku pracy a prawne uwarunkowania zatrudnienia cudzoziemców na przykładzie nadmorskich województw w Polsce
- 533 **PIOTR SKOREK**
Wymiar urlopu wypoczynkowego nauczyciela zatrudnionego w zespole szkolno-przedszkolnym prowadzonym przez jednostkę samorządu terytorialnego
- 549 **DAWID STADNICZEŃKO**
Urzeczywistnienie prawa do pokoju zobowiązaniem na przyszłość
- 573 **KAROLINA SZWARC**
Areszt elektroniczny a ograniczenie skali stosowania tymczasowego aresztowania
- 591 **AGNIESZKA WOJCIESZAK-JOHN**
Procedura zmiany płci w prawie czeskim – zagadnienia wybrane
- 611 **KAJA ZALESKA-KORZIUK**
Legal Nature of Third-Party Funding Agreements under Polish Law

- 625 | **ZUZANNA FLISZKIEWICZ**
Zastosowanie rzymskiej paremii „ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat” w systemie prawa kontynentalnego i anglosaskiego – aspekt porównawczy
- 653 | **JOANNA KIRAGA**
Obowiązki zamawiających i wykonawców w świetle zasad udzielania zamówień publicznych
- 673 | **AGATA WIAK**
Triada korzyści mediacji karnej: ofiara – sprawca – wymiar sprawiedliwości
- 699 | **MICHALINA PIKUZIŃSKA-
-KACZMAREK**
Stan klęski żywiołowej a „ekologiczne” postulaty w Konstytucji RP – korelacje i konteksty

glosy

- 709 | **JUSTYNA SKWIROWSKA**
Glosa aprobująca do uchwały NSA, sygn. III FPS 1/25, wraz z oceną jej skutków proceduralnych

artykuły



Taksonomia działalności gospodarczej a ekonomia społeczna

The Taxonomy of Business Activity Versus Social Economy

Abstract

The European Green Deal has introduced new legal frameworks into the EU economy, including a taxonomy for business activities. While this taxonomy facilitates the comparison of market entities by evaluating them against environmental criteria, it can also make it more difficult to conduct business, lead to exclusion from access to financing, and ultimately result in being forced out of the market. The standard taxonomy is based on six environmental objectives, and social issues can only be indirectly inferred from them. It would therefore be possible to amend the regulation establishing the taxonomy of economic activities so that it also encompasses the objectives of the social economy and its entities. Articles 17, 18, and, indirectly, Article 3 of Regulation 2020/852 are particularly suited for this purpose. Going further, one could propose the development of a separate “social taxonomy” that would present social objectives in place of environmental ones. Such a solution, which seems quite likely in future European Union legislation, would promote high-quality social economy entities by making it easier for them to operate in the market. The argument, developed using a legal-dogmatic approach, is based on literature in the field of economic environmental law and legal acts current as of 30 April 2026.

SŁOWA KLUCZOWE: taksonomia działalności gospodarczej, ekonomia społeczna, taksonomia społeczna

KEYWORDS: taxonomy of business activity, social economy, social taxonomy

TOMASZ BOJAR-FIJAŁKOWSKI – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, e-mail: tbojar@ukw.edu.pl, ORCID – 0000-0001-6979-8207.

I | Wstęp

Współczesna gospodarka Unii Europejskiej podlega dynamicznym przemianom związanym z rosnącym znaczeniem zrównoważonego rozwoju implementowanego poprzez założenia Europejskiego Zielonego Ładu. W tym kontekście istotną rolę odgrywa taksonomia zrównoważonej działalności gospodarczej Unii Europejskiej. Stanowi ona narzędzie klasyfikacyjne, które porządkuje rodzaje działalności gospodarczej według ich wpływu na środowisko oraz (choć pośrednio) społeczeństwo. Jednocześnie rozwija się sektor ekonomii społecznej, którego istotą jest łączenie działalności gospodarczej z realizacją celów społecznych.

Warto przeanalizować więc, czym jest taksonomia działalności gospodarczej, a mając na uwadze ekonomię społeczną, zbadać także, jak mają się do siebie obie te instytucje. Czy w założeniach taksonomii działalności gospodarczej są ujęte cele społeczne? Czy i jakie zmiany można byłoby wprowadzić w przepisach Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852, aby taksonomia uwzględniała w większym stopniu cele społeczne? W końcu, czy jest możliwe zaprojektowanie osobnego instrumentu, wzorowanego na taksonomii działalności gospodarczej, który w miejsce celów środowiskowych dedykowany byłby celom społecznym i podmiotom ekonomii społecznej? Jednocześnie należy zadać pytanie, czy taki model „taksonomii społecznej” jest potrzebny i oczekiwany przez rynki i interesariuszy?

Osiągnięcie tak sprecyzowanego celu badawczego jest możliwe przy zastosowaniu metody dogmatyczno-prawnej, tradycyjnie przyjętej w naukach prawnych. Struktura pracy odpowiada powyżej określonym założeniom. Tekst rozpoczyna się od krótkiej charakterystyki taksonomii działalności gospodarczej opartej na Rozporządzeniu 2020/852. Część druga analizuje różnice i podobieństwa taksonomii działalności gospodarczej i ekonomii społecznej. Część trzecia poświęcona jest odnalezieniu i wskazaniu celów społecznych, zbieżnych z założeniami ekonomii społecznej, w aktualnym modelu prawnym taksonomii. Część czwarta wskazuje, jakie zmiany mogłyby nastąpić w modelu prawnym taksonomii, aby uwzględniała ona cele ekonomii społecznej i specyfikę podmiotów ekonomii społecznej. Część piąta, zarazem ostatnia, zawiera ogólne założenia instytucji określonej roboczo jako „taksonomia społeczna”. Całość kończą wnioski oraz wykaz źródeł.

Pracę oparto na krajowej i międzynarodowej literaturze z zakresu gospodarczego prawa środowiska oraz aktach prawnych aktualnych na dzień 30 kwietnia 2026 roku.

2 | Pojęcie i charakterystyka taksonomii działalności gospodarczej

Pod pojęciem „taksonomia” weszła do powszechnego obiegu nazwa Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852^[1] z dnia 18 czerwca 2020 roku w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088. Celem tego aktu jest trwały rozwój, w tym szczególnie zrównoważony wzrost gospodarczy oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska na całym rynku wewnętrznym. Unijny ustawodawca zmierza tą regulacją w kierunku harmonizacji, czyli ujednolicenia kryteriów dla ustalania i pojmowania, czy dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo i klimatycznie.

Zakres podmiotowy rozporządzenia obejmuje dwie grupy podmiotów. Pierwszą grupę stanowią uczestnicy rynku finansowego lub emitenci w odniesieniu do produktów finansowych oraz obligacji korporacyjnych, które są udostępniane jako zrównoważone środowiskowo, jak i ci, którzy udostępniają te produkty, czyli pośrednicy finansowi. Drugą i znacznie bardziej rozbudowaną kategorią przedsiębiorców podlegających taksonomii są przedstawiciele wszystkich branż, do których zastosowanie ma Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464^[2], powszechnie utożsamiana z obowiązkiem raportowania niefinansowego ESG.

¹ Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 roku w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088, (OJ L 198/13 z 22 czerwca 2020), dalej jako „taksonomia działalności gospodarczej”. Zob. Christina van Oostrum, „Sustainability Through Transparency and Definitions. A Few Thoughts on Regulation (EU) 2019/2088 and Regulation (EU) 2020/852” *European Company Law*, nr 1 (2021): 15-21.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464 z dnia 16 grudnia 2022 roku w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju, (OJ L 322/15 z 16 grudnia 2022). Dalej jako „CSRD”. Zob. Ewa Jastrzębska, Barbara Kryk, Agata Lulewicz-Sas, „Reporting Corporate Governance in Accordance with European

Jednym z założeń taksonomii jest transparentność informacyjna w zakresie finansowych produktów inwestycyjnych. W uproszczeniu, według tych reguł przedsiębiorca rynku finansowego ma obowiązek uświadomić swojego klienta, czy i w jakim stopniu oferowany produkt finansowy spełnia cele środowiskowe i klimatyczne. W przypadku pozostałych branż spoza rynku finansowego przedsiębiorcy podlegający przepisom o taksonomii są zobligowani do ujawnienia w ramach swoich deklaracji CSRD, w jaki sposób i w jakim stopniu ich działalność jest związana z działalnością gospodarczą, która kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo.

Podmioty niefinansowe są zobowiązane ujawnić w szczególności, jaki jest udział procentowy ich obrotu pochodzący z produktów lub usług związanych z działalnością gospodarczą, która kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo w rozumieniu przepisów o taksonomii^[3] oraz jaki jest udział procentowy ich nakładów inwestycyjnych oraz wydatków operacyjnych odpowiadający aktywom lub procesom związanym z działalnością gospodarczą, która kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo.

Działalność gospodarcza kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo, jeżeli łącznie spełnia cztery warunki. Po pierwsze, wnosi istotny wkład w realizację co najmniej jednego z sześciu celów środowiskowych, którymi są:

- łagodzenie zmian klimatu;
- adaptacja do zmian klimatu;
- zrównoważone wykorzystywanie i ochrona zasobów wodnych i morskich;
- przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym;
- zapobieganie zanieczyszczeniu i jego kontrola;
- ochrona i odbudowa bioróżnorodności i ekosystemów.

Po drugie, nie wyrządza poważnych szkód żadnemu z tych celów środowiskowych. Po trzecie, jest prowadzona zgodnie z minimalnymi gwarancjami. Minimalnymi gwarancjami są procedury, które mają zapewnić przestrzeganie standardu odpowiedzialnego prowadzenia działalności gospodarczej, na przykład wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych oraz ONZ i jej wyspecjalizowanych agencji dotyczące działalności gospodarczej i praw człowieka, także w obszarze praw pracowników, ochrony środowiska czy zwalczania korupcji. Po czwarte,

Sustainability Reporting Standards in Poland” *Economics and Environment*, nr 1 (2025): 982.

³ Key Performance Indicators, dalej jako „KPI”.

spełnia techniczne kryteria kwalifikacji ustanowione odrębnymi przepisami. Jednocześnie dana działalność kwalifikuje się jako wnosząca istotny wkład w realizację co najmniej jednego z celów środowiskowych, jeżeli bezpośrednio wspomaga inne rodzaje działalności we wnoszeniu istotnego wkładu, pod warunkiem że nie prowadzi to do uzależnienia od aktywów, które podważają długoterminowe cele środowiskowe, przy czym ma to istotne pozytywne skutki dla środowiska.

Taksonomia stanowi więc narzędzie klasyfikacyjne, które porządkuje rodzaje działalności gospodarczej według ich wpływu na środowisko. Jej podstawowymi zadaniami są: ujednolicenie kryteriów oceny działalności gospodarczej, przekierowanie kapitału na inwestycje proekologiczne, ograniczenie zjawiska *greenwashingu*, ale także minimalne gwarancje społeczne, które obejmują przestrzeganie praw człowieka i standardów pracy oraz przeciwdziałanie korupcji.

Wypełnienie kryteriów taksonomii nie jest obecnie warunkiem uzyskania szeroko rozumianej pomocy publicznej, szczególnie krajowej, ale jest już warunkiem dostępu do środków z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, czyli *de facto* warunkuje udział w sporej części rynku. Podobnie przedsiębiorca niespełniający kryteriów taksonomii zostanie wykluczony z programu zielonych certyfikatów. Należy spodziewać się, że w nieodległej perspektywie kryteria taksonomii staną się przesłankami o charakterze *sine qua non* dla uzyskania wszelkich środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, a nawet udziału w projektach inwestycyjnych jako wykonawca. Spełnienie warunków taksonomii rychło stanie się warunkiem funkcjonowania na rynku i prowadzenia działalności gospodarczej, nie tylko dla uzyskania pomocy od państwa[4].

Przedsiębiorcy, którzy wykażą, że ich działalność spełnia wymogi taksonomii, będą mieli większe możliwości rozwoju, dostępu do finansowania i rynków[5]. Prawdopodobnie powstaną oddzielne, bardziej korzystne ścieżki dla tych, którzy te kryteria spełniają. Jest to więc szansa już dziś, która pozwala wyróżnić się na tle konkurencji; za kilka lat będzie warunkiem uczestnictwa na

4 Tomasz Bojar-Fijałkowski, „Unijna taksonomia jako potencjalny warunek pomocy państwa dla przedsiębiorców – uwagi na gruncie gospodarczego prawa środowiska” *Studia Prawnoustrojowe*, 63 (2024): 44-45.

5 Więcej: Tomasz Bojar-Fijałkowski, „The EU Taxonomy as a Business Assessment Tool: Opportunities and Threats, Chances to Use New Technologies” *GIS Odyssey Journal*, nr 1 (2024): 55-65.

rynku. Szybkie rozpoznanie tych zasad umożliwi przedsiębiorcom zdobycie, a w przyszłości – utrzymanie przewagi konkurencyjnej^[6].

3 | Taksonomia działalności gospodarczej a ekonomia społeczna

Zarówno taksonomia działalności gospodarczej, jak i ekonomia społeczna opierają się na idei zrównoważonego rozwoju, który integruje wymiar ekonomiczny, środowiskowy i społeczny. Ekonomia społeczna realizuje cele społeczne bezpośrednio, natomiast standardowa taksonomia tworzy ramy umożliwiające ich uwzględnienie w systemie gospodarczym. Mimo to można wskazać tu na pewną wspólnotę celów.

Dzięki taksonomii możliwe jest formalne uznanie określonych działalności za „zrównoważone” i porównywanie podmiotów, tym samym zwiększanie wiarygodności w oczach inwestorów i kontrahentów. Jednym z najważniejszych aspektów jest wpływ taksonomii działalności gospodarczej na przepływy kapitałowe. System klasyfikacji kieruje bowiem inwestycje do działalności zgodnych z kryteriami zrównoważonego rozwoju i zwiększa dostęp do finansowania dla podmiotów spełniających te kryteria, m.in. uzależnia dostęp do środków UE i innych źródeł publicznych, a nawet finansowania bankowego z sektora prywatnego. W tym sensie taksonomia pełni funkcję instytucjonalnego potwierdzenia wartości ekonomii społecznej. Dla podmiotów ekonomii społecznej oznacza to zarówno szansę, jak i wyzwanie w postaci konieczności spełnienia określonych wymogów formalnych.

Jednakże taksonomia działalności gospodarczej koncentruje się zdecydowanie na środowisku, a nie na celach społecznych. Kryteria techniczne, jakie wprowadza taksonomia, mogą być trudne do spełnienia dla małych podmiotów społecznych, stąd równocześnie istnieje ryzyko marginalizacji działalności społecznych, które nie wpisują się w ramy środowiskowe ustanowione taksonomią działalności gospodarczej.

Przykładami podmiotów ekonomii społecznej prowadzących zrównoważoną działalność gospodarczą, najczęściej zgodną ze standardami

⁶ Tomasz Bojar-Fijałkowski, „Prawo klimatyczne i jego nowe instrumenty oddziaływania na gospodarkę” *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 2 (2025): 40.

taksonomii, mogą być spółdzielnie socjalne zajmujące się recyklingiem surowców, utrzymaniem terenów zielonych czy lokalną energetyką odnawialną^[7]. Podobnie centra integracji społecznej zajmujące się reintegracją zawodową i społeczną oraz lokalną działalnością usługową. Także fundacje prowadzące działalność gospodarczą, na przykład w obszarze edukacji ekologicznej, czy GOZ wpisują się w nurt łączący ekonomię społeczną z taksonomią działalności gospodarczej.

4 | Cele społeczne w aktualnej taksonomii działalności gospodarczej

Podmioty ekonomii społecznej, dzięki swojemu lokalnemu działaniu, niezwykle często realizują cele środowiskowe wskazane w taksonomii, czego przykładami mogą być spółdzielnie recyklingowe wpisujące się w założenia GOZ czy nieduże przedsięwzięcia energetyczne. W praktyce ekonomia społeczna bywa nośnikiem wyrażającym cele taksonomiczne na poziomie lokalnym.

Zasada „do no significant harm”^[8] oznacza, że działalność gospodarcza nie może szkodzić celom środowiskowym. Organizacje społeczne często działają w modelu holistycznym, gdzie cele społeczne powiązane są z celami środowiskowymi. Co więcej, podmioty ekonomii społecznej najczęściej unikają negatywnych efektów ubocznych swojej działalności w postaci negatywnego oddziaływania na środowisko, nie są to duże podmioty prowadzące zakłady emisyjne, a organizacje lokalne i zaangażowane w otoczenie. Działają one w duchu odpowiedzialności, gdyż często łączą w jednym miejscu środowisko pracy i życia. Stąd ich troska o bioróżnorodność czy efektywne wykorzystywanie zasobów. Choć DNSH jest zaplanowane jako środowiskowe, ma realne konsekwencje społeczne.

Minimalne gwarancje społeczne^[9] to kluczowy most między taksonomią działalności gospodarczej a ekonomią społeczną. Taksonomia wymaga zgodności m.in. z międzynarodowymi standardami praw człowieka i prawa

⁷ Więcej: Dominik Bierecki, „Energy Transformation and the Social Economy: The Nexus Between Citizen Energy Communities and Social Enterprises under Polish Law” *Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych*, nr 1 (2025): 85-98.

⁸ O jakiej mówi art. 17 taksonomii. Dalej jako „DNSH”.

⁹ Ustanowione art. 18 taksonomii.

pracy^[10] w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji i uczciwych warunków pracy. Standardy te to rdzeń ekonomii społecznej, a podmioty ekonomii społecznej zazwyczaj spełniają lub przekraczają te wymogi.

Ład korporacyjny i raportowanie^[11] to powiązanie z SFDR^[12] i dyrektywą CSRD, gdzie elementy wspólne to: mierzenie wpływu, wskaźniki ESG w tym społeczne pod literką S, transparentność działań. Podmioty ekonomii społecznej z założenia są zarządzane demokratycznie, uwzględniają partycypację interesariuszy oraz reinwestowanie zysków. Stąd wspólny obszar tych systemów na płaszczyźnie transparentności, odpowiedzialności i długoterminowej wartości zamiast maksymalizacji zysku. Ekonomia społeczna stosuje pomiar wpływu społecznego oraz może skutecznie dostarczać dane do raportowania taksonomicznego i niefinansowego. Największa synergia widoczna jest w obszarze GOZ, usług społecznych z komponentem środowiskowym, zielonych miejsc pracy, lokalnej energii odnawialnej, rewitalizacji społeczno-ekologicznej.

O ile ekonomia społeczna nie jest kategorią taksonomiczną, o tyle jest ona kompatybilna systemowo z jej wymogami, szczególnie w świetle art. 18, 17 i 3. Taksonomia to „język inwestorów – kapitału”, a ekonomia społeczna to „treść” i źródło projektów. Zauważyć należy jednak brak kompatybilności w zakresie mierzalności, bo taksonomia działalności gospodarczej wymaga mierzalnych wskaźników, jak np. emisje, technicznych kryteriów kwalifikacji czy KPI, a ekonomia społeczna używa wskaźników miękkich. Podsumowując ten wątek, stwierdzić można, że taksonomia działalności gospodarczej nie potrzebuje ekonomii społecznej formalnie, ale w praktyce bez niej trudniej osiągnąć sprawiedliwą transformację i społeczną akceptację działalności. Z kolei ekonomia społeczna potrzebuje taksonomii działalności gospodarczej pośrednio, bo to ona coraz bardziej kieruje strumieniem kapitału.

¹⁰ M. in. OECD Guidelines for Multinational Enterprises, United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights, konwencjami International Labour Organization.

¹¹ Z art. 5-7 i pośrednio art. 18 taksonomii.

¹² Akronim od słów: Sustainable Finance Disclosure Regulation. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2088 z dnia 27 listopada 2019 roku w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych, (OJ L 317/1 z 9 grudnia 2019).

5 | Możliwe zmiany w taksonomii działalności gospodarczej uwzględniające cele społeczne

Gdyby chcieć, aby aktualna taksonomia działalności gospodarczej uwzględniała także cele ekonomii społecznej mogłoby się to udać bez dużych zmian regulacyjnych; szczególnie że standardowa taksonomia nie wyklucza, poza raportowaniem wymaganych danych, uwzględniania informacji dodatkowych. W tej kategorii obok wpływu środowiskowego prowadzonej działalności ujmować można by nieobligatoryjnie wpływ społeczny.

Dla rynku korzystającego z danych pochodzących z taksonomii działalności gospodarczej ważne są dane, szczególnie dane liczbowe. Wskaźniki „miękkie” o inkluzyjności, zatrudnianiu osób z grup defaworyzowanych czy SROI¹³ można przekuć w twarde i finansowo czytelne dane, na przykład o wskaźnikach ryzyka, stabilności przepływów czy efektywności kosztowej. Stosunkowo predysponowanym do uwzględniania walorów społecznych są określone działania gospodarcze, w przypadku których można wykazać połączenie celów środowiskowych i społecznych, jak spółdzielnie energetyczne, wykonywanie zielonych usług publicznych, gospodarka o obiegu zamkniętym połączona z reintegracją. Takie działania hybrydowe w naturalny sposób dołączają cele społeczne do podstawowych celów taksonomii działalności gospodarczej. Podmioty ekonomii społecznej mogą być też ważne dla łańcuchów dostaw obejmujących określone wartości. Duże podmioty wypełniając obowiązki w zakresie raportowania niefinansowego według CSRD mogą potrzebować społecznie wrażliwych dostawców także dla podniesienia swoich skumulowanych współczynników.

Gdyby chcieć dokonać niedużych zmian w modelu taksonomii działalności gospodarczej w kierunku kryteriów ekonomii społecznej i jej podmiotów, można do celów środowiskowych w art. 9 dodać siódmy, nawet fakultatywny, dedykowany wkładowi społecznemu organizacji. Artykuł 18 mógłby wyjść poza kryterium pasywne „nie szkodzić” na pozycję aktywną i postulować „aktywne działanie” także w sferze społecznej. Postulowane byłoby także ujmowanie

¹³ Akronim od angielskich słów „Social Return on Investment”, czyli społeczny zwrot z inwestycji, to narzędzie służące analizie mechanizmów powstawania i trwania wpływu organizacji na społeczeństwo, środowisko i gospodarkę, mierzeniu wartości tego wpływu i raportowaniu go. Więcej: Luigi Corvo, Lavinia Pastore, Marco Mastrodascio, Denita Cepiku, „The Social Return on Investment Model: A Systematic Literature Review” *Meditari Accountancy Research*, nr 7 (2022): 49–86.

modeli organizacyjnych nie tylko profili działalności, tak aby docenić podmioty ekonomii społecznej.

Powyższe można podsumować postulatem rozszerzenia kryterium zrównoważonej działalności gospodarczej, jakie weryfikuje taksonomia, o cel społeczny i badanie, czy prowadzona działalność jest zrównoważona środowiskowo i jednocześnie społecznie. Byłoby to przejście od „zielonej taksonomii” do taksonomii zrównoważonej w pełnym zakresie ESG z traktowaniem S na równi z pozostałymi obszarami.

6 | Ogólne założenia modelu „taksonomii społecznej”

Krokiem idącym jeszcze dalej niż rozszerzenie aktualnego modelu taksonomii działalności gospodarczej o cele społeczne byłoby stworzenie osobnej, dedykowanej tym wartościom „taksonomii społecznej”. Musiałaby ona ustanawiać cele społeczne jako równorzędne obecnym środowiskowym. Te mogłyby być następujące:

- integracja społeczna i zawodowa,
- dostęp do podstawowych usług jak zdrowie, edukacja czy mieszkanie,
- godna praca i płaca,
- redukcja nierówności społecznych i terytorialnych,
- wzmocnienie kapitału społecznego i wspólnot lokalnych,
- sprawiedliwa transformacja

Powyższe winny być sprawdzane analogicznie do art. 3 taksonomii. Działalność należałoby uznać za społecznie zrównoważoną, jeśli:

- wnosi istotny wkład w przynajmniej jeden z celów społeczny wskazanych powyżej,
- nie wyrządza istotnej szkody innym celom społecznym ani środowiskowym,
- jest prowadzona zgodnie z minimalnymi gwarancjami,
- spełnia techniczne kryteria kwalifikacji.

Istotny wkład społeczny w zakresie integracji mógłby obejmować udział procentowy osób wykluczonych i reprezentujących mniejszości pośród pracowników. Należałoby także uwzględnić w tym kryterium stabilność zatrudnienia i jego formy, np. bardziej doceniać umowy o pracę niż umowy cywilnoprawne. Dość prostą wydaje się analiza istotnego wkładu społecznego w obszarze godnej pracy, gdyż wykorzystać można tu zarówno dane o wysokości zarobków w organizacji wobec danych rynkowych, jak i ich

ewentualne dysproporcje względem np. płci czy innych kryteriów. W tym też obszarze warto uwzględnić kwestie partycypacji pracowników w procesie zarządzania, w tym w działalności związkowej i w występujących w organizacji ciałach reprezentatywnych.

Przy czym działalnością wyrządzającą istotną szkodę społeczną byłoby na przykład pogorszenie warunków pracy, wykluczenie lub dyskryminacja, ograniczenie dostępu do usług podstawowych czy negatywne oddziaływanie na społeczności lokalne. DNSH standardowej taksonomii opartej na kryteriach środowiskowych nie uwzględniają tych aspektów społecznych. Taksonomia społeczna wypełniłaby tę lukę.

Co istotne, takie cele społeczne wyraźnie korespondują z celami dyrektywy CSRD, która na potrzeby podmiotów ekonomii społecznej oraz na przykład przedsiębiorców mikro, małych i średnich mogłaby być wyraźnie uproszczona^[14]. Ewentualna taksonomia społeczna rozwiązywałaby także problem niedostrzegany przez standardową taksonomię działalności gospodarczej, mianowicie kryterium podmiotowe. Standardowa taksonomia stosuje kryterium przedmiotowe wobec rodzaju wykonywanej działalności i na jego podstawie uznaje działalność za wymagającą weryfikacji lub nie, nie uwzględniając formy organizacyjnej ani specyfiki samej organizacji. Różnić się będzie społecznie stowarzyszenie czy fundacja od spółki kapitałowej będącej częścią dużego holdingu, nawet gdy obie będą wykonywać taką samą działalność gospodarczą, konkurując ze sobą.

Taksonomia działalności gospodarczej nie uwzględnia specyfiki społecznej organizacji ani jej wpływu społecznego na otoczenie. Taksonomia społeczna dawałaby swoisty bonus organizacyjny dla podmiotów ekonomii społecznej, który mógłby okazać się rynkowo ważny dla konsumentów nie mniej niż walor zrównoważonego rozwoju. Jednocześnie podmioty ekonomii społecznej mogłyby być zwolnione z części kryteriów taksonomii społecznej przy założeniu, że część kryteriów spełniają z automatu. Przykładowo, spółdzielnia ze swojej natury cechuje się wysoką partycypacją, dystrybucją zysku i lokalnością. Także KPI mogłyby uwzględniać, jaki procent aktywów organizacja ulokowała w podmiotach ekonomii społecznej. To może być walorem w przypadku taksonomii działalności gospodarczej, a wymogiem w przypadku taksonomii społecznej.

¹⁴ Więcej: Ryszka Joanna, *Zrównoważony rozwój i należyta staranność w działalności małych i średnich przedsiębiorców*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2025.

Proponowany model taksonomii społecznej mógłby wypełnić lukę w spojrzeniu na organizacje weryfikowane rynkowo. Obok oceny, czym dana organizacja się zajmuje, dostarczyłby szerokich danych o jej wartościach. Prace nad takim modelem stanowią postulat *de lege ferenda* niniejszego opracowania. Przy czym obserwacja unijnego ustawodawcy pozwala sądzić, że w przyszłości można spodziewać się takich działań, choć niekoniecznie w wyniku lektury tegoż artykułu, jako że postulaty takie są już obecne, choć nie powszechne, w światowej literaturze^[15].

7 | Zakończenie

Powyższe opracowanie pozwala na wysnucie poniższych wniosków oraz wysunięcie następujących postulatów *de lege lata* i *de lege ferenda*:

1. Taksonomia działalności gospodarczej została ustanowiona na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852. Jej celem jest harmonizacja kryteriów ustalania, czy dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo i klimatycznie. Podmiotowo obejmuje ona grupę zobligowaną do raportowania niefinansowego na mocy dyrektywy CSRD oraz podmioty rynku finansowego. Instrument ten może ułatwić porównywanie podmiotów na rynku, ale może też je potencjalnie z niego wykluczać. Przedsiębiorcy, którzy wykażą, że ich działalność spełnia wymogi taksonomii, będą mieli większe możliwości rozwoju, dostępu do finansowania i rynków.

2. Zarówno taksonomia działalności gospodarczej, jak i ekonomia społeczna opierają się na idei zrównoważonego rozwoju, ale pierwsza kładzie nacisk na cele środowiskowe, a druga na społeczne. Taksonomia pełni funkcję instytucjonalnego potwierdzenia wartości ekonomii społecznej. Kryteria techniczne, jakie wprowadza taksonomia, mogą być trudne do spełnienia dla podmiotów ekonomii społecznej. Przykładami podmiotów ekonomii społecznej prowadzących zrównoważoną działalność gospodarczą, najczęściej zgodną ze standardami taksonomii, mogą być spółdzielnie socjalne zajmujące

¹⁵ Zob. Dirk A. Zetsche, Marco Bodellini, Roberta Consiglio, „Towards a European Social Taxonomy: A Scorecard Approach” *SSRN Scholarly Paper*, (2022). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4218874; Amir Moradi, Rabia Fatima, Tessa Groner, Hugo Gobato Souto, „EU Social Taxonomy for Sustainable Economic Activities: Exploring the Known and Navigating the Current Issues as well as Future Research” *Discover Sustainability*, nr 1 (2024).

się recyklingiem surowców, utrzymaniem terenów zielonych czy lokalną energetyką odnawialną.

3. Podmioty ekonomii społecznej, dzięki swojemu lokalnemu działaniu, niezwykle często realizują cele środowiskowe wskazane w taksonomii. Organizacje społeczne często działają w modelu holistycznym, gdzie cele społeczne powiązane są z celami środowiskowymi. Co więcej, podmioty ekonomii społecznej najczęściej unikają negatywnych efektów ubocznych swojej działalności w postaci negatywnego oddziaływania na środowisko. Taksonomia wymaga zgodności m.in. z międzynarodowymi standardami praw człowieka i prawa pracy w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji i uczciwych warunków pracy, co jest rdzeniem ekonomii społecznej.

4. Gdyby postulować zmiany wobec aktualnej taksonomii działalności gospodarczej uwzględniające cele ekonomii społecznej, mogłoby się to udać bez dużego wysiłku regulacyjnego. Szczególnie że taksonomia nie wyklucza raportowania wymaganych danych i informacji dodatkowych. W tej kategorii obok wpływu środowiskowego prowadzonej działalności ujmować można by wpływ społeczny. Wskaźniki „miękkie” należałoby przekuć w twarde i finansowo czytelne dane, na przykład o ryzykach, stabilności przepływów czy efektywności kosztowej. Do sześciu celów środowiskowych taksonomii można byłoby dodać siódmy, dedykowany wkładowi społecznemu organizacji.

5. Znacznie poważniejszym działaniem byłoby opracowanie w przyszłości modelu „taksonomii społecznej” ustanawiającej cele społeczne jako równorzędne obecnym celom środowiskowym. Cele te mogłyby być następujące: integracja społeczna i zawodowa; dostęp do podstawowych usług, jak zdrowie, edukacja czy mieszkanie; godna praca i płaca; redukcja nierówności społecznych i terytorialnych; wzmocnienie kapitału społecznego i wspólnot lokalnych; sprawiedliwa transformacja. Działalność należałoby uznać za społecznie zrównoważoną, jeśli wnosi istotny wkład w przynajmniej jeden z celów społecznych wskazanych powyżej; nie wyrządza istotnej szkody innym celom społecznym ani środowiskowym; jest prowadzona zgodnie z minimalnymi gwarancjami; spełnia techniczne kryteria kwalifikacji. Analiza działań unijnego ustawodawcy pozwala sądzić, że w przyszłości można spodziewać się takich kroków. Postulaty podobne są już obecne, choć nie powszechne, w światowej literaturze.

Bibliografia

- Bierecki Dominik, „Energy Transformation and the Social Economy: The Nexus Between Citizen Energy Communities and Social Enterprises under Polish Law” *Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych*, nr 1 (2025): 85-98.
- Bojar-Fijałkowski Tomasz, „Prawo klimatyczne i jego nowe instrumenty oddziaływania na gospodarkę” *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 2 (2025): 31-42.
- Bojar-Fijałkowski Tomasz, „The EU Taxonomy as a Business Assessment Tool: Opportunities and Threats, Chances to Use New Technologies” *GIS Odyssey Journal*, nr 1 (2024): 55-65.
- Bojar-Fijałkowski Tomasz, „Unijna taksonomia jako potencjalny warunek pomocy państwa dla przedsiębiorców – uwagi na gruncie gospodarczego prawa środowiska” *Studia Prawnoustrojowe*, 63 (2024): 35-47.
- Corvo Luigi, Lavinia Pastore, Marco Mastrodascio, Denita Cepiku, „The Social Return on Investment Model: A Systematic Literature Review” *Meditari Accountancy Research*, nr 7 (2022): 49-86.
- Jastrzębska Ewa, Barbara Kryk, Agata Lulewicz-Sas, „Reporting Corporate Governance in Accordance with European Sustainability Reporting Standards in Poland” *Economics and Environment*, nr 1 (2025).
- Moradi Amir, Rabia Fatima, Tessa Groner, Hugo Gobato Souto, „EU Social Taxonomy for Sustainable Economic Activities: Exploring the Known and Navigating the Current Issues as well as Future Research” *Discover Sustainability*, nr 1 (2024).
- Oostrum van Christina, „Sustainability Through Transparency and Definitions. A Few Thoughts on Regulation (EU) 2019/2088 and Regulation (EU) 2020/852” *European Company Law*, nr 1 (2021): 15-21.
- Ryszka Joanna, *Zrównoważony rozwój i należyta staranność w działalności małych i średnich przedsiębiorców*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2025.
- Zetzsche Dirk A., Marco Bodellini, Roberta Consiglio, „Towards a European Social Taxonomy: A Scorecard Approach” *SSRN Scholarly Paper*, (2022). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4218874.



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>

Aksjologia ekonomii społecznej a aksjologia rynku finansowego

The Axiology of Social Economy and the Axiology of the Financial Market

Abstract

The aim of this paper is to examine the possible interactions between the values that form the foundations of social economy and the values belonging to the financial market. To organize the considerations made, the first part of the study introduces the very concept of social economy and the set of fundamental values for it. Then, attention is focused on the axiology of the financial market, as it is the set of unique values that forms the bond of statutory regulations adopted at the level of individual segments of the financial market. These analyses have prompted a search for a common area, a connector – values important for both examined areas, allowing for mutual osmosis and building relationships between social networks and financial networks, strengthening their mutual potential. The study used the dogmatic-legal method as well as the axiological-legal method.

SŁOWA KLUCZOWE: ekonomia społeczna, rynek finansowy, aksjologia, wartości

KEYWORDS: social economy, financial market, axiology, values

MAGDALENA MAŁECKA-ŁYSZCZEK – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, e-mail: maleckam@uek.krakow.pl, ORCID – 0000-0002-8361-5064.

1 | Zagadnienia wprowadzające

Wzajemne relacje pomiędzy ekonomią społeczną a rynkiem finansowym mogą być wykazywane na rozmaitych płaszczyznach. Widoczne są chociażby odwołując się do pojęcia kapitału. Ekonomia społeczna oparta jest na kapitale społecznym^[1], z kolei rynek finansowy też odwołuje się do kapitału, tyle że do kapitału pieniężnego. Oczywiście, kapitał społeczny nierzadko wymaga wzmocnienia kapitałem pieniężnym. Rozwój kapitału społecznego uwarunkowany jest respektowaniem tak fundamentalnych wartości jak poszanowanie godności osoby ludzkiej, demokracja, partycypacja. To właśnie one umożliwiają dialog, rozwój lokalny, a w konsekwencji budowanie stabilnych struktur społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego ekonomia społeczna wpływa na zwiększenie i umocnienie kapitału społecznego, a jednocześnie stopień rozwoju i siła tej niematerialnej formy kapitału (jego jakość) przekładają się na stan rozwoju ekonomii społecznej. Są to zatem zjawiska ze sobą powiązane.

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie możliwych interakcji wartości stanowiących fundamenty ekonomii społecznej z wartościami przynależnymi rynkowi finansowemu. Zarówno bowiem ekonomia społeczna, jak i rynek finansowy posiadają właściwą sobie aksjologię. Pojawia się również kwestia możliwej do wskazania części wspólnej (rozumianej jako zbiór zawierający te wartości, które przynależą jednocześnie do obu badanych zbiorów). Z uwagi na narastające oddziaływania pomiędzy podmiotami ekonomii społecznej a podmiotami funkcjonującymi na rynku finansowym, zagadnienia niniejsze jawią się jako szczególnie istotne. Kwestie niniejsze nie były dotychczas przedmiotem badań na gruncie literatury przedmiotu, stąd

¹ Powiązanie koncepcji ekonomii społecznej z kapitałem społecznym widoczne jest zarówno na poziomie krajowym jak i międzynarodowym. Zgodnie z Krajowym Programem Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2030 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej – Uchwała nr 164 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej” (M. P. z 2014 r. poz. 811 z późn. zm.) ekonomia społeczna jest kluczowym ogniwem w przywracaniu godności i podmiotowości osób wykluczonych, dzięki któremu mogą one współtworzyć kapitał społeczny, a nie tylko korzystać z jego zasobów. W literaturze międzynarodowej na te zjawiska uwagę zwracają m.in. Kean Birch, Geoff Whittam, „The Third Sector and the Regional Development of Social Capital” *Regional Studies*, nr 3 (2008): 437-450.

stanowią oryginalne ujęcie zagadnień doniosłych zarówno w swym aspekcie teoretycznym, jak i praktycznym.

2 | Aksjologia ekonomii społecznej

Koncepcja ekonomii społecznej stanowi obszar narastającego zainteresowania doktryny. Ponadto, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 806) stanowi również przedmiot zainteresowania ustawodawcy. Zgodnie z definicją legalną, ekonomia społeczna ujmowana jest jako działalność podmiotów ekonomii społecznej na rzecz społeczności lokalnej w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej, tworzenia miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz świadczenia usług społecznych, realizowana w formie działalności gospodarczej, działalności pożytku publicznego i innej działalności o charakterze odpłatnym^[2]. Kluczowym dla zrozumienia niniejszej definicji normatywnej jest dookreślenie zakresu i form podmiotów ekonomii społecznej. Przynależą do nich m.in.: spółdzielnie socjalne, warsztaty terapii zajęciowej i zakłady aktywności zawodowej, jak i centra integracji społecznej i kluby integracji społecznej oraz spółdzielnie pracy, w tym spółdzielnie inwalidów czy też spółdzielnie niewidomych oraz spółdzielnie produkcji rolniej^[3]. Po spełnieniu ustawowo określonych wymogów^[4] niektóre spośród podmiotów ekonomii społecznej zyskują status przedsiębiorstwa społecznego^[5].

Jednocześnie podkreślić należy, że ekonomia społeczna nie może być ujmowana jedynie na płaszczyźnie normatywnej. Takie podejście byłoby ze wszech miar nazbyt upraszczające i nieuzasadnione. Koncepcji ekonomii społecznej nie da się sprowadzić do sumy artykułów i ustępów, gdyż jest ona niezwykle silnie uwarunkowana aksjologicznie. Nie da się jej

² Art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 806).

³ Szczegółowe omówienie poszczególnych form: *Ustawa o ekonomii społecznej. Komentarz*, red. Magdalena Małecka-Łyszczek, Radosław Mędrzycki (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 43-74.

⁴ W szczególności art. 3- art. 20 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 806).

⁵ Rory Ridley-Duff, Mike Bull, *Understanding Social Enterprise. Theory and Practice*, wyd. 3 (Los Angeles-London-New Delhi-Singapore-Washington DC-Melbourne: SAGE, 2019), 55-99.

również sprowadzić do prawideł czysto rynkowych[6]. Co więcej, to właśnie ekonomia społeczna postrzegana jest jako posiadająca potencjał, aby wpływać na inne działy/nurty ekonomii tak, by modelować je w kierunku jak najsilniejszego osadzenia aksjologicznego[7]. Dzieje się tak, gdyż podmioty przynależne do sektora ekonomii społecznej charakteryzuje naturalna umiejętność patrzenia nie tylko na siebie i swoje potrzeby, lecz szerzej w kontekście interesu społecznego, lokalnego, wspólnotowego. Uwarunkowane jest to właśnie oparciem się na szczególnych wartościach. W literaturze międzynarodowej w odniesieniu do ekonomii społecznej przywołuje się m.in. solidarność i spójność społeczną, odpowiedzialność i zaangażowanie, demokrację i partycypację, autonomię i niezależność, zaufanie[8], jak również zrównoważony rozwój[9]. Natomiast rodzimi autorzy wskazują na pomocniczość[10], solidarność[11], przy wyeksponowaniu szczególnego znaczenia godności osoby ludzkiej, gdyż wszelkie możliwe do wyróżnienia katalogi wartości i zasad powinny mieć jeden wspólny punkt odniesienia, którym jest człowiek[12]. Tym samym ekonomia społeczna to koncepcja relewantna etycznie. Poprzez odniesienie do problemów natury etycznej i humanitarnej dostrzeżona została także w nauce społecznej Kościoła

6 Jacques Defourny, Patrick Develtere, *The Social Economy: The Worldwide Making of a Third Sector* (Louvain-la-Neuve: de Boeck, 2009), 10. <https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/13613/1/Chap%201%20Defourny%20Develtere.pdf>.

7 *Unlocking the Social Economy. Towards an Inclusive and Resilient Society. Insight Report* (Geneva: World Economic Forum & Schwab Foundation for Social Entrepreneurship, 2022), 5. https://www3.weforum.org/docs/WEF_Unlocking_the_Social_Economy_2022.pdf.

8 Bruno Roelants, „How to define the social economy?”, [w:] *Preparatory Dossier to the First European Social Economy Conference in Central and Eastern Europe, Enlarging the Social Economy*, Prague 24-25.10. 2002 (Praha: CECOP, 2002), 31. https://www.academia.edu/27166520/Prague_First_SocialEconomy_Conference_Preparatory_Dossier_2002.

9 Christian Felber, Gus Hagelberg, *The Economy for Common Good. A Workable, Transformative Ethics-Based Alternative* (Cleveland: The Next System Project, 2017). <https://thenextsystem.org/sites/default/files/2017-08/FelberHagelberg.pdf>.

10 Irena Lipowicz, Magdalena Małecka-Łyszczek, Radosław Mędrzycki, *Ekonomia społeczna jako narzędzie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), 134-140.

11 Radosław Mędrzycki, *Zasada solidarności społecznej w prawie samorządu terytorialnego* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 95-101.

12 Magdalena Małecka-Łyszczek, *Współpraca administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2017), 21-22.

katolickiego[13].

W praktyce szczególna rola w rozwoju ekonomii społecznej przypisywana jest administracji samorządowej, gdyż jest to tzw. ekonomia wspólnotowa, uwarunkowana lokalnie, wyrastająca z oddolnych potrzeb, inicjatyw oraz dotycząca problemów społecznych powstających miejscowo czy terytorialnie. Jednocześnie podmioty ekonomii społecznej (jakkolwiek zewnętrzne względem administracji publicznej, lecz przynależne do puli podmiotów administrujących) mają istotny wpływ na realizację celów i zadań administracji publicznej, co wynika chociażby z osadzenia na tej samej kanwie aksjologicznej.

3 | Aksjologia rynku finansowego

Termin „rynek finansowy” na gruncie normatywnym pojawia się w tytule ustawy z 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (u.n.r.f.). Niemniej jednak w akcie tym nie odnajdziemy definicji normatywnej tego pojęcia. Wydaje się, że przyczyn braku definicji legalnej „rynku finansowego” upatrywać można w samej złożoności tej problematyki, gdyż przyjęcie takiej definicji mogłoby prowadzić do poważnych dylematów w procesie interpretacji przepisów prawa. Jak słusznie zauważa Lesław Góral, jakkolwiek celem definiowania prawniczego jest uzyskanie jasności tworzonych przepisów prawa, to przyjęcie jednej z wielu definicji rynku finansowego formułowanych w literaturze przedmiotu mogłoby rodzić wątpliwości i spory wokół tego,

13 Przykładowo: w *Centesimus annus* podkreślono potrzebę systemu obejmującego trzy podmioty: rynek, państwo oraz społeczeństwo obywatelskie. Uznając pozytywną rolę zysku jako wskaźnika dobrego funkcjonowania przedsiębiorstwa, wskazano, że nie jest on jedynym regulatorem, gdyż obok niego należy brać pod uwagę czynniki ludzkie i moralne (które w dłuższej perspektywie okazują się równie istotne dla życia przedsiębiorstwa. Jan Paweł II, *Encyklika Centesimus annus* (Watykan: Dykasteria ds. Komunikacji, 1991), 16. http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html. W *Caritas in veritate* wskazano, że sfera ekonomiczna należy do działalności człowieka i właśnie dlatego, że jest ludzka, powinna być etycznie strukturyzowana i instytucjonalizowana. Potrzeba zatem przestrzeni dla działalności ekonomicznej realizowanej przez podmioty, które „w sposób wolny decydują się kształtować swoją działalność w świetle zasad odmiennych od czystego zysku, nie rezygnując z tego powodu z wytwarzania wartości ekonomicznej”. Benedykt XVI, *Encyklika Caritas in veritate* (Watykan: Dykasteria ds. Komunikacji, 2009), 13. http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/pl/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html.

czy i w jakim zakresie określone kategorie podmiotów działających na rynku finansowym byłyby poddane nadzorowi. Dlatego ustawodawca, nie określając w u.n.r.f. istoty rynku finansowego, określił dla potrzeb nadzoru jego zakres podmiotowy. Przy przyjęciu fundamentalnego znaczenia zasady legalności nadzór wykonywany przez KNF nie może być domniemany, ale musi wynikać ze stosownych ku temu podstaw prawnych. Spoglądając na zakres art. 1 ust. 2 u.n.r.f., zakres nadzoru ujęty został szeroko, gdyż nie jest to tylko nadzór nad rynkiem finansowym, lecz także nad podmiotami, które wywierają wpływ na funkcjonowanie tego rynku[14].

Pojęcie rynku finansowego doprecyzowane jest na poziomie nauki prawa, gdzie słusznie wskazuje się, że jakkolwiek należy odróżnić rynek finansowy od rynku bankowego, rynku kapitałowego oraz rynku ubezpieczeniowego i emerytalnego, to te gałęzie polskiego systemu finansowego w wielu normach prawnych krzyżują się i oznaczenie wyraźnych granic jest trudne. Aktualnie podział na poszczególne sektory ma zatem znaczenie teoretyczne[15].

Należy zauważyć, że również problematyka rynku finansowego jest silnie uwarunkowania aksjologicznie. Bezpieczeństwo, stabilność, zaufanie to niewątpliwie wartości, które starają się chronić tak ustawodawca krajowy, jak i unijny, a patrząc z jeszcze szerszej perspektywy, widzimy to na poziomie regulacji prawa międzynarodowego. Sięgając chociażby do art. 2 u.n.r.f., można zauważyć, że ustawodawca *expressis verbis* przywołuje tutaj fundamentalne dla rynku finansowego wartości, takie jak: prawidłowe funkcjonowanie rynku finansowego, jego stabilność, bezpieczeństwo, przejrzystość, zaufanie, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników. Konsekwencją takiego osadzenia aksjologicznego jest penalizowanie zachowań, które w te wartości godzą, ujętych w bogatym katalogu przestępstw kodeksowych[16] i pozakodeksowych[17]. Dodatkowo

14 Lesław Góral, *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2013), art. 1.

15 Rafał Wojciechowski, „Art. 1”, [w:] *Nadzór nad rynkiem finansowym. Nadzór nad rynkiem kapitałowym. Komentarz*, red. Robert Zawłocki (Warszawa: Wolters Kluwer, 2025), 21.

16 Pośród przestępstw kodeksowych godzących w aksjologię rynku finansowego wskazać można przykładowo art. 297 (wyłudzenie kredytu), czy też art. 299 (pranie pieniędzy) ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 383 z późn. zm.).

17 Pośród przestępstw pozakodeksowych godzących w aksjologię rynku finansowego wskazać można przykładowo art. 171 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997

analiza art. 2 u.n.r.f. pozwala stwierdzić, że wartości wspólne dla całego rynku finansowego stanowią sumę wartości chronionych z uwagi na interes publiczny dla poszczególnych segmentów rynku finansowego[18].

Przywołane wartości są jednocześnie celami uznanymi za godne osiągnięcia, dążącymi do prawidłowego, modelowego funkcjonowania rynku finansowego. Wymagają zatem ochrony. I tu pojawiają się szczególnie rola i zadania Komisji Nadzoru Finansowego (KNF), służące prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego[19]. Jak wskazuje Krzysztof Schulz, szczegółowe cele związane ze sprawowaniem nadzoru przez KNF określone są w ustawach regulujących poszczególne elementy sektorów rynku finansowego, zaś z ich analizy wynika, że ustawodawca w poszczególnych sektorach chroni podobne wartości. Co symptomatyczne, w przypadku sektora bankowego, ubezpieczeniowego, emerytalnego i częściowo kapitałowego na pierwszy plan wysuwa się ochrona interesów „słabszych” uczestników obrotu (osób korzystających z usług finansowych)[20]. Pośród owych uczestników sytuować należy również poszczególne podmioty ekonomii społecznej, korzystające z uwagi na specyfikę swojej działalności i związanych z tym potrzeb z rozmaitych narzędzi i usług finansowych.

Na niniejsze kwestie można także spojrzeć poprzez pryzmat ustawy zasadniczej, skoro zgodnie z art. 20 Konstytucji: społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej[21]. Powyższe założenia odnoszą się również do działalności gospodarczej na poziomie rynku finansowego. Ten obszar stanowi dobro wspólne wszystkich jego

r. Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2026 r., poz. 38 z późn. zm.). W literaturze przedmiotu wprost wskazuje się, że spoglądając na komponenty rodzajowego przedmiotu ochrony przestępstw z art. 171 u.p.b., należy nawiązać do aksjologicznego umocowania niniejszych regulacji, przywołując: stabilność, bezpieczeństwo i zaufanie do systemu bankowego. Tak: Piotr Ochman, *Ochrona działalności bankowej w prawie karnym gospodarczym. Przepisy karne ustaw bankowych* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2011), 210-211.

18 Lesław Góral, *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym. Komentarz* (Warszawa: Lexis Nexis, 2013), art. 2.

19 Art. 4 u.n.r.f.

20 Krzysztof Schulz, *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), art. 2.

21 Art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

uczestników (podmiotów finansowych, jakimi są osoby fizyczne, osoby prawne lub inne jednostki organizacyjne oferujące produkty lub usługi finansowe, a także ich klientów oraz innych instytucji i organizacji na nim działających). Dlatego podstawą zrównoważonego rozwoju i bezpieczeństwa tego rynku jest etyczny wymiar działań podmiotów finansowych[22]. Wszędzie bowiem, niezależnie od konkretnego systemu prawnego i przyjmowanych rozwiązań szczegółowych, widoczna jest troska o należyte uregulowanie zagadnień, które mają służyć prawidłowemu funkcjonowaniu podmiotów na rynku finansowym. Można tutaj mówić zarówno o podmiotach, które świadczą swoje usługi (stąd regulacje reglamentujące, ustanawiające wymogi konieczne do spełnienia dla podejmowania określonego rodzaju działalności), jak i o inwestorach, ale także o kształtowaniu ram dla funkcjonowania stosownych organów nadzoru (również z uwagi na rozkład kompetencji pomiędzy organami krajowymi a unijnymi). W rezultacie zadaniem racjonalnego i odpowiedzialnego ustawodawcy jest kreowanie przepisów, które będą sprzyjały należytemu/optimalnemu funkcjonowaniu rynku opartego na przyjmowanych wartościach, a będą eliminowały dysfunkcje, niewydolności, a zwłaszcza patologie, które mu zagrażają, godząc tak w instytucje finansowe, jak i klientów usług finansowych, a ujmując szerzej – w ogół społeczeństwa. W konsekwencji zgodzić się należy, że zapewnienie bezpieczeństwa i stabilności finansowej stanowi nowy paradygmat regulacji rynku finansowego[23]. Zarówno bezpieczeństwo, jak i stabilność rynku finansowego mają fundamentalne znaczenie dla całej gospodarki i dynamiki funkcjonowania poszczególnych podmiotów – banków, inwestorów czy klientów, w tym również podmiotów ekonomii społecznej.

22 Zob.: Kanon Dobrych Praktyk Rynku Finansowego, jak i Uchwała Nr 99/08 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 18 marca 2008 r. w sprawie rekomendacji stosowania Kanonu Dobrych Praktyk Rynku Finansowego (Dz. Urz. KNF z 2008 r., Nr 3, poz. 9).

23 Marcin Olszak, Anna Jurkowska-Zeidler, *Prawo rynku finansowego. Doktryna, instytucje, praktyka* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016), 12.

4 | Zaufanie jako wartość fundamentalna dla budowania interakcji na linii ekonomia społeczna a rynek finansowy

Zarówno ekonomia społeczna, jak i rynek finansowy mogą być analizowane z perspektywy wartości-celów^[24], które stanowią podstawy aksjologiczne prawa. To właśnie wartości stanowią fundament, na którym budowane są szczegółowe regulacje odnoszące się do poszczególnych form podmiotów ekonomii społecznej i przynależnych im obszarów podejmowanej działalności. Analogicznie w odniesieniu do rynku finansowego. Tu również wartości takie jak: stabilność, bezpieczeństwo i przejrzystość są realizowane w praktyce poprzez konkretne regulacje ustawowe. Przykładowo, te związane z udzielaniem zezwoleń i nadzorem nad spełnianiem – przez akcjonariuszy, organy lub same podmioty nadzorowane – warunków prowadzenia danej działalności. Dlatego tylko uczestnicy rynku posiadający cechy wskazane w ustawie oraz wypełniający swoje obowiązki regulacyjne w okresie posiadania zezwolenia zapewniają stabilność i bezpieczeństwo rynku finansowego. Z tej właśnie perspektywy postrzegać należy szereg instrumentów ustawowych przypisanych KNE, związanych z wpływem na osoby lub podmioty (przykładowo takich, jak ocena odpowiedzialności członków organów podmiotów nadzorowanych).

Spoglądając z możliwie szerokiej perspektywy badawczej, można stwierdzić, że tym, co wspólne dla aksjologii ekonomii społecznej i aksjologii rynku finansowego, jest zaufanie. Co więcej, to właśnie ta wartość pozwala na podejmowanie wzajemnych działań nasilających wzajemne interakcje pomiędzy sektorem społecznym a finansowym.

Zgodnie z definicją językową na gruncie *Słownika Języka Polskiego PWN*, zaufanie to: (1) przekonanie, że jakiejś osobie lub instytucji można ufać; (2) przekonanie, że czyjeś słowa, informacje itp. są prawdziwe; (3) przekonanie, że ktoś posiada jakieś umiejętności i potrafi je odpowiednio wykorzystać. W konsekwencji „zaufać” to: (1) powierzyć swoje sprawy osobie lub instytucji, właśnie tej, której się ufa; (2) uznać, że czyjeś słowa, informacje itp. są

²⁴ Co do samego pojęcia „wartości-cele” zob.: Hubert Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2025), 159-160 i przywołana tam literatura; *Teoria i filozofia prawa*, red. Adam Dyrda (Warszawa: Wolters Kluwer 2021), 62-63.

prawdziwe, czyli godne zaufania; oraz (3) uznać, że ktoś posiada jakieś umiejętności i potrafi je odpowiednio wykorzystać.

Wychodząc od analizy językowej, przyjmuję, że zaufanie jest warunkiem *sine qua non* prawidłowego wdrażania szczegółowych rozwiązań, budowanych na styku ekonomii społecznej i rynku finansowego, chociażby tych związanych zarówno z zaciąganiem przez przedsiębiorców społecznych kredytów bankowych, jak i z zaciąganiem pożyczek w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. Mówić tu należy *de facto* o charakteryzującym się dynamiką procesie, jakim jest budowanie zaufania. Na poziomie rynku finansowego podkreśla się, jak istotne jest zaufanie ze strony usługobiorców oraz inwestorów (co jest w pełni zrozumiałe, jeżeli weźmie się pod uwagę, że te właśnie podmioty są dawcami kapitału na rynek finansowy). Natomiast brak zaufania prowadzi do ryzyka, że zainwestowany kapitał zostanie wycofany oraz że zmniejszy się skłonność do korzystania z usług finansowych, co przyczynia się do zmniejszenia tempa rozwoju gospodarczego. Zaufanie jest zatem kluczowe dla rozwoju rynku finansowego^[25]. W kontekście tematyki niniejszego opracowania istotne jest również budowanie zaufania podmiotów ekonomii społecznej do rynku finansowego.

5 | Podsumowanie

Aktualnie obserwujemy narastanie relacji zachodzących między różnymi sektorami. Multicentryczność tworzonych w ten sposób sieci pozwala na wychwycenie coraz bardziej skomplikowanej architektury powiązań, w tym również pomiędzy podmiotami ekonomii społecznej a obszarem przynależnym rynkowi finansowemu. Jak wskazano w niniejszym artykule, szukając tego co fundamentalne i wspólne, sięgnąć należy do osadzenia aksjologicznego. To właśnie działanie oparte na wartościach stanowi warunek wstępny pozwalający na budowanie wzajemnego zaufania pomiędzy podmiotami podejmującymi interakcję. Zarówno sektor społeczny, jak i ekonomiczny nie działają w próżni aksjologicznej. To wartości stanowią punkt odniesienia dla porządku prawnego. Wyznaczają też jego przeznaczenie, uzasadniając przyjmowane w nim rozwiązania. Co więcej, determinują

²⁵ Bartosz Wojno, „Art. 2”, [w:] *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym. Komentarz*, red. Marek Wierzbowski, Ludwik Sobolewski, Paweł Wajda (Warszawa: C.H. Beck, 2023, Legalis).

stanowienie, stosowanie i przestrzeganie prawa, znajdując zastosowanie w każdej z faz funkcjonowania porządku prawnego. Dlatego trudno przecenić ich znaczenie^[26].

Dla wzmocnienia niniejszych procesów swoje istotne znaczenie ma zatem działalność ustawodawcy. Ponadto, nie mniej ważna jest aktywność władzy wykonawczej, ujmowana przez pryzmat prawnych form działania administracji, zwłaszcza mając na uwadze działalność społeczno-organizatorską (w tym edukacyjną, propagującą pożądane wzorce), która polega na bieżącym reagowaniu na zmieniające się zjawiska życia społecznego i gospodarczego, nie tylko poprzez wykonywanie prawa, ale również poprzez tworzenie nowych wartości^[27].

Bibliografia

- Benedykt XVI, *Encyklika Caritas in veritate*. Watykan: Dykasteria ds. Komunikacji, 2009. http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/pl/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html.
- Birch Kean, Geoff Whittam, „The Third Sector and the Regional Development of Social Capital” *Regional Studies*, nr 3 (2008): 437–450. Doi: 10.1080/00343400701874222.
- Defourny Jacques, Patrick Develtere, *The Social Economy: The Worldwide Making of a Third Sector*. Louvain-la-Neuve: de Boeck, 2009. <https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/13613/1/Chap%201%20Defourny%20Develtere.pdf>.
- Felber Christian, Gus Hagelberg, *The Economy for Common Good. A Workable, Transformative Ethics-Based Alternativ*. Cleveland: The Next System Project, 2017. <https://thenextsystem.org/sites/default/files/2017-08/FelberHagelberg.pdf>.
- Góral Lesław, *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2013.
- Izdebski Hubert, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2025.
- Jan Paweł II, *Encyklika Centesimus annus*. Watykan: Dykasteria ds. Komunikacji, 1991. http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html.

²⁶ Piotr Lisowski i Jan Boć, „Normatywizacja w prawie administracyjnym,” w *Wartości w prawie administracyjnym*, red. Jan Zimmermann (Warszawa: Wolters Kluwer 2015), 23–24.

²⁷ Jan Zimmermann, *Prawo administracyjne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2014), 399.

- Lipowicz Irena, Magdalena Małecka-Łyszczyk, Radosław Mędrzycki, *Ekonomia społeczna jako narzędzie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Lisowski Piotr, Jan Boć, „Normatywizacja w prawie administracyjnym”, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. Jan Zimmermann. 19-43. Warszawa: Wolters Kluwer 2015.
- Małecka-Łyszczyk Magdalena, *Współpraca administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.
- Mędrzycki Radosław, *Zasada solidarności społecznej w prawie samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Ochman Piotr, *Ochrona działalności bankowej w prawie karnym gospodarczym. Przepisy karne ustaw bankowych*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2011.
- Olszak Marcin, Anna Jurkowska-Zeidler, *Prawo rynku finansowego. Doktryna, instytucje, praktyka*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016.
- Ridley-Duff Rory, Mike Bull, *Understanding Social Enterprise. Theory and Practice*, wyd. 3. Los Angeles-London-New Delhi-Singapore-Washington DC-Melbourne: SAGE, 2019.
- Roelants Bruno, „How to define the social economy?”, [w:] *Preparatory Dossier to the First European Social Economy Conference in Central and Eastern Europe, Enlarging the Social Economy, Prague 24-25.10. 2002*, 25-31. Praha: CECOP, 2002. https://www.academia.edu/27166520/Prague_First_SocialEconomy_Conference_Preparatory_Dossier_2002.
- Schulz Krzysztof, *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Teoria i filozofia prawa*, red. Adam Dyrda. Warszawa: Wolters Kluwer 2021.
- Unlocking the Social Economy. Towards an Inclusive and Resilient Society. Insight Report*. Geneva: World Economic Forum & Schwab Foundation for Social Entrepreneurship, 2022. https://www3.weforum.org/docs/WEF_Unlocking_the_Social_Economy_2022.pdf.
- Ustawa o ekonomii społecznej. Komentarz*, red. Magdalena Małecka-Łyszczyk, Radosław Mędrzycki. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Wojciechowski Rafał, „Art. 1”, [w:] *Nadzór nad rynkiem finansowym. Nadzór nad rynkiem kapitałowym. Komentarz*, red. Robert Zawłocki. 19-23. Warszawa: Wolters Kluwer, 2025.
- Wojno Bartosz, „Art. 2”, [w:] *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym. Komentarz*, red. Marek Wierzbowski, Ludwik Sobolewski, Paweł Wajda. Warszawa: C.H. Beck, 2023. Legalis.
- Zimmermann Jan, *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2014.



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>

Rola państwa w dążeniu do rozwoju ekonomii społecznej na przykładzie francuskiej koncepcji ESS (*économie sociale et solidaire*)

The Role of the State in Striving to Develop the Social Economy on the Example of the French Concept of ESS (économie sociale et solidaire)

Abstract

This paper is part of the author's broader comparative research on French legal regulations. In this case, the analysis focuses on the specific concept of ESS (*économie sociale et solidaire*), which was introduced into French legislation in 2014, almost ten years earlier than in Poland. This ESS concept, which can be translated as "social and solidarity economy," is a significant sector in France combining economic and social activity. It encompasses associations, cooperatives, mutual insurance companies, and foundations, which generate approximately 10% of GDP and employ 13-14% of the private sector. Characterized by shared governance and limited profitability, it plays a key role in addressing social and environmental issues through local, inclusive, and solidarity-based actions. Selecting France as a point of reference for comparative analysis allowed to achieve the primary goal of this publication: to identify certain differences in the discussed area, which, especially from the perspective of the Polish legislator, may serve as a catalyst for reflection on potential statutory changes. The comparative method, which allows for an analysis of law from a broader perspective than just the national perspective, also gave the possibility to draw conclusions regarding potential directions for changes, both in general and specific nature. One such conclusion is that the French legislator assigns a much more crucial role to entities pursuing the development of the social economy than their Polish counterpart.

SŁOWA KLUCZOWE: ekonomia społeczna, prawo francuskie, bankowość spółdzielcza, prawo porównawcze

KEYWORDS: social economy, French law, cooperative banking, comparative law

MICHAŁ MARIAŃSKI – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, e-mail: michal.marianski@uwm.edu.pl, ORCID – 0000-0001-6212-914X.

1 | Wprowadzenie

Przedmiotem analizy w ramach niniejszego opracowania uczyniono wywodzącą się z francuskiej kultury prawnej specyficzną koncepcję ESS (*économie sociale et solidaire*). Co istotne, doktryna ta została formalnie wprowadzona do francuskiego ustawodawstwa 31 lipca 2014 roku^[1], a zatem o wiele wcześniej niż w Polsce, co powoduje, że doświadczenia i założenia modelu francuskiego mogą być dla innych państw bardzo inspirujące.

Wspomniana koncepcja ESS, tłumaczona dosłownie na język polski jako „gospodarka społeczna i solidarna”, to sektor generujący około jedną dziesiątą francuskiego PKB i zatrudniający kilkanaście procent ogółu pracowników sektora prywatnego we Francji. Sektor ten cechują zasady współodpowiedzialności oraz ograniczonej rentowności, co ma istotne znaczenie dla jego głównego celu, jakim jest rozwiązywanie problemów za pośrednictwem działań lokalnych opartych na wzajemnej solidarności.

Wybór prawa francuskiego jako punktu odniesienia do prowadzonej analizy pozwoli na realizację głównego celu niniejszej publikacji, jakim jest identyfikacja pewnych specyficznych cech i nietypowych rozwiązań przyjętych we Francji. Owa odrębność bądź specyfika wykazywana będzie z punktu widzenia polskiego systemu prawnego, co może przyczynić się do rozszerzenia dyskusji nad polską ustawą o ekonomii społecznej^[2] czy dalszymi zmianami w ramach ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających^[3].

Metoda porównawcza, mając na uwadze fakt, że wprowadza znacznie szerszą, bo ponadnarodową, perspektywę analizy, pozwala na wyprowadzenie znacznie bardziej pogłębionych wniosków^[4]. Metoda porównawcza pozwoliła również na wyprowadzenie twierdzeń co do potencjalnych kierunków zmian zarówno o charakterze ogólnym czy koncepcyjnym, jak i o charakterze szczegółowym. Jednym z takich kierunków potencjalnych zmian jest

1 Ustawa - LOI n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, Dz.U. (JORF) n°0176 du 1 août 2014.

2 Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej, Dz. U. z 2025 r., poz. 806.

3 Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz. U. z 2025 r., poz. 265, 1191, z 2026 r. poz. 331.).

4 Mariola Lemonnier, „Prawo publiczne a prawo prywatne. Uwagi prawnoporównawcze na podstawie prawa francuskiego” *Studia Prawno-Ekonomiczne*, nr 100 (2016): 77.

ocena realności rozszerzenia na inne porządku prawne przyznanej przez francuskiego ustawodawcę kluczowej roli podmiotom mającym na celu rozwój tzw. ekonomii społecznej. Dodatkowe aspekty porównawcze nawiązują do faktu, że zarówno w Polsce, jak i we Francji bankowość spółdzielcza wywodzi się z dziewiętnastowiecznych idei samopomocy finansowej. W tym aspekcie warto wspomnieć o powstałych w Niemczech w połowie XIX wieku spółdzielniach kredytowych inspirowanych przez społeczną działalność Friedricha Raiffeisena i Franza Schulze-Delitzscha. Spółdzielnie te wykorzystywały lokalny kapitał, badając za każdym razem celowość danej pożyczki[5].

Warto również zaznaczyć, że zarówno we Francji (np. grupy *Crédit Agricole* czy *Banque Populaire*), jak i w Polsce banki spółdzielcze działają na rzecz lokalnych społeczności, opierają się na zasadzie „jeden członek – jeden głos”, mają ograniczony cel maksymalizacji zysku na rzecz stabilności i wsparcia członków. Wydaje się jednak, że założenia systemu bankowości spółdzielczej we Francji są inne niż w Polsce, gdyż francuski sektor jest bardziej skonsolidowany i dzięki temu kapitałowo silniejszy. Przeprowadzone w ramach niniejszego opracowania porównanie pozwala jednak ocenić kierunki rozwoju polskiego sektora oraz analizować wpływ centralizacji na stabilność systemu.

Uzasadnieniem podjęcia niniejszego zagadnienia był również fakt, że polski ustawodawca niejednokrotnie wzorował się na wzorcach francuskich. Jednym z takich przykładów jest chociażby francuski system mediacji finansowej, który stanowił punkt odniesienia dla rozwoju instytucji Rzecznika Finansowego w Polsce[6] czy też procedur reklamacyjnych i pozasądowego rozwiązywania sporów[7]. Dodatkowo, coraz częściej w polskiej doktrynie prawa finansowego badania systemu prawa francuskiego stanowią asumpt do refleksji nad reformą regulacji krajowych zarówno w odniesieniu do

5 Janusz Kaliński, *Historia gospodarcza XIX i XX w.* (Warszawa: PWE, 2008), 48.

6 Mariola Lemonnier, „Le fonctionnement de la médiation sur le marché financier en France face au défi de l'innovation technologique” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 63 (2024): 211.

7 Mariola Lemonnier, „Wybrane Zagadnienia Francuskiego Prawa spółdzielczego na tle orzecznictwa Sądu Kasacyjnego (Cour De Cassation)” *Prawo i Więź*, nr 43 (2023): 77.

materialnego prawa podatkowego[8], podatków i opłat lokalnych[9], jak i prawa rynku finansowego[10].

2 | Geneza Koncepcji ESS (*économie sociale et solidaire*)

Jak już nadmieniono, doktryna ESS (*économie sociale et solidaire*) została formalnie wprowadzona do francuskiego ustawodawstwa 31 lipca 2014 roku[11]. Niemniej jednak koncepcja ta została wypracowana znacznie wcześniej, gdyż w nauce francuskiej wskazuje się już na moment powstania regulacji w zakresie stowarzyszeń z 1901 roku, fundacji, towarzystw ubezpieczeń wzajemnych[12] czy też innych podmiotów prawa handlowego[13]. Ważnym elementem, mającym wpływ na ostateczny kształt formalnej koncepcji ESS, były również reformy związane z decentralizacją finansów publicznych z początku XXI wieku[14]. Koncepcja ta, w myśl której należy dążyć do pogodzenia działalności gospodarczej i użyteczności społecznej w ramach lokalnego i zrównoważonego rozwoju, przyczyniła się również do zaspokojenia podstawowych potrzeb nieobjętych tzw. gospodarką tradycyjną w czasach kryzysu, jak pandemia Covid-19[15].

8 Michał Mariański, „Francuski podatek od istotnego majątku związanego z rynkiem nieruchomości, jako możliwe źródło inspiracji dla polskiego ustawodawcy” *Kwartalnik Prawa Podatkowego*, nr 4 (2024): 118.

9 Luiza Budner-Iwanicka, Michał Mariański, „Organizacja Izb obrachunkowych we Francji i w Polsce. Wybrane aspekty prawnoporównawcze” *Finanse Komunalne*, nr 3 (2024): 7; Michał Mariański, „Podatkowe komisje konsultacyjne na poziomie gmin jako wsparcie dla krajowego systemu podatkowego” *Finanse Komunalne*, nr 1 (2026): 49-57.

10 Mariola Lemonnier, „Ochrona inwestora – od sygnalisty po zmiany modelu nadzoru na francuskim rynku finansowym” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 70 (2025): 193.

11 Ustawa – LOI n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, *Dz.U. (JORF)* n°0176 du 1 août 2014.

12 Pojawiły się już w XVIII wieku i rozwinęły się w XIX wieku, będąc zapowiedzią dzisiejszych towarzystw ubezpieczeń wzajemnych.

13 David Hiez, „Les relations ambiguës du droit de l'économie sociale et solidaire et de l'économie circulaire” *Revue juridique de l'environnement*, nr 47 (2022): 29.

14 Tomothée Duverger, „Les transformations incrémentales de l'action publique locale au prisme des lois d'économie sociale et solidaire (ESS) et d'organisation territoriale” *Politiques & management public*, nr 4 (2019): 444.

15 Armand Rosenberg, „L'économie sociale et solidaire (ESS) à l'épreuve de la Covid-19 dans les quartiers populaires” *Les Cahiers du Développement Social Urbain*, nr 2 (2020): 32.

Koncepcja ESS obejmuje zatem podmioty, które łączą działalność gospodarczą z misją społeczną, dlatego też do tego sektora zalicza się m.in. spółdzielnie, stowarzyszenia, fundacje, przedsiębiorstwa społeczne oraz bankowość spółdzielczą. Wspólnym mianownikiem tych podmiotów jest fakt, że co do zasady działają one dla dobra wspólnego, a nie jedynie dla maksymalizacji zysku swoich właścicieli czy członków bądź udziałowców.

W doktrynie francuskiej w toku ewolucji koncepcji ESS wyróżnia się cztery podstawowe zasady *économie sociale et solidaire*.

Pierwsza zasadą jest prymat celu społecznego nad zyskiem. Zysk, stanowiący kluczowy element klasycznej kapitalistycznej działalności gospodarczej, w tym przypadku nie jest celem samym w sobie, gdyż ma służyć realizacji celów społecznych. Realizacja owych celów jest oczywiście inna w każdym państwie z uwagi na pewne partykularyzmy czy też uwarunkowania historyczne. Niemniej w systemie francuskim kluczowe znaczenie odgrywają tutaj integracja zawodowa, rozwój współpracy lokalnej czy ochrona środowiska. Dość powiedzieć, że w tym ostatnim przypadku prawo francuskie wykształciło dość specyficzną koncepcję szkody przyszłej o ryzyku hipotetycznym, która w sposób niewątpliwy rzutuje na prewencyjny zakres ochrony pewnych elementów środowiska naturalnego^[16].

Innymi zasadami są demokratyczne zarządzanie oraz ograniczona dystrybucja zysków. Owa demokratyzacja przejawia się w domyślnym zrównaniu członkostwa z jednym głosem, niezależnie od wkładu kapitałowego. Powyższe stanowi zatem niewątpliwą różnicę względem domyślnego modelu spółek kapitałowych we Francji. Limity w redystrybucji zysków nawiązują do sytuacji, w której znaczna część wypracowanych środków jest reinwestowana i nie trafia do udziałowców w formie dywidendy bądź trafia w bardzo ograniczonym zakresie.

Ostatnia czwarta zasada nawiązuje do lokalnej tożsamości oraz solidarności, zwłaszcza na poziomie mniejszych wspólnot samorządowych. Owe zakorzenienie lokalne związane jest z faktem, że podmioty sektora ESS wspierają zasadniczo lokalne społeczności, promują zatrudnienie osób zagrożonych wykluczeniem oraz kierują się prymatem współpracy w miejsce konkurencji. Powyższe wspierane jest przez liczne formy prawne dedykowane

¹⁶ Michał Mariański, Magdalena Zielińska, „Pojęcie szkody przyszłej (*préjudice futur*) w prawie francuskim. Rozważania na tle polskich uregulowań prawnych” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 28 (2015): 144.

do takiej współpracy, ze szczególnym uwzględnieniem tzw. *coopération intercommunale* na poziomie gmin^[17].

Jak już nadmieniono, formalnie wyżej wskazane kwestie reguluje ustawa z 2014 roku *Loi relative à l'économie sociale et solidaire*, za pośrednictwem której zmieniono wiele artykułów kodeksu monetarnego i finansowego (fr. *Code monétaire et financier*) oraz jasno zdefiniowano wskazany już wyżej zakres pojęcia ESS, podmioty należące do tego sektora oraz zasady ich działania oraz wsparcia publicznego w tym zakresie. W zakresie będącym przedmiotem niniejszego opracowania kluczowe znaczenie mają art. L511-29 i następne *Code monétaire et financier*. Treść tych przepisów zostanie podana bardziej szczegółowej analizie w kolejnych fragmentach pracy, niemniej warto w tym miejscu zaznaczyć, że umiejscowione są one w księdze V przywoływanego kodeksu pt. Dostawcy usług (fr. *Les prestataires de services*). W ramach powyższej księgi wyodrębniono dodatkowo tytuł I dotyczący dostawców usług bankowych, w ramach którego kluczowe znaczenie ma sekcja czwarta regulująca kwestie organizacji zawodowych (fr. *Organes de la profession*), którym poświęcono właśnie artykuły od L511-29 do L511-32. Warto również w tym miejscu wspomnieć o art. L511-104 Kodeksu monetarnego i finansowego, który wprowadzono ustawą z 2014 roku, stanowiącym, iż państwo może powierzyć stałą misję o charakterze publicznym instytucji kredytowej lub spółce finansowej, która może wykonywać czynności bankowe związane z tą misją na warunkach określonych w dekrete *Conseil d'État*^[18].

3 | Ekonomia społeczna a prawo spółdzielcze

Banki spółdzielcze we Francji są bardzo ważną częścią koncepcji ESS, ponieważ, jak już nadmieniono, działając na rzecz członków i swoich społeczności, jednocześnie wspierają przede wszystkim lokalną gospodarkę. W tym miejscu warto zaznaczyć, że grupy takie jak *Crédit Agricole* czy *Banque Populaire*, pomimo tego, iż działają na dużą i ogólnokrajową skalę, zachowują elementy modelu ESS, co stanowi o specyfice sektora bankowego we Francji, zwłaszcza w zestawieniu z modelem funkcjonującym w Polsce.

¹⁷ Michał Mariański, „Formy realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego we Francji ze szczególnym uwzględnieniem spółek handlowych” *Prawo i Więź*, nr 35 (2021): 130.

¹⁸ Sąd ten, unikając celowo dosłownego tłumaczenia jego nazwy jako Rada Stanu, stanowi najwyższy sąd administracyjny we francuskim porządku prawnym.

Rola spółdzielczości jako elementu budowania stabilnego finansowania zadań państwa może być również rozważana w związku z raportem z 20 marca 2025 dotyczącym wyzwań i perspektyw gospodarki wojennej (fr. *Rapport sur les enjeux et perspectives de l'économie de guerre*)[19].

Już bowiem w samych założeniach do tego raportu czytamy, że w obliczu geostrategicznych wstrząsów i mnożenia się zagrożeń, które mogą zaszkodzić głównym interesom Francji, konieczne jest przygotowanie narodu do wojen jutra. Kosztem międzynarodowego prawa i porządku – często przyjmując postawę odrzucenia Zachodu – niektórzy aktorzy państwowi wybrali coraz bardziej nieskrępowane użycie siły i brutalności, aby narzucić swoją wolę. Daleki od wojowniczej retoryki, impuls nadawany od 2017 roku – po dekadach niedoinwestowania budżetu obronnego, będącego dziedzictwem ery błędnej „dywidendy pokoju”, ma jeden cel: zagwarantowanie Francji autonomii w analizie, podejmowaniu decyzji i działaniu. Aby wesprzeć te ambicje, niezbędna jest mobilizacja całego narodu, ponieważ obronność to nie tylko sprawa wojska, ale każdego obywatela[20].

Dodatkowo w raporcie wskazano, że wojna na Ukrainie, symbol powrotu działań wojennych o wysokiej intensywności na terytorium Europy, pokazała, jak ważne jest posiadanie sprawnej bazy przemysłowo-technologicznej, zdolnej do szybszej produkcji oraz elastycznych mechanizmów finansowych odpornych na zagrożenia zewnętrzne. Tym samym dywersyfikacja finansowania, w tym mobilizacja finansowania prywatnego w celu wsparcia bazy obronnej w przemyśle i technologii, stanowi kluczowy element francuskiej strategii. Powyższe wynika ze wzrostu znaczenia wstrząsu konkurencyjności i suwerenności europejskiej. Zgodnie z francuskimi ambicjami dotyczącymi zwiększenia europejskiej autonomii strategicznej, bardziej niż kiedykolwiek konieczne jest wprowadzenie realnego wstrząsu dla europejskiej konkurencyjności i suwerenności w obszarze sprzętu

19 Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission de la défense nationale et des forces armées portant recueil d'auditions de la commission sur l'économie de guerre (M. Jean-Michel Jacques), n° 1162. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/cion_def/l17b1162_rapport-information#. [dostęp: 31.3.2026].

20 Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission de la défense nationale et des forces armées portant recueil d'auditions de la commission sur l'économie de guerre (M. Jean-Michel Jacques), n° 1162, s. 5.

wojskowego^[21].

Na szczególną uwagę w kontekście koncepcji ESS zasługuje analiza przedstawiona na s. 268 przywoływanego raportu, gdzie wskazuje się, że obecnie większość francuskich banków spółdzielczych, w tym Crédit Agricole, Grupa BPCE i Crédit Mutuel, a także banki inwestycyjne, takie jak BNP Paribas i Société Générale, finansuje sektor obronny. Niektóre z nich opublikowały sektorowe polityki obronne i bezpieczeństwa, zgodne z celami społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR). Banki te podlegają jednak dodatkowo licznym wymogom przestrzegania i publikacji kryteriów pozafinansowych, w szczególności raportowania ESG i CSR, które służy komunikacji na temat finansowych, społecznych, środowiskowych i korporacyjnych aspektów ich działalności.

W tym kontekście warto wspomnieć również, że specyfika francuskich banków spółdzielczych, zwłaszcza po reformie z 2014 roku, przejawia się w znacznie silniejszej niż w Polsce roli wewnętrznego nadzoru grupowego. Zgodnie bowiem z art. L511-29 Code monétaire et financier, każda instytucja kredytowa lub firma finansowa jest zobowiązana do członkostwa w organizacji zawodowej lub organie centralnym zrzeszonym we Francuskim Stowarzyszeniu Instytucji Kredytowych i Firm Inwestycyjnych (AFCI)^[22]. Celem AFCI jest reprezentowanie zbiorowych interesów instytucji kredytowych, firm finansowych, instytucji pieniądza elektronicznego, instytucji płatniczych, firm zarządzających portfelem i firm inwestycyjnych, w szczególności wobec organów publicznych. Dodatkowo zadaniem Stowarzyszenia jest informowanie swoich członków i opinii publicznej, badanie wszelkich kwestii będących przedmiotem wspólnego zainteresowania oraz opracowywanie powiązanych rekomendacji w celu, w stosownych przypadkach, promowania współpracy między sieciami oraz organizowanie i zarządzanie usługami będącymi przedmiotem wspólnego zainteresowania. AFCI dba również o opracowywanie kodeksów postępowania mających zastosowanie do instytucji kredytowych, firm finansowych, firm zarządzających portfelem i firm inwestycyjnych, które mają być zatwierdzane na warunkach określonych w artykule L. 611-3-1. Francuskie Stowarzyszenie

²¹ Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission de la défense nationale et des forces armées portant recueil d'auditions de la commission sur l'économie de guerre (M. Jean-Michel Jacques), n° 1162, s. 58.

²² Fr. Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

Instytucji Kredytowych i Firm Inwestycyjnych ma również możliwość prowadzenia dialogu społecznego na temat ogólnych kwestii dotyczących wszystkich instytucji kredytowych, firm finansowych, instytucji płatniczych, firm zarządzających portfelem oraz firm inwestycyjnych z reprezentatywnymi związkami zawodowymi w tym sektorze, a statut tego podmiotu podlega zatwierdzeniu przez właściwe ministerstwo.

Ponadto we Francji każda grupa bankowości spółdzielczej musi posiadać tzw. *organe central* (organ centralny), który ma realną władzę nad bankami lokalnymi, może wydawać wiążące polecenia, odpowiada za płynność i wypłacalność całej grupy, podlega nadzorowi jako jeden podmiot skonsolidowany. Podstawą prawną jest w tym aspekcie art. L511-30 Code monétaire et financier, który stanowi, że do celów stosowania przepisów niniejszego kodeksu dotyczących instytucji kredytowych i firm finansowych, za podmioty centralne uznaje się: Crédit Agricole S.A., podmiot centralny kas oszczędnościowych i banków spółdzielczych[23] oraz Krajową Konfederację Kredytu Wzajemnego[24]. Dodatkowo, w pierwszym akapicie artykułu L511-31 uszczegółowiono, iż organy centralne reprezentują instytucje kredytowe i powiązane z nimi spółki finansowe przed Bankiem Francji oraz Urzędem Kontroli Ostrożnościowej i Restrukturyzacji (fr. *Autorité de contrôle prudentiel et de résolution- ACPR*)[25], stanowiącym jeden z elementów dwufilarowego systemu nadzoru nad rynkiem finansowym we Francji. Poza tym, kluczową rolę odgrywa również organ nadzoru makroostrożnościowego, *Autorité des marchés financiers* (AMF)[26]. Następnie w drugim akapicie przywoływanego wyżej artykułu L511-31 wskazano, że organy centralne odpowiadają za zapewnienie spójności swojej sieci i prawidłowego funkcjonowania powiązanych instytucji i spółek. W tym celu podejmują wszelkie niezbędne środki, w szczególności w celu zagwarantowania płynności i wypłacalności każdej z tych instytucji i spółek, a także całej sieci. Mogą również zakazać lub ograniczyć wypłatę dywidend akcjonariuszom lub wypłatę wynagrodzeń

23 Fr. Organe central des caisses d'épargne et des banques populaires.

24 Fr. Confédération nationale du crédit mutuel.

25 Zob. Michał Mariański, „Uprawnienia i kompetencje francuskiego pomocniczego organu nadzoru nad rynkiem finansowym *Autorité de contrôle prudentiel et de résolution*” *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 4 (2023): 38-44.

26 Michał Mariański, „Struktura wewnętrzna oraz podstawa funkcjonowania *L'Autorité des marchés financiers* (AMF) jako organu nadzoru nad rynkiem finansowym we Francji” *Monitor Prawa Bankowego*, nr 5(2016): 64-74.

za akcje członkom powiązanych z nimi instytucji kredytowych, spółek finansowych lub firm inwestycyjnych.

Co istotne, francuski ustawodawca doprecyzował, jakie tytuły, tzn. instrumenty finansowe lub papiery wartościowe w rozumieniu polskiej terminologii^[27], wynikające z ustawy nr 47-1775 z dnia 10 września 1947 r. o statusie spółdzielczym^[28], będące w posiadaniu bezpośrednio lub pośrednio organu centralnego w rozumieniu artykułu L. 511-30, nie są brane pod uwagę przy obliczaniu 50% limitu kapitału instytucji kredytowych z nimi powiązanych. Warto również zaznaczyć, że w świetle czwartego akapitu artykułu L. 511-31 organy centralne zapewniają stosowanie przepisów ustawowych i wykonawczych właściwych dla tych podmiotów oraz sprawują kontrolę administracyjną, techniczną i finansową nad ich organizacją i zarządzaniem. Kontrole na miejscu przeprowadzane przez jednostki centralne mogą być rozszerzone na ich spółki zależne, bezpośrednie lub pośrednie, a także na zakłady i spółki z nimi powiązane.

W kolejnych akapitach artykułu L511-31 Kodeksu monetarnego i finansowego, tzn. od piątego do siódmego, francuski ustawodawca uszczegóławia m.in. to, że w ramach swoich uprawnień organy centralne mogą nakładać sankcje przewidziane w obowiązujących je przepisach prawa. Utrata statusu instytucji lub spółki powiązanej musi zostać zgłoszona przez organ centralny do organu nadzoru ACPR, który następnie podejmuje decyzję o udzieleniu zezwolenia danej instytucji lub spółce. Co istotne, biura korporacyjne prowadzone w ramach organu centralnego, zgodnie z definicją zawartą w art. L. 511-30 niniejszego Kodeksu lub w instytucjach kredytowych i spółkach finansowych z nim powiązanych, należy traktować jako jedno biuro w sensie organizacyjnym.

Bardzo rozbudowany artykuł L511-31 *in fine*, dodatkowo stanowi, że po poinformowaniu Urzędu Kontroli Ostrożnościowej i Restrukturyzacji (ACPR), organy centralne mogą, jeżeli sytuacja finansowa danych instytucji i spółek tego wymaga i niezależnie od wszelkich przepisów lub postanowień stanowiących inaczej, podjąć decyzję o połączeniu dwóch lub więcej powiązanych podmiotów prawnych, całkowitej lub częściowej sprzedaży ich aktywów lub ich rozwiązaniu. Organy zarządzające tych podmiotów prawnych

²⁷ Zob. Mariola Lemonnier, Michał Mariański, Jakub Jan Zięty, „Ewolucja koncepcji papieru wartościowego w prawie polskim i francuskim” *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 8 (2011): 45.

²⁸ Fr. Loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération.

muszą być uprzednio skonsultowane z organami centralnymi. Te ostatnie są odpowiedzialne za likwidację instytucji kredytowych i powiązanych z nimi spółek finansowych lub za całkowitą lub częściową sprzedaż ich aktywów. Organy centralne powiadamiają daną instytucję lub spółkę oraz organ nadzoru ACPR o każdej decyzji o przystąpieniu lub wystąpieniu z członkostwa.

Ostatnim kluczowym artykułem tej sekcji Kodeksu monetarnego i finansowego, zmienionym wspomnianą już ustawą z 2014 roku, jest art. L511-32. Przepis ten stanowi, że bez uszczerbku dla uprawnień do przeprowadzania kontroli dokumentacji i inspekcji na miejscu, przyznanych Urzędowi Kontroli Ostrożnościowej i Restrukturyzacji (ACPR) w odniesieniu do instytucji i powiązanych z nimi spółek, organy centralne przyczyniają się, każdy w ramach swoich kompetencji, do stosowania bezpośrednio obowiązujących europejskich przepisów ustawowych i wykonawczych regulujących działalność instytucji kredytowych i firm finansowych. W ramach swojej funkcji zgłaszają wszelkie naruszenia tych przepisów organowi ACPR. Dodatkowo, na zasadzie odesłania do art. L615-1 niniejszego kodeksu, uregulowano, że to Minister ds. Gospodarki powołuje Komisarza Rządowego do każdego organu centralnego, o którym mowa w artykule L. 511-30, instytucji kredytowej lub firmy finansowej, jeżeli państwo powierzyło im uprawnienia władzy publicznej lub misję w interesie publicznym. Dekret określający przepisy wykonawcze do niniejszego artykułu, precyzuje w szczególności warunki, na jakich Komisarz Rządowy może wnieść sprzeciw wobec decyzji organów ustawodawczych organu centralnego, instytucji kredytowej lub firmy finansowej dotyczących realizacji powierzonych mu uprawnień władzy publicznej lub misji w interesie publicznym.

4 | Wnioski

Specyfika francuskiej koncepcji ESS (*économie sociale et solidaire*) polega między innymi na odwołaniu się do modelu gospodarki, w którym działalność ekonomiczna służy przede wszystkim celom społecznym, a nie maksymalizacji zysku. Powyższe stanowi jeden z filarów polityki publicznej we Francji, będąc podstawą również dla modelu bankowości spółdzielczej.

Jak wykazano w ramach niniejszej pracy, francuskie prawo wprost łączy bankowość spółdzielczą z koncepcją ESS, zwłaszcza po przyjęciu w 2014 roku odpowiedniej ustawy w tym zakresie (*Loi relative à l'économie sociale et solidaire*), która w sposób istotny zmieniła opisane w pracy działy Kodeksu monetarnego

i finansowego. Tym samym formalnie uznano banki spółdzielcze za część gospodarki społecznej, co warunkowało dostęp do określonych instrumentów wsparcia publicznego. W tym miejscu objawia się już pierwsza różnica modelu przyjętego we Francji w stosunku do modelu polskiego, gdzie brakuje jednego aktu prawnego tej rangi, który systemowo łączyłby bankowość spółdzielczą z ekonomią społeczną.

Zarysowana odrębność i specyfika prawa francuskiego mogą stanowić interesujące uzupełnienie zarówno do przeprowadzonych już badań i komentarzy na polską ustawę o ekonomii społecznej z 5 sierpnia 2022 roku, jak i w zakresie dalszych prac w zakresie zmian w funkcjonowaniu banków spółdzielczych, co regulowane jest odrębną ustawą z 7 grudnia 2000 roku. W ramach pierwszego z tych aktów prawnych dokonano już pierwszych ocen tej regulacji^[29], wskazując pewne rekomendacje co do przyszłych zmian^[30] i analizując wybrane zagadnienia definicyjne z zakresu ekonomii społecznej^[31].

Natomiast w ramach ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających pojawiły się już liczne publikacje odnoszące się do statutu banku spółdzielczego^[32], w tym ukazujące ewolucyjny charakter powyższych regulacji^[33] oraz dokonujące syntezy orzecznictwa w omawianej materii^[34]. Warto również nadmienić bardzo

²⁹ Andrzej Powałowski, Ewa Przeszło, „Wsparcie dla ekonomii społecznej – aspekty prawne” *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 7 (2023): 2; Jerzy Hausner, Norbert Laurisz, „Social economy ecosystem in Poland – impact of the 2022 legislative framework” *Oeconomia Copernicana*, nr 2 (2023): 306.

³⁰ Łukasz Gorceżyński, „Ustawa o ekonomii społecznej – omówienie i ocena regulacji oraz rekomendacje na przyszłość” *Kwartalnik Trzeci Sektor*, nr 59-60 (2022): 8.

³¹ Ewelina Florczak, Jacek Brdulak, „Przedsiębiorstwo społeczne w ujęciu ustawy o ekonomii społecznej versus teoria i praktyka gospodarcza” *Economic and Regional Studies*, nr 4 (2022): 494; Bogusław Lackoroński*, „Wprowadzenie”, [w:] Ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających. Komentarz*, red. Konrad Osajda (Warszawa: C.H. Beck, 2023), 3.

³² Joanna Główna, „Statut banku spółdzielczego – regulacje prawne. Część I” *Przegląd Prawno-Ekonomiczny*, nr 24 (2013): 90.

³³ Ewa Wysocka, „Ewolucja regulacji prawnych w bankowości spółdzielczej w Polsce” *Studia Iuridica*, t. LXXII (2017): 432.

³⁴ Jacek Skoczek, „Problematyka członkostwa w kasach oszczędnościowo-kredytowych w orzecznictwie Sądu Najwyższego w latach 2019–2022” *Prawo i Więź*, nr 43 (2023): 174.

wartościowe publikacje odnoszące się do sfery zasad prawa spółdzielczego^[35] czy członkostwa w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej zarówno w ujęciu krajowym^[36], jak i w ujęciu porównawczym^[37].

Niemniej, z uwagi na powyższą dość bogatą literaturę, brakuje publikacji odnoszących się bezpośrednio do francuskiej koncepcji ESS. Analiza tej koncepcji pozwoliła m.in. na wykazanie, że we Francji wprowadzono tzw. organ centralny, który pełni funkcję quasi-nadzorczą, mając jednocześnie kompetencje do kontroli, audytu i ingerencji w zarządzanie banków lokalnych. W tym zakresie w Polsce głównym nadzorcą pozostaje Komisja Nadzoru Finansowego, a same mechanizmy autokontroli wydają się być słabsze i mniej sformalizowane.

W zakresie innych wniosków z przeprowadzonej analizy warto wskazać, że co do zasady wszystkie aspekty ekonomii społecznej i spółdzielczości we Francji uregulowane są w bardzo rozbudowanym, ale jednym akcie prawnym, tzn. kodeksie monetarnym i finansowym. Posiłkowe zastosowanie do uwypuklenia rangi poszczególnych zapisów tego kodeksu zawiera również bardzo interesujący raport z 20 marca 2025 dotyczący wyzwań i perspektyw gospodarki wojennej (fr. *Rapport sur les enjeux et perspectives de l'économie de guerre*), który wskazał na ważną rolę ekonomii społecznej w zapewnieniu bezpieczeństwa i niezależności państwa w dobie obecnego wieloaspektowego kryzysu.

Powyższe jest o tyle istotne, że w czasach wspomnianej wyżej już w oficjalnych dokumentach państwowych gospodarki wojennej ESS odgrywa coraz ważniejszą rolę jako alternatywa dla czysto rynkowego i nastawionego jedynie na zysk modelu gospodarczego. Dodatkowo współczesny poziom niepewności geopolitycznej powoduje, że ważne jest, aby poszukiwać dodatkowych elementów stabilizujących poziom bezpieczeństwa państwa na poziomie krajowym i lokalnym, czego koncepcja ESS jest jednym z elementów.

W konsekwencji znaczenia nabiera ten aspekt francuskich regulacji, który przyznaje specjalny status grupom spółdzielczym traktując je jako tzw. banki

³⁵ Dominik Bierecki, „Zasada równości praw i obowiązków członków spółdzielni. Uwagi na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego” *Prawo i Więź*, nr 1 (2022): 264.

³⁶ Dominik Bierecki, *Członkostwo w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej* (Sopot: Wydawnictwo Spółdzielczego Instytutu Naukowego, 2013), 40.

³⁷ Dominik Bierecki, „New Regulation on Membership and Investor Shares in Credit Unions. Comparative Interpretation of Polish Law on Credit Unions” *Review of European and Comparative Law*, nr 56 (2024). 43.

systemowe, co powoduje, iż są traktowane prawnie jako jednolity organizm bankowy, posiadają specyficzne regulacje dotyczące m.in. zarządzania kapitałem czy relacji między centralą a kasami lokalnymi. W tym aspekcie w Polsce banki spółdzielcze pozostają odrębnymi podmiotami prawnymi i nie tworzą aż tak zintegrowanego organizmu prawnego. Dodatkowo wspomniany już w ramach niniejszej pracy fakt, iż we Francji każda grupa bankowości spółdzielczej musi posiadać tzw. organ centralny, który ma realną władzę nad bankami lokalnymi, może wydawać wiążące polecenia, odpowiada za płynność i wypłacalność całej grupy, powoduje, że siła oddziaływania spółdzielczości na rynek krajowy we Francji ma większy potencjał, zwłaszcza w kontekście jednolitej odpowiedzi na różne zdarzenia kryzysowe.

To podejście stanowi ważny punkt odniesienia także dla rozwoju sektora spółdzielczego i ekonomii społecznej w innych krajach, w tym w Polsce. Trzeba jednak brać pod uwagę, iż Francja jest dość specyficznym środowiskiem prawnym, mającym wiele partykularyzmów i nie wszystkie regulacje mogą podlegać bezpośredniej transpozycji. Niemniej wzorowanie się na francuskich rozwiązaniach i próba ich wdrożenia, zwłaszcza na zasadzie *mutatis mutandis*, wydają się być pomysłami wartymi rozważenia, zwłaszcza w kontekście opisywanych w niniejszej pracy tzw. organów centralnych stanowiących dodatkowy szczebel nadzoru i koordynacji bankowości spółdzielczej jako kluczowego elementu ekonomii społecznej.

Bibliografia

- Bierecki Dominik, „New Regulation on Membership and Investor Shares in Credit Unions. Comparative Interpretation of Polish Law on Credit Unions” *Review of European and Comparative Law*, nr 56 (2024): 43-62. Doi: 10.31743/recl.16881.
- Bierecki Dominik, „Zasada równości praw i obowiązków członków spółdzielni. Uwagi na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego” *Prawo i Więź*, nr 1 (2022): 264–281. DOI: 10.36128/priw.vi39.395
- Bierecki Dominik, *Członkostwo w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej*. Sopot: Wydawnictwo Spółdzielczego Instytutu Naukowego, 2013.
- Budner-Iwanicka Luiza, Michał Mariański, „Organizacja Izby obrachunkowych we Francji i w Polsce. Wybrane aspekty prawnoporównawcze” *Finanse Komunalne*, nr 3 (2024): 7-20.
- Duverger Tomothée, „Les transformations incrémentales de l'action publique locale au prisme des lois d'économie sociale et solidaire (ESS) et d'organisation

- territoriale” *Politiques & management public*, nr 4 (2019): 443-458. Doi : 10.3166/pmp.36.2019.0017.
- Florczak Ewelina, Jacek Brdulak, „Przedsiębiorstwo społeczne w ujęciu ustawy o ekonomii społecznej versus teoria i praktyka gospodarcza” *Economic and Regional Studies*, nr 4 (2022): 492-508. Doi: 10.2478/ers-2022-0033.
- Główka Joanna, „Statut banku spółdzielczego – regulacje prawne. Część I” *Przegląd Prawno-Ekonomiczny*, nr 24 (2013): 88-96.
- Gorczyński Łukasz, „Ustawa o ekonomii społecznej – omówienie i ocena regulacji oraz rekomendacje na przyszłość” *Kwartalnik Trzeci Sektor*, nr 59-60 (2022): 8-28. Doi: 10.26368/17332265-59/60-3/4-2022-1.
- Hausner Jerzy, Norbert Laurisz, „Social economy ecosystem in Poland – impact of the 2022 legislative framework” *Oeconomia Copernicana*, nr 2 (2023): 305-328.
- Hiez David, „Les relations ambiguës du droit de l'économie sociale et solidaire et de l'économie circulaire” *Revue juridique de l'environnement*, nr 47 (2022): 27-32.
- Kaliński Janusz, *Historia gospodarcza XIX i XX w.* Warszawa: PWE, 2008.
- Lackoroński Bogusław, „Wprowadzenie”, [w:] *Ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających. Komentarz*, red. Konrad Osajda. Warszawa: C.H. Beck, 2023.
- Lemonnier Mariola, „Le fonctionnement de la médiation sur le marché financier en France face au défi de l'innovation technologique” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 63 (2024): 207-223. Doi: 10.31648/sp.9625.
- Lemonnier Mariola, „Ochrona inwestora – od sygnalisty po zmiany modelu nadzoru na francuskim rynku finansowym” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 70 (2025) : 191-208. Doi: 10.31648/sp.11402
- Lemonnier Mariola, „Prawo publiczne a prawo prywatne. Uwagi prawnoporównawcze na podstawie prawa francuskiego” *Studia Prawno-Ekonomiczne*, nr 100 (2016): 67-77.
- Lemonnier Mariola, „Wybrane Zagadnienia Francuskiego Prawa spółdzielczego na tle orzecznictwa Sądu Kasacyjnego (Cour De Cassation)” *Prawo i Więzy*, nr 43 (2023): 70-87. Doi: 10.36128/priw.vi43.599.
- Lemonnier Mariola, Michał Mariański, Jakub Jan Zięty, „Ewolucja koncepcji papieru wartościowego w prawie polskim i francuskim” *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 8 (2011): 43-53.
- Mariański Michał, „Formy realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego we Francji ze szczególnym uwzględnieniem spółek handlowych” *Prawo i Więzy*, nr 35 (2021): 128-139. DOI: 10.36128/priw.vi35.249.
- Mariański Michał, „Francuski podatek od istotnego majątku związanego z rynkiem nieruchomości, jako możliwe źródło inspiracji dla polskiego ustawodawcy” *Kwartalnik Prawa Podatkowego*, nr 4 (2024): 105-120. Doi: 10.18778/1509-877X.2024.04.05

- Mariański Michał, „Podatkowe komisje konsultacyjne na poziomie gmin jako wsparcie dla krajowego systemu podatkowego” *Finanse Komunalne*, nr 1 (2026): 49-57.
- Mariański Michał, „Struktura wewnętrzna oraz podstawa funkcjonowania L'Autorité des marchés financiers (AMF) jako organu nadzoru nad rynkiem finansowym we Francji” *Monitor Prawa Bankowego* nr 5 (2016): 64-74.
- Mariański Michał, „Uprawnienia i kompetencje francuskiego pomocniczego organu nadzoru nad rynkiem finansowym Autorité de contrôle prudentiel et de résolution” *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 4 (2023): 38-44.
- Mariański Michał, Magdalena Zielińska, „Pojęcie szkody przyszłej (préjudice futur) w prawie francuskim. Rozważania na tle polskich uregulowań prawnych” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 28 (2015): 143-161.
- Powałowski Andrzej, Ewa Przeszło, „Wsparcie dla ekonomii społecznej – aspekty prawne” *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 7 (2023): 2-9.
- Rosenberg Armand, „L'économie sociale et solidaire (ESS) à l'épreuve de la Covid-19 dans les quartiers populaires” *Les Cahiers du Développement Social Urbain*, nr 2 (2020): 32-33. Doi: 10.3917/cdsu.072.0032.
- Skoczek Jacek, „Problematyka członkostwa w kasach oszczędnościowo-kredytowych w orzecznictwie Sądu Najwyższego w latach 2019–2022” *Prawo i Więź*, nr 43 (2023): 173-86. Doi: 10.36128/priw.vi43.622.
- Wysocka Ewa, „Ewolucja regulacji prawnych w bankowości spółdzielczej w Polsce” *Studia Iuridica*, t. LXXII (2017): 431-456. Doi: 10.5604/01.3001.0011.7646.



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>

Pozbawienie strony zdolności postulacyjnej w postępowaniu cywilnym jako forma „wykluczenia” konsumenta

*Depriving a Party to the Proceedings of the Capacity to Sue as a Form of
“Exclusion” of the Consumer*

Abstract

The right of an action and the capacity to sue are the foundations (not the only ones) of the right to a court, and are extremely important elements of it. They enable a party or a participant in the civil procedure to act personally before the court. However, the capacity to sue is not absolute, as it can be excluded for factual or legal reasons. Therefore, someone is not authorized to personally appear in court as a party to the proceedings. In this context, the duty of obligatory assistance of an advocate is particularly important, i.e. the duty to appoint a professional legal representative when the law so requires. The paper aims to answer the question whether, in the case of a consumer who is the weaker party to a legal relationship with an entrepreneur (arising primarily from a contract), the deprivation of the capacity to sue can be a form of their exclusion from the process, making it impossible or at least significantly hindering the enforcement of rights before a court.

SŁOWA KLUCZOWE: konsument, przedsiębiorca, zdolność procesowa, zdolność postulacyjna, przymus adwokacko-radcowski, KEYWORDS: consumer, entrepreneur, right of an action, capacity to sue, obligatory assistance of an advocate

TOMASZ SZANCIŁO – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Europejskiej Wyższej Szkoły Prawa i Administracji w Warszawie, e-mail: tszancilo@ewspa.edu.pl, ORCID – 0000-0001-6015-6769.

1 | Wprowadzenie

Zdolność postulacyjna stanowi jeden z elementów prawa do sądu gwarantowanego w art. 45 Konstytucji RP oraz art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r.^[1] W polskim postępowaniu cywilnym jej ograniczenie (a w zasadzie pozbawienie) może wynikać przede wszystkim z tzw. przymusu adwokacko-radcowskiego. Rozwiązanie to ma na celu profesjonalizację procesu cywilnego albo z uwagi na przedmiot postępowania (np. w sprawach własności intelektualnej), albo z uwagi na etap postępowania (w postępowaniu przed Sądem Najwyższym).

Problem badawczy sprowadza się do ustalenia, czy w przypadku konsumentów, którzy często nie dysponują środkami na profesjonalną reprezentację przed sądem, wyłączenie zdolności postulacyjnej może prowadzić do faktycznego „wykluczenia” możliwości dochodzenia swoich praw, szczególnie mając na uwadze, że wartość przedmiotu sporu w sprawach konsumenckich niejednokrotnie jest niska, niższa niż rynkowe stawki pełnomocników profesjonalnych (adwokatów, radców prawnych). Jest to bardzo istotne, gdyż chodzi o spór z przedsiębiorcą, a więc osobą mającą zwykle znacznie większe możliwości (finansowe, prawne itd.) niż konsument. Na podstawie zarówno analizy dogmatyczno-prawnej, jak i praktyki można postawić tezę, że nie ma szczególnych regulacji dotyczących wyłączenia zdolności postulacyjnej w przypadku konsumentów. Chociaż te wyłączenia generalnie (bez względu na status strony) są uzasadnione, w konkretnych sytuacjach mogą powodować „wykluczenie”, a przynajmniej istotne ograniczenie dla konsumentów w procesie cywilnym, podczas gdy w orzecznictwie, nie tylko krajowym, ale również Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, widoczna jest wyraźna tendencja do ochrony konsumentów jako słabszej strony stosunku cywilnego. O ile istnieje instytucja, która to ograniczenie ma zniwelować, tj. ustanowienie pełnomocnika z urzędu, o tyle jest to zależne od sytuacji majątkowej i rodzinnej konsumenta, jak i od oceny sądu.

¹ Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.

2 | Istota zdolności procesowej konsumenta

Skuteczność czynności podejmowanych w ramach postępowania cywilnego, a więc również udzielenia pełnomocnictwa procesowego, jest uzależniona od tego, czy stronie (uczestnikowi postępowania) przysługuje zdolność sądowa, zdolność procesowa (art. 64 i 65 k.p.c.) oraz zdolność postulacyjna. O ile zdolność sądowa przysługuje każdemu podmiotowi prawa cywilnego (osobom fizycznym, osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym, o jakich mowa w art. 33¹ § 1 k.c.), o tyle zdolność procesowa oraz zdolność postulacyjna mają związek z określonymi przymiotami strony. Wskazuje się, że te zdolności zalicza się do kwalifikacji podmiotowych strony – przymiotów niezbędnych do możliwości uzyskania podmiotowości w sferze prawa procesowego[2]. To te dwie zdolności decydują o tym, czy strona może działać w postępowaniu cywilnym.

Należy przy tym rozróżnić te zdolności, chociaż najczęściej oba te pojęcia pokrywają się w praktyce. Niemniej wyłączenie zdolności postulacyjnej strony nie oznacza wyłączenia jej zdolności procesowej[3]. Jeżeli chodzi o zdolność procesową (do czynności procesowych), to w orzecznictwie przyjmuje się, że pozwala ona stronom dokonywać czynności procesowych osobiście lub przez osobiście ustanowionego pełnomocnika procesowego i odpowiada zdolności do czynności prawnych w sferze prawa materialnego[4]. Także w doktrynie zdolność procesową ujmuje się w zasadzie jednolicie[5]. Można przyjąć, że zdolność procesowa to przewidziana prawem możliwość podejmowania czynności procesowych, którą określić należy mianem kwalifikacji prawnej strony lub innego uczestnika postępowania do podejmowania czynności procesowych w postępowaniu cywilnym, która nie

2 Łukasz Błaszczak, Elwira Marszałkowska-Krześ, „Przymioty procesowe stron i uczestników postępowania nieprocesowego niezbędne do dochodzenia ochrony prawnej na drodze sądowej. Wybrane zagadnienia” *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. 95 (2015): 17.

3 Zob. np. Joanna Bodio, *Status dziecka jako uczestnika postępowania nieprocesowego* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 244; Monika Strus-Wołos, *Procedura cywilna. Nie tylko dla studentów* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 69.

4 Zob. np. postanowienie SN z 5 kwietnia 2017 r., II CSK 378/16, Legalis nr 1629616.

5 Zob. szerzej na ten temat Przemysław Feliga w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I, Art. 1–458¹⁶, wyd. 2, red. Tomasz Szanciło (Warszawa: C. H. Beck, 2023), 301 – 302.

stanowi kompetencji prawnej, uprawnienia lub prawa podmiotowego[6]. Innymi słowy, jest to przymiot strony (uczestnika postępowania), który pozwala na przeprowadzenie z jej udziałem ważnego sądowego postępowania cywilnego, niezależnie od jego trybu i rodzaju. Daje to stronie prawo do skutecznego dokonywania czynności procesowych we własnym imieniu osobiście lub przez ustanowionego pełnomocnika procesowego w ramach przysługujących uprawnień, obowiązków i ciężarów procesowych, jak i prawo do dokonywania takich czynności procesowych – skutecznie względem niego – przez pozostałe podmioty w postępowaniu cywilnym[7]. Jest to więc nie tylko uprawnienie, aby w ogóle być stroną w postępowaniu cywilnym (tego dotyczy zdolność sądowa), ale aby aktywnie w nim uczestniczyć – po stronie czynnej lub biernej albo jako uczestnik postępowania.

Ponieważ przymiot konsumenta[8] może przysługiwać wyłącznie osobom fizycznym (art. 22¹ k.c.), należy wskazać, że takie osoby mogą mieć pełną zdolność procesową, ograniczoną zdolność procesową oraz mogą nie mieć tej zdolności. Zależy to od posiadania zdolności do czynności prawnych, co oznacza, że zdolność procesowa tych osób jest odpowiednikiem zdolności do czynności prawnych, a momenty ich powstania i ustania są tożsame. Jak się wskazuje w orzecznictwie, art. 65 k.p.c. reguluje posiadanie zdolności procesowej na podstawie kryterium normatywnego, jakim jest zdolność do czynności prawnych, co oznacza odejście od kryteriów faktycznych, zakładających ocenę *ad casum* np. stanu psychicznego osoby będącej stroną postępowania[9]. W przypadku osób fizycznych zdolność procesowa nie ma zatem absolutnego charakteru.

W kontekście tematu opracowania można pominąć sytuację, gdy osoba fizyczna nie ma zdolności do czynności prawnych, a więc i zdolności procesowej, co oznacza, że nie może dokonać skutecznie żadnej czynności

6 Paweł Rawczyński, *Zdolność procesowa w sądowym postępowaniu rozpoznawczym w sprawach cywilnych* (Warszawa: C.H. Beck, 2018), 48.

7 Feliga w: *Kodeks*, 302.

8 Na temat pojęcia „konsument” zob. np. Łukasz Węgrzynowski, „Konsument w rozumieniu rozporządzenia nr 1215/2012 w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych” *Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych*, nr 2–3 (2022): 152 – 170; Radosław Strugała w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. Edward Gniewek, Piotr Machnikowski, wyd. 12 (Warszawa: C.H. Beck, 2025), art. 22¹, Nb 4 – 13.

9 Zob. uchwałę SN z 21 grudnia 2017 r., III CZP 66/17, OSNC 2018, Nr 6, poz. 61.

procesowej w sprawie cywilnej^[10]. Osoba małoletnia, która nie ukończyła 13 lat, oraz osoba, która osiągnęła ten wiek, ale została ubezwłasnowolniona całkowicie (art. 12 i 13 k.c.), musi być reprezentowana przez przedstawiciela ustawowego (rodzica lub opiekuna). Oczywiście jest, że taka osoba nie prowadzi działalności gospodarczej, co powoduje, że art. 22¹ k.c. może mieć do niej zastosowanie, ale tylko w zakresie, w jakim może ona zawrzeć osobiście z przedsiębiorcą umowę należącą do umów powszechnie zawieranych w drobnych sprawach życia codziennego – taka umowa staje się ważna z chwilą wykonania, chyba że pociąga za sobą rażące pokrzywdzenie takiej osoby (art. 14 § 2 k.c.). W doktrynie słusznie jednak wskazuje się, że również w takiej sprawie osobie tej nie przysługuje zdolność procesowa^[11]. Zawarcie umowy należącej do tej grupy nie oznacza, że osobie tej przysługuje zdolność do czynności prawnych w jakimkolwiek zakresie, chodzi bowiem tylko o ważność umowy w konkretnym przypadku. Abstrahując nawet od możliwości świadomego rozeznania takich osób, również co do ewentualnych czynności procesowych, nie sposób nie zauważyć, że art. 65 § 2 k.p.c. odnosi się tylko do osób fizycznych mających ograniczoną zdolność do czynności prawnych, a więc wyłącznie wówczas, gdy w świetle obowiązujących przepisów prawa materialnego mogą one samodzielnie dokonywać skutecznych i ważnych czynności prawnych.

Ograniczoną zdolność procesową ma osoba fizyczna, której przysługuje ograniczona zdolność do czynności prawnych – ma ona zdolność procesową tylko w sprawach wynikających z czynności prawnych, których może dokonywać samodzielnie (art. 65 § 2 k.c.). W prawie procesowym zawarto więc odesłanie do prawa materialnego celem oceny, jakich czynności prawnych może dokonywać samodzielnie osoba fizyczna ograniczona w zdolności do czynności prawnych, uzależniając od tego jej zdolność procesową. Zasadą jest przy tym, że do ważności czynności prawnej, przez którą osoba ograniczona

¹⁰ Z punktu widzenia tematu artykułu bez znaczenia pozostaje np., że ubezwłasnowolniony może złożyć wniosek o ubezwłasnowolnienie, jego zmianę lub uchylenie (art. 559 § 3 k.p.c.; zob. wyrok TK z 7 marca 2007 r., K 28/05, OTK-A 2007, Nr 3, poz. 24; uchwałę SN z 28 września 2016 r., III CZP 38/16, OSNC 2018, Nr 7–8, poz. 66), oraz zaskarżać orzeczenia wydane w postępowaniu w sprawach o ubezwłasnowolnienie (art. 560 § 1 k.p.c.), jak również udzielić pełnomocnictwa do zaskarżenia postanowienia o ubezwłasnowolnieniu (zob. postanowienie SN z 1 października 1999 r., II CKN 657/99, Legalis nr 46439) – w tych wszystkich sytuacjach nie chodzi bowiem o spór na linii konsument – przedsiębiorca.

¹¹ Andrzej Zieliński, „Zdolność do dokonywania czynności procesowych przez osobę poddaną opiece” *Palestra*, nr 6–7 (1982): 21.

w zdolności do czynności prawnych zaciąga zobowiązanie lub rozporządza swoim prawem, potrzebna jest zgoda jej przedstawiciela ustawowego (art. 17 k.c.), czyli rodzica lub kuratora, z tym że w przypadku kuratora do reprezentowania podopiecznego przed sądem nie jest potrzebne szczególne upoważnienie sądu opiekuńczego^[12].

Wyjątki są przewidziane przede wszystkim w sprawach wynikających z czynności prawnych określonych w art. 20–22 k.c.^[13]. Osoba małoletnia pomiędzy 13. a 18. rokiem życia, osoba pełnoletnia ubezwłasnowolniona częściowo (art. 15 i art. 16 § 1 k.c.) lub osoba, dla której ustanowiono doradcę tymczasowego (art. 549 § 1 k.p.c.), może zatem bez zgody przedstawiciela ustawowego: (1) zawrzeć umowę należącą do umów powszechnie zawieranych w drobnych bieżących sprawach życia codziennego; (2) rozporządzić swoim zarobkiem (chyba że sąd opiekuńczy z ważnych powodów inaczej postanowi), a więc i zawrzeć umowę z przedsiębiorcą, płacąc zarobionymi pieniędzmi; (3) dysponować przedmiotami majątkowymi, które przedstawiciel ustawy oddał jej do swobodnego użytku (z wyjątkiem czynności prawnych, do których dokonania nie wystarczy według ustawy zgoda przedstawiciela ustawowego). Te czynności prawne są ważne, dokonane przez osoby fizyczne, którym w tym zakresie przysługuje pełna zdolność do czynności prawnych. W praktyce zdarzają się np. umowy zawierane przez internet przez osoby o ograniczonej zdolności do czynności prawnych, dotyczące kupna stosunkowo mało wartościowych rzeczy. Taka osoba jest konsumentem, jeżeli czynność jest dokonywana z przedsiębiorcą. W każdej sytuacji należy ocenić, czy czynność dokonywana przez takiego konsumenta należy do jednej z trzech powyższych grup.

Natomiast osoby fizyczne, którym przysługuje pełna zdolność procesowa, mogą podejmować skutecznie wszelkie czynności procesowe w każdej sprawie cywilnej. Chodzi tu o osoby, które posiadają pełną zdolność do czynności prawnych – osoby pełnoletnie (które ukończyły 18 lat lub małoletnie z chwilą zawarcia związku małżeńskiego), nieubezwłasnowolnione całkowicie lub częściowo (art. 10–12 k.c.), i dla których nie ustanowiono doradcy tymczasowego. Istotne jest przy tym, że na zdolność procesową (i jej zakres) nie wpływają stan świadomości, choroba psychiczna i leczenie w poradni zdrowia

¹² Zob. postanowienia SN z 8 września 1970 r., II CZ 115/70, OSNC 1971, Nr 6, poz. 104, i z 30 września 1977 r., III CRN 132/77, OSNC 1978, Nr 11, poz. 204.

¹³ Z punktu widzenia tematu artykułu bez znaczenia pozostają np. sprawy, o których mowa w art. 22 § 3 k.p. oraz art. 453¹ i 573 k.p.c.

psychicznego^[14] czy fakt przebywania w zakładzie karnym^[15]. Okoliczności te same w sobie nie unicestwiają bowiem zdolności do czynności prawnych (w odniesieniu do osób przebywających w odizolowaniu, np. zakładzie psychiatrycznym czy zakładzie karnym, raczej w praktyce nie sposób mówić, aby miały one możliwość dokonania czynności prawnej z przedsiębiorcą). Jeżeli natomiast sąd dojdzie do przekonania, że strona w procesie – ze względu na jej stan psychiczny – znajduje się w stanie trwale wyłączającym świadome i swobodne powzięcie decyzji oraz wyrażenie woli, a stan ten zagraża jej interesom, powinien uznać udział prokuratora w sprawie za potrzebny i zawiadomić go o tym^[16]. W związku z tym osoba z zaburzeniami psychicznymi mająca zdolność procesową może udzielić pełnomocnictwa procesowego^[17]. Dopiero bowiem ubezwłasnowolnienie lub ustanowienie doradcy tymczasowego wpływa na zdolność procesową osoby fizycznej.

3 | Istota zdolności postulacyjnej konsumenta

Zdolność postulacyjna nie została uregulowana w Kodeksie postępowania cywilnego, nie była nawet rozważana w pracach nad jego projektem, w przeciwieństwie do projektu Kodeksu postępowania cywilnego z 1930 r., w którym ostatecznie również się jednak nie znalazła^[18]. Pojęcie to nie ma zatem normatywnego charakteru; w przepisach nie zawarto jego legalnej definicji. Ma ona pozaustawowy charakter, stanowiąc „wytwór” doktryny postępowania cywilnego i orzecznictwa^[19], przy czym jest to pojęcie ściśle procesowe, niezależne od prawa materialnego^[20], funkcjonujące również w innych systemach prawnych, przewidujących dalej idące ograniczenia

¹⁴ Zob. wyroki SN z 16 września 1999 r., II KKN 485/98, Legalis nr 335305, i 23 września 1999 r., II UKN 131/99, OSNP 2001, Nr 3, poz. 77.

¹⁵ Zob. wyrok WSA w Łodzi z 29 maja 2008 r., I SA/Łd 1202/07, LEX nr 482388.

¹⁶ Uchwała składu 7 sędziów SN – zasada prawna z 12 grudnia 1960 r., I CO 25/60, OSNCK 1961, Nr 2, poz. 32; zob. też postanowienie SN z 26 sierpnia 1970 r., I CZ 84/70, OSNC 1971, Nr 5, poz. 90.

¹⁷ Uchwała SN z 26 lutego 2015 r., III CZP 102/14, OSNC 2015, Nr 12, poz. 139.

¹⁸ Zob. szerzej Jacek Gudowski, *Pełnomocnictwo procesowe w postępowaniu cywilnym* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), 206.

¹⁹ Zob. np. postanowienia SN: z 31 stycznia 2013 r., II CZ 175/12, LEX nr 1293752; z 31 stycznia 2014 r., II CZ 84/13, LEX nr 1439387; z 5 grudnia 2025 r., III CZ 227/25, niepubl.

²⁰ Stanisław Gołąb, „Strona procesowa w kodeksie postępowania cywilnego” *Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne*, nr 1-6 (1939): 13.

w tej materii^[21]. Przyjmuje się, że zdolność postulacyjna to zdolność do osobistego dokonywania czynności procesowych (samodzielnego działania w postępowaniu cywilnym), co istotne – bez konieczności ustanowienia pełnomocnika procesowego^[22]. Obejmuje ona faktyczną i prawną możliwość dokonywania przez stronę osobiście aktów woli, składania wniosków procesowych i aktów o charakterze dyspozytywnym, jak również aktów wiedzy, oświadczeń dotyczących stanu faktycznego sprawy^[23]. Zdolność postulacyjną może mieć tylko ten, kto ma zdolność procesową, w związku z czym zdolność postulacyjna pozwala na faktyczne korzystanie ze zdolności procesowej^[24].

Ponieważ konsumentem jest osoba fizyczna dokonująca z przedsiębiorcą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową (art. 22¹ k.c.), zdolność postulacyjną konsumenta należy rozpatrywać tylko w tych przypadkach, w których osobie fizycznej przysługuje zdolność procesowa w zakresie czynności dokonywanych z przedsiębiorcą (i ewentualnie poza prowadzoną działalnością gospodarczą). Należy przy tym zwrócić uwagę, że przepisy regulujące postępowanie z udziałem konsumentów (art. 458¹⁴–458¹⁶ k.p.c.) nie zawierają w tej materii żadnych odrębności.

Można byłoby uznać, że pojęcia zdolności procesowej i zdolności postulacyjnej się pokrywają, niemniej w pewnych sytuacjach różnica jest widoczna. O ile obie te zdolności odnoszą się do możliwości dokonywania skutecznie czynności procesowych, to kluczowe jest, czy mogą to czynić osobiście. Jeżeli podmiot prawa może samodzielnie dokonywać czynności procesowych, ma zdolność procesową oraz zdolność postulacyjną. W związku z tym konsument, któremu przysługują te zdolności, może dokonywać czynności procesowych zarówno osobiście, jak i przez profesjonalnego lub nieprofesjonalnego pełnomocnika (o ile jest to jedna z osób z art. 87 § 1 lub

²¹ Zob. Soraya Amrani Mekki, „L'accès aux cours suprêmes – rapport français” *Studia Iuridica*, nr 81 (2019): 182; Michael Stürner, „Access to the Federal Court of Justice in Germany” *Studia Iuridica*, nr 81 (2019): 204.

²² Zob. np. postanowienie SN z 16 maja 2013 r., V CZ 151/12, OSNC-ZD 2014, Nr B, poz. 28; Mieczysław Sawczuk, *Zdolność procesowa w postępowaniu cywilnym* (Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1963), 79; Joanna Bodio, „Przymus adwokacko-radcowski – uwagi o stanie obecnym i perspektywach zmian” *Radca Prawny. Zeszyty Naukowe*, nr 1 (2015): 73; Izabella Gil w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. Elwira Marszałkowska-Krześ, Izabella Gil, wyd. 37 (Legalis, 2025), art. 87¹, Nt 1.

²³ Zob. szerzej Monika Cichorska, *Pełnomocnictwo w prawie procesowym cywilnym* (Warszawa: C.H. Beck, 2024), 150 – 152 i powołaną tam literaturę.

²⁴ Joanna Bodio, „Zdolność procesowa a zdolność postulacyjna. Glosa do uchwały SN z dnia 26 lutego 2015 r., III CZP 102/14” *Orzecznictwo Sądów Polskich*, nr 11 (2019): 40.

5 k.p.c.). Dopiero wyłączenie zdolności postulacyjnej powoduje niemożność samodzielnego działania przed sądem.

Wyłączenia zdolności postulacyjnej (również w odniesieniu do konsumenta) mogą wynikać z okoliczności faktycznych lub prawnych^[25], z tym że te pierwsze mają charakter subiektywny (leżą po stronie strony lub uczestnika postępowania), a drugie – obiektywny (są od nich niezależne). Pierwsze są związane z różnego rodzaju ograniczeniami natury faktycznej, co może dotyczyć nieznanomości języka polskiego lub języka prawnego, niepełnosprawności (np. niemowa, głuchoniemy) itd. Te ograniczenia nie stanowią przeszkody do działania przed sądem, gdyż strona może występować za pośrednictwem pełnomocnika procesowego czy tłumacza przysięgłego. W doktrynie i judykaturze przyjmuje się np., że brak zdolności postulacyjnej, spowodowany zaburzeniami psychicznymi, zasadniczo nie powoduje nieskuteczności lub nieważności czynności, z tym że w razie wykrycia braku tej zdolności sąd powinien jednak podjąć wszelkie kroki zmierzające do ustanowienia przez stronę pełnomocnika procesowego, zaś w skrajnych wypadkach zawiadomić prokuratora o celowości wstąpienia do sprawy lub złożenia wniosku o ubezwłasnowolnienie^[26]. Generalnie sąd nie może wymusić na stronie ustanowienia pełnomocnika procesowego, jako że jest to czynność dyspozytywna strony, co w przypadku sporu na linii przedsiębiorca-konsument ma istotne znaczenie, gdyż niejednokrotnie zdarza się, że przedsiębiorca jest reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika (czasem więcej niż jednego), zaś konsument występuje osobiście, nie znając lub nie rozumiejąc instytucji prawa procesowego i materialnego. Sąd (a w rzeczywistości przewodniczący) ma jednak obowiązek – doręczając pierwsze pismo sądowe w sprawie – pouczyć stronę o możliwości ustanowienia pełnomocnika procesowego oraz o tym, że zastępstwo przez

²⁵ Zob. np. Sławomir Dalka, *Sądowe postępowanie cywilne. Założenia ogólne i proces cywilny* (Gdańsk: Uniwersytet Gdański, 1984), 150; T. Wiśniewski, *Przebieg procesu cywilnego* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2013), 130; Joanna Misztal-Konecka, „O udziale w postępowaniu cywilnym osób, które doznają przeszkód faktycznych w osobistym dokonywaniu czynności procesowych” *Przegląd Sądowy*, nr 11–12 (2017): 125 – 127; Natalia Piotrowska w: *System Prawa Procesowego Cywilnego*, t. IV, cz. 3. *Postępowanie nieprocesowe. Postępowania z zakresu prawa spadkowego i pozostałe postępowania kodeksowe*, red. Piotr Rylski, Marcin Walasik (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), 1391.

²⁶ Zob. uchwałę SN z 26 lutego 2015 r., III CZP 102/14, i powołane tam orzecznictwo. Nadmienić należy, że w przypadku czynności procesowej należy mówić o jej bezskuteczności, a nie nieważności.

adwokata, radcę prawnego lub rzecznika patentowego nie jest obowiązkowe (art. 205² § 1 pkt 2 k.p.c.). W toku sprawy, w razie uzasadnionej potrzeby, przewodniczący może udzielić stronie niezbędnych pouczeń, w tym zwrócić uwagę na celowość ustanowienia pełnomocnika procesowego (art. 212 § 2 k.p.c.). Nie ma przy tym uzasadnienia pogląd, że w razie stwierdzenia braku zdolności postulacyjnej strony sąd może prowadzić postępowanie w sprawie, pomijając niezrozumiałe wyjaśnienia i zeznania takiej strony^[27], gdyż pozbawiałoby to ją prawa do sądu. W skrajnych przypadkach sąd nie tylko może odroczyć rozprawę (a niekiedy powinien to uczynić), ale również ustanowić stronie pełnomocnika z urzędu, co z punktu widzenia konsumenta może mieć istotne znaczenie.

Te skutki braku zdolności postulacyjnej nie dotyczą jednak ograniczeń o charakterze prawnym, które w praktyce są o tyle istotniejsze, że wynikają z przepisów prawa (są to zatem ustawowe wyłączenia omawianej zdolności) i dotyczą wszystkich osób występujących przed sądem. Są one związane z występowaniem tzw. względnego lub bezwzględnego przymusu adwokacko-radcowskiego, a więc obowiązku korzystania z zastępstwa profesjonalnego pełnomocnika procesowego. Brak zdolności postulacyjnej nie oznacza niemożności dokonywania wszystkich czynności procesowych, ale tylko tych, które muszą być dokonane przed sądem, w związku z czym np. stronie mogą być doręczane pisma procesowe; może ona ustanowić pełnomocnika w osobie adwokata lub radcy prawnego^[28] (skoro brak omawianej zdolności wiąże się właśnie z koniecznością ustanowienia takiego pełnomocnika).

O ile wyłączenia zdolności postulacyjnej związane z okolicznościami faktycznymi dotyczą określonej osoby fizycznej, chociaż niekoniecznie muszą być od niej zależne, to ograniczenia prawne mają charakter ogólny i dotyczą podmiotów prawa cywilnego bez względu na ich status. Nie jest nim np. obowiązek ustanowienia pełnomocnika, o którym mowa w art. 1135⁵ k.p.c. Po pierwsze, w tym przepisie chodzi wyłącznie o doręczanie pism sądowych takiemu pełnomocnikowi, co nie pozbawia strony możliwości samodzielnego dokonywania czynności procesowych (także przed Sądem Najwyższym, jeżeli stroną jest jedna z osób z art. 87¹ § 2 k.p.c.), nawet jeżeli pismo sądowe

²⁷ Tak Gołąb, „Strona procesowa”, 13.

²⁸ Na temat udzielenia pełnomocnictwa przed Sądem Najwyższym zob. Łukasz Węgrzynowski, „Pełnomocnictwo procesowe do złożenia skargi kasacyjnej a stosunek pracy pełnomocnika” *Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych*, nr 4 (2023): 117 – 131.

skierowane do strony zostanie pozostawione w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia (w trybie § 1 tego artykułu). Po drugie, jest to okoliczność faktyczna, całkowicie zależna od woli osoby fizycznej, a ustawodawca uregulował jedynie skutek (w § 2 tego artykułu) związany z doręczaniem pism procesowych w razie niewykonania tego obowiązku.

4 | Prawne wyłączenia zdolności postulacyjnej konsumenta

4.1. Postępowanie przed Sądem Najwyższym

Dla konsumenta kluczowe jest ograniczenie związane z przymusem adwokacko-radcowskim, przewidzianym w art. 87¹ § 1 k.p.c. W postępowaniu przed Sądem Najwyższym obowiązuje zastępstwo stron przez adwokatów lub radców prawnych, a w sprawach własności intelektualnej także przez rzeczników patentowych. O ile przed sądami powszechnymi co do zasady każda osoba (strona, uczestnik postępowania), która posiada pełną zdolność procesową, może sama dokonywać czynności procesowych, to przed Sądem Najwyższym musi być – co do zasady – reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika. Jest to uzasadnione szczegółowymi, wysokimi wymaganiami, jakie muszą spełniać środki zaskarżenia wnoszone do tego Sądu[29]. To rozwiązanie jest związane z profesjonalizacją postępowania przed Sądem Najwyższym, który nie jest sądem faktu, a sądem prawa. Ma na celu zapewnienie sprawności postępowania przez formułowanie pism procesowych na właściwym poziomie. Skoro bowiem pismo procesowe wnosi profesjonalny pełnomocnik, a więc taki, który uzyskał stosowne uprawnienia zawodowe, to w założeniu jego poziom formalny i merytoryczny jest zdecydowanie wyższy niż poziom pisma wnoszonego przez osobę, która takich uprawnień i umiejętności nie posiada.

Ten wymóg odnosi się do każdej czynności procesowej dokonywanej przez stronę, a czynności dokonane z naruszeniem tego obowiązku są bezskuteczne. Pisma procesowe sporządzone z naruszeniem art. 87¹ § 1 k.p.c. podlegają zwrotowi bez wzywania do usunięcia braków (art. 130 § 5 *in principio* k.p.c.). Dotyczy to również pisma strony załączonego do pisma pełnomocnika profesjonalnego jako „załącznik” – chodzi o sytuacje,

29 Marcin Łochowski w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I, Art. 1–458¹⁶, red. Tomasz Szancito, wyd. 2 (Warszawa: C.H. Beck, 2023), 399.

w których pismo pełnomocnika stanowi (w założeniu) tzw. pismo przewodnie, do którego załączone jest właściwe pismo procesowe, w którym strona wyraża swoje stanowisko w sprawie, składa, wnioski czy oświadczenia. Pismo pełnomocnika nie podlega zwrotowi, ale załączone do niego pismo strony już tak. W przeciwnym razie dochodziłoby do obejścia zakazu związanego z przymusem adwokacko-radcowskim. Pismo pełnomocnika będzie wówczas pozbawione istotnej treści, jeżeli nie zawierało niczego więcej niż wskazanie na pismo strony.

Inaczej jest w przypadku środka zaskarżenia wniesionego do Sądu Najwyższego osobiście przez stronę pozbawioną zdolności postulacyjnej. W orzecznictwie w zasadzie jednolicie przyjmuje się, że taka wada jest nieusuwalna, co skutkuje odrzuceniem takiego środka bez możliwości jej sanowania (uzupełnienia tego braku)[30]. Tak samo jest w sytuacji, gdy środek zaskarżenia wniesie osobiście strona, a następnie pismo to podpisze (po terminie do jego wniesienia) adwokat lub radca prawny ustanowiony pełnomocnikiem strony, „popierając” to pismo[31]. Taki skutek jest możliwy z uwagi na brzmienie art. 130 § 5 *in fine* k.p.c.

Poza ściśle określonymi wyjątkami nie ma znaczenia status strony, a więc dotyczy to również np. Skarbu Państwa, który przed Sądem Najwyższym musi być obligatoryjnie reprezentowany przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej[32], a to zastępstwo ma zakres określony w art. 87¹ § 3 k.p.c., a więc obejmuje również czynności związane z postępowaniem przed Sądem Najwyższym podejmowane przed sądem niższej instancji. Wszelkie środki zaskarżenia wniesione przez adwokata lub radcę prawnego umocowanego przez Skarb Państwa (organ jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie – art. 67 § 2 k.p.c.) podlegają odrzuceniu *a limine* jako niedopuszczalne ze względu na brak zdolności

30 Zob. np. postanowienia SN: z 23 lutego 2012 r., V CZ 132/11, LEX nr 1164756; z 24 marca 2022 r., III CZ 120/22, LEX nr 3415947; z 30 listopada 2023 r., II UZ 71/22, LEX nr 3635448; z 5 sierpnia 2024 r., III CZ 105/24, LEX nr 3745768; z 14 listopada 2024 r., I CSK 3518/24, LEX nr 3779047; zob. też Tomasz Szanciło, „Zażalenie do Sądu Najwyższego – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*” *Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych*, nr 4 (2023): 140.

31 Zob. np. postanowienie SN z 20 października 2023 r., III CZ 67/23, LEX nr 3651554.

32 Zob. art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1192 ze zm.).

postulacyjnej skarżącego[33]. Tak więc wyłączenie tej zdolności nie dotyczy wyłącznie konsumenta w sporze z przedsiębiorcą.

Zasada obowiązkowego zastępstwa przed Sąd Najwyższy doznaje pewnych wyjątków przedmiotowych i podmiotowych, przy czym z punktu widzenia konsumenta istotne są te przewidziane w art. 87¹ § 2 k.p.c. – przymus adwokacko-radcowski nie zachodzi: (1) w postępowaniach o zwolnienie od kosztów sądowych oraz o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego; (2) gdy stroną, jej organem, jej przedstawicielem ustawowym lub pełnomocnikiem jest sędzia, prokurator, notariusz albo profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych, a także gdy stroną, jej organem lub jej przedstawicielem ustawowym jest adwokat[34], radca prawny lub radca Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, a w sprawach własności intelektualnej rzecznik patentowy. Nie ulega wątpliwości, że wskazane osoby, jeżeli występują jako strony w swoim imieniu i na swoją rzecz, mogą być konsumentami w rozumieniu art. 22¹ k.c.

Konsekwencją przymusu adwokacko-radcowskiego jest również możliwość odmowy sporządzenia i wniesienia środków zaskarżenia przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu. W takim wypadku jest on zobowiązany niezwłocznie zawiadomić o tym stronę oraz sąd, nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia zawiadomienia go o wyznaczeniu pełnomocnikiem z urzędu, wraz ze sporządzoną przez siebie opinią o braku podstaw do wniesienia tego środka (art. 118 § 5 k.p.c.). Podkreśla się, że co do zasady przymus adwokacko-radcowski może i powinien prowadzić do uzyskania korzystnych skutków zarówno przez uczestników postępowania cywilnego, jak i sąd[35].

Generalnie zatem rola profesjonalnego pełnomocnika w postępowaniu przed Sądem Najwyższym jest kluczowa. O ile bowiem do prawomocnego zakończenia postępowania, a nawet nieco dłużej[36], każdy podmiot prawa

33 Zob. np. postanowienia SN z 4 kwietnia 2018 r., V CSK 279/17, Legalis nr 1781329, i z 20 lutego 2024 r., III CZ 376/23, Legalis nr 3053473.

34 Zdolność postulacyjną w postępowaniu kasacyjnym we własnej sprawie ma także emerytowany adwokat – zob. postanowienie SN z 30 września 2008 r., II CZ 65/08, LEX nr 785727.

35 Zob. np. Andrzej Jarocho, „Potrzeba nowego kształtu przymusu adwokacko-radcowskiego w KPC – bariery i wyzwania” *Monitor Prawniczy*, nr 4 (2025): 211.

36 Strona lub jej nieprofesjonalny pełnomocnik może złożyć samodzielnie wniosek o uzasadnienie orzeczenia sądu drugiej instancji, a następnie wnieść o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w celu reprezentowania przed Sądem Najwyższym.

cywilnego ma zdolność postulacyjną, to od momentu wniesienia środka zaskarżenia do Sądu Najwyższego – poza wskazanymi wyjątkami – jest realizowany omawiany przymus. W praktyce zdarza się, że strony nie przestrzegają tego wymogu, wnosząc samodzielnie pisma procesowe, traktując Sąd Najwyższy jako kolejną instancję sądową, w której sprawa miałaby zostać rozpoznana merytorycznie, co oczywiście nie znajduje żadnego uzasadnienia ani podstawy prawnej.

4.2. Postępowanie w sprawach własności intelektualnej

Drugi przepis, na który należy zwrócić uwagę, to art. 87² k.c., mający zastosowanie w postępowaniu w sprawach własności intelektualnej. Wprowadzenie zastępstwa przez profesjonalnych pełnomocników w takich sprawach zostało pozytywnie ocenione w doktrynie^[37]. Te sprawy zostały wymienione w art. 479⁸⁹ § 1 i 2 k.p.c. Są to sprawy o: (1) ochronę praw autorskich i pokrewnych; (2) ochronę praw własności przemysłowej; (3) ochronę innych praw na dobrach niematerialnych; (4) zapobieganie i zwalczanie nieuczciwej konkurencji; (5) ochronę dóbr osobistych w zakresie, w jakim dotyczy ona wykorzystania dobra osobistego w celu indywidualizacji, reklamy lub promocji przedsiębiorcy, towarów lub usług; (6) ochronę dóbr osobistych w związku z działalnością naukową lub wynalazczą. Zwykle są to spory pomiędzy przedsiębiorcami w ramach odpowiedzialności deliktowej lub kontraktowej. Wyjątkowo jednak może zdarzyć się spór przedsiębiorcy z konsumentem w związku z zawartą umową. Przykładowo, może zostać zawarta umowa dotycząca utworu w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych^[38], na podstawie którego przedsiębiorca uzyska od osoby fizycznej (twórcy) prawo do korzystania z tego utworu. To samo może dotyczyć wynalazków, wzorów użytkowych, wzorów przemysłowych, znaków towarowych, oznaczeń geograficznych i topografii układów scalonych w rozumieniu ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej^[39]. Jeżeli działalności twórcy czy wynalazcy nie można zakwalifikować jako działalności gospodarczej w rozumieniu art. 3

³⁷ Zob. np. Marcin Dziurda, „Postępowanie w sprawach własności intelektualnej z perspektywy systemowej” *Przegląd Sądowy*, nr 10 (2020): 18; Andrzej Ołaś, „Kilka uwag o przymusie adwokacko-radcowsko-rzecznikowskim w postępowaniu w sprawach własności intelektualnej” *Monitor Prawniczy*, nr 20 (2021): 1067.

³⁸ T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 24 ze zm.

³⁹ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1170.

ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców^[40], a w konsekwencji nie można go uznać za przedsiębiorcę w rozumieniu art. 4 ust. 1 i 2 tej ustawy oraz art. 43¹ k.c.^[41], to taka umowa zawarta z przedsiębiorcą nie będzie związana bezpośrednio z działalnością gospodarczą lub zawodową tej osoby.

Konstrukcja art. 87² k.c. jest częściowo odmienna od art. 87¹ k.c., gdyż wprowadzono w nim względną (a nie bezwzględną) zasadę zastępstwa stron przez profesjonalnych pełnomocników (adwokatów, radców prawnych lub rzeczników patentowych) już na etapie postępowania rozpoznawczego (nie dotyczy to wyjątków przewidzianych m.in. w art. 87¹ § 2 k.p.c.). Cel tego przepisu skupia wszystkie cele, jakie towarzyszyły ustawodawcy przy powołaniu w systemie sądownictwa powszechnego wyodrębnionych jednostek, którym powierzono rozpoznawanie spraw z zakresu własności intelektualnej^[42]. Skoro ustawodawca stworzył wyspecjalizowane sądy do rozpoznawania tego rodzaju spraw, to za tym powinno iść podwyższenie merytorycznego poziomu stron postępowania, tym bardziej że sprawy z zakresu własności intelektualnej są niejednokrotnie skomplikowane pod względem faktycznym i prawnym, dotykając trudnej, technicznej materii, z którą „przeciętna” strona procesu cywilnego mogłaby sobie nie poradzić. Jest to więc gwarancja działania po stronie osób posiadających odpowiednie kwalifikacje, a w szczególności znajomość prawa i umiejętność krytycznej oceny stanu faktycznego sprawy, pozwalające na właściwe działanie przed sądem^[43]. Udział profesjonalnego pełnomocnika w takiej sprawie jest zwykle wskazany tym bardziej, jeżeli stroną jest konsument.

Przymus adwokacko-radcowski w tym postępowaniu doznaje wyłomu w art. 87² § 2 k.p.c., w którym wyłączono obligatoryjne zastępstwo przez profesjonalnych pełnomocników w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu nie przekracza 20 000 zł. Nie jest jasne, dlaczego ustalono taką granicę, gdyż ustawodawca nie wyjaśnił tego w projekcie ustawy nowelizującej. Wskazuje się, że ustawodawca kierował się tą samą

⁴⁰ T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1480 ze zm.

⁴¹ Na temat definicji przedsiębiorcy i działalności gospodarczej zob. szeroko np. Tomasz Szancito, „Przedsiębiorca w prawie polskim” *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 3 (2002): 4 – 12; Artur Kruszewski w: *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. Aldona Pietrzak (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 46 – 81.

⁴² Agnieszka Gołaszewska, „Obowiązkowe zastępstwo procesowe w sprawach własności intelektualnej – uwagi na tle art. 87² kodeksu postępowania cywilnego” *Palestra*, nr 1 (2022): 22.

⁴³ Olaś, „Kilka uwag”, 1066.

wartością przedmiotu, która wyznacza możliwość rozpoznawania spraw w postępowaniu uproszczonym (art. 505¹ § 1 k.p.c.)^[44]. Można przyjąć, że chodziło o zwolnienie stron z tego obowiązku w „drobnych”, „bagatelnych” sprawach, podobnie jak w postępowaniu uproszczonym. W takich sprawach strona może samodzielnie uczestniczyć w procesie, a więc przysługuje jej nie tylko zdolność procesowa, ale i zdolność postulacyjna. Ten kierunek jest słuszny, niemniej w niektórych przypadkach potencjalna „bagatelność” sprawy z uwagi na wartość przedmiotu sporu nie oznacza, że faktycznie sprawa ma taki charakter.

Drugi wyjątek został przewidziany w art. 87² § 3 k.p.c., zgodnie z którym sąd może zwolnić stronę, na wniosek lub z urzędu, z obowiązkowego zastępstwa przez adwokata, radcę prawnego lub rzecznika patentowego, jeżeli okoliczności, w tym stopień zawiłości sprawy, nie uzasadniają obowiązkowego zastępstwa, co może nastąpić w każdym stanie sprawy. W tej materii sąd wydaje postanowienie, a może to uczynić np. gdy strona jest reprezentowana przez niezawodowego pełnomocnika, którego udział jest wystarczający, albo gdy żądanie pozwu obejmuje zapłatę wynagrodzenia z tytułu korzystania z utworu, wynalazku czy znaku towarowego, a fakt korzystania czy wysokość wynagrodzenia nie są między stronami sporne^[45]. W każdej sytuacji decyzja zależy od uznania sądu; ma ona fakultatywny charakter, a więc nawet jeżeli sprawa jest faktycznie „błaha”, sąd nie ma obowiązku zwolnienia strony z przymusu zastępstwa. Słusznie się przy tym podkreśla, że sąd powinien ostrożnie korzystać z możliwości zwolnienia z tego obowiązku, zwłaszcza na etapie po wytoczeniu powództwa, gdyż bez zapoznania się ze stanowiskiem drugiej strony nie jest możliwe określenie stopnia skomplikowania sprawy oraz tego, czy strona będzie mogła występować w sprawie bez uszczerbku dla dochodzenia swoich praw^[46]. Powinien też mieć na uwadze status stron i bardzo wnikliwie rozważyć zwolnienie strony z przymusu reprezentowania przez profesjonalnego pełnomocnika w szczególności, gdy stroną tą jest konsument.

⁴⁴ Lena Marcinowska-Boulangé w: *Postępowanie cywilne w sprawach własności intelektualnej. Komentarz dla pełnomocników procesowych i sędziów*, red. Bartosz Karolczyk (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 41.

⁴⁵ Gołaszewska, „Obowiązkowe zastępstwo”, 25.

⁴⁶ Zob. Agnieszka Gołaszewska w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I, Art. 1–458¹⁶, red. Tomasz Szanciło, wyd. 2 (Warszawa: C.H. Beck, 2023), 407.

Jeżeli chodzi o skutki czynności dokonanej z naruszeniem przymusu z art. 87² § 1 k.p.c., wskazuje się na: (1) zwrot pisma procesowego bez wzywania do uzupełnienia braków (art. 130 § 5 k.p.c.), gdyż ustawodawca, pomimo wprowadzenia obowiązkowego zastępstwa w sprawach własności intelektualnej, nie znowelizował tego przepisu, odsyłającego do art. 87¹ k.p.c., i bez stosowania w drodze analogii art. 130 § 5 k.p.c. istniałaby luka prawna^[47] (2) obowiązek uzupełnienia pisma procesowego na podstawie art. 130 k.p.c., a w razie nieuzupełnienia braku – jego zwrot lub odrzucenie, w przypadku środka zaskarżenia^[48]. Po pierwsze, w art. 130 § 5 k.p.c. przewidziano odesłanie wyłącznie do art. 87¹ k.p.c., a więc brak nowelizacji tego przepisu (po wprowadzeniu postępowania w sprawach własności intelektualnej) trudno uznać za przeoczenie w ramach tego samego aktu prawnego. Po drugie, w art. 130 § 5 k.p.c. przewidziano możliwość wystąpienia innego skutku niż „zwrot bez wzywania do usunięcia braków”, a takim jest przede wszystkim wezwanie wskazane w art. 130 § 1 i 1¹ k.p.c. lub w przepisach regulujących określone środki zaskarżenia (np. art. 373 § 1 k.p.c.). Po trzecie, obowiązkowe zastępstwo w sprawach własności intelektualnej – w przeciwieństwie do obligatoryjnego zastępstwa przed Sądem Najwyższym – ma względny charakter, a więc nie w każdym postępowaniu z tego zakresu jest wymagany udział profesjonalnego pełnomocnika. Skoro zatem najwcześniej po merytorycznej analizie pozwu sąd może ocenić, czy zastosować art. 87² § 3 k.p.c., nie ma uzasadnienia, aby wcześniej mógł zwrócić pozew z powodu niezachowania wymogu związanego z tym potencjalnym zwolnieniem.

4.3. Postępowanie grupowe

W art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym^[49] przewidziano, że w takim postępowaniu obowiązuje zastępstwo powoda przez adwokata lub radcę prawnego. Jest to przymus o charakterze bezwzględny, poczynając od momentu złożenia pozwu^[50], który odnosi się również do powiatowego (miejskiego) rzecznika

⁴⁷ Jacek Gudowski w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I, *Postępowanie rozpoznawcze. Artykuły 1–124*, red. Tadeusz Ereciński, wyd. 6 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 849.

⁴⁸ Gołaszewska w: *Kodeks*, 407.

⁴⁹ T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1485; dalej: u.p.g.

⁵⁰ W doktrynie poddano krytyce wprowadzenie tak szerokiego obowiązku zastępstwa przez adwokatów i radców prawnych, podnosi się bowiem, że powinien on dotyczyć jedynie postępowania przed Sądem Najwyższym – zob. Piotr Misztal,

konsumentów, który jest reprezentantem grupy^[51]. Jedyne wyjątek dotyczy sytuacji, gdy powód jest adwokatem lub radcą prawnym, przy czym jako „powoda” należy tutaj rozumieć reprezentanta grupy^[52]. W związku z tym, że w postępowaniu grupowym konsument nie jest pozwanym, można pominąć wątpliwości co do obciążenia przymusem adwokacko-radcowskim wyłącznie strony powoda. Niemniej jest to istotne i prawidłowe rozwiązanie, gdyż postępowanie grupowe, w którym po stronie powodowej występuje wiele podmiotów, zwykle będących konsumentami, wymaga wysokiego poziomu profesjonalnego działania przed sądem.

W powołanej uchwale z 13 lipca 2011 r., III CZP 28/11, Sąd Najwyższy przyjął, że do pozwu wniesionego w postępowaniu grupowym przez osobę niespełniającą wymagań określonych w art. 4 ust. 4 u.p.g. ma odpowiednie zastosowanie art. 130 § 5 k.p.c., co oznacza, że podlega on zwrotowi bez wzywania do usunięcia braków^[53]. Sąd odwołał się do art. 24 ust. 1 u.p.g., który przewiduje odpowiednie zastosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie nieuregulowanym w ustawie o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, przy czym w dacie wydawania uchwały przepis ten nie zawierał słowa „odpowiednio”. Przede wszystkim jednak bezwzględny charakter tego przymusu w postępowaniu grupowym uzasadnia pogląd, że nie jest możliwe sanowanie tego braku jako braku formalnego, na podstawie art. 130 § 1 k.p.c.^[54]. Przy czym, wbrew pogładowi wyrażonemu w doktrynie, że środki zaskarżenia wniesione

Przymus adwokacko-radcowski w polskim procesie karnym (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 57, i powołaną tam literaturę.

⁵¹ Zob. uchwałę SN z 13 lipca 2011 r., II CZP 28/11, OSNC 2012, Nr 1, poz. 9; też np. Małgorzata Sieradzka, „Przymus adwokacko-radcowski przy dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym – glosa – III CZP 28/11” *Monitor Prawniczy*, nr 7 (2014): 377 – 380.

⁵² Marcin Asłanowicz, *Ustawa o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym. Komentarz* (Warszawa: C.H. Beck, 2019), art. 4, Nb 51.

⁵³ Podobnie np. Paweł Grzegorzczak, „O przymusie adwokacko-radcowskim w postępowaniu grupowym i konsekwencjach jego niezachowania” *Monitor Prawniczy*, nr 11 (2012): 607; odmiennie: Monika Rejdak w: Monika Rejdak, Paweł Pietkiewicz, *Ustawa o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym. Komentarz* (Warszawa: LexisNexis, 2011), 123 – 124; Aleksander Sikorski, „Przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu grupowym” *Palestra*, nr 3 (2017): 72 – 73, zdaniem których ma zastosowanie art. 130 § 1 k.p.c. w zw. z art. 24 ust. 1 u.p.g.

⁵⁴ Zob. Małgorzata Sieradzka, *Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym. Komentarz*, wyd. 4 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2025), 261.

z naruszeniem przymusu adwokacko-radcowskiego podlegają zwrotowi z uwagi na treść art. 130 § 5 k.p.c. [55], tego rodzaju pisma procesowe podlegają odrzuceniu bez wzywania do uzupełnienia tego braku. Instytucja zwrotu środka zaskarżenia nie jest znana prawu procesowemu; żaden przepis jej nie przewiduje.

5 | Podsumowanie

Podsumowując, widać wyraźnie, że sytuacja konsumenta w sporze z przedsiębiorcą – w kontekście zdolności postulacyjnej – w zasadzie nie różni się od sytuacji każdej innej osoby fizycznej będącej stroną (uczestnikiem) postępowania cywilnego, przy czym w przypadku konsumenta chodzi o spór z podmiotem, który zwykle ma silniejszą pozycję, nie tylko jeżeli chodzi o zawarcie umowy, ale również w przypadku sporu sądowego. O ile, jak wykazano, wyłączenia zdolności postulacyjnej mają uzasadnienie, to zdecydowanie bardziej dotyczą konsumenta niż przedsiębiorcę. Konsument, który nie może samodzielnie sporządzić i wnieść skargę kasacyjną, nawet jeśli posiada odpowiednią wiedzę, musi skorzystać z usług profesjonalnego pełnomocnika, a brak środków na jego opłacenie może skutkować utratą możliwości obrony swoich praw już na etapie postępowania rozpoznawczego (w przypadku niektórych postępowań), jak i na najwyższym szczeblu sądowym. Niekiedy problem ten jest szczególnie dotkliwy, gdy w sporach konsumenckich wartość przedmiotu sporu jest relatywnie niska, a koszty profesjonalnej reprezentacji przewyższają potencjalne korzyści wynikające z wygrania sprawy. Pozbawienie konsumenta zdolności postulacyjnej w określonych stadiach postępowania cywilnego, bez zapewnienia mu adekwatnych mechanizmów wsparcia, może stanowić formę faktycznego wykluczenia z systemu ochrony prawnej (tzw. wykluczenie procesowe), gdyż chociaż formalnie prawo do sądu istnieje, w praktyce jest ono niedostępne, a przynajmniej znacznie ograniczone.

Mając na uwadze ochronę konsumentów, należy im zapewnić realny dostęp do wymiaru sprawiedliwości, w tym chociażby w ramach tzw. bezpłatnej pomocy prawnej. W ten sposób byłaby realizowana ochrona słabszej strony

⁵⁵ Zob. Marek Trzepiński, „Odrzucenie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia - glosa - III CZ 49/05” *Monitor Prawniczy*, nr 24 (2006): 1342 – 1344.

stosunku kontraktowego. Trzeba bowiem pamiętać, że osoba fizyczna może domagać się ustanowienia adwokata lub radcy prawnego, jeżeli zostanie zwolniona przez sąd od kosztów sądowych w całości lub części albo złoży oświadczenie, z którego wynika, że nie jest w stanie ponieść kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny, przy czym drugim warunkiem jest uznanie przez sąd, że udział adwokata lub radcy prawnego w sprawie jest potrzebny (art. 117 § 1, 2 i 5 k.p.c.). Te dwie przesłanki muszą być spełnione kumulatywnie. O ile w przypadku bezwzględnego przymusu adwokacko-radcowskiego potrzeba udziału profesjonalnego pełnomocnika zachodzi, a więc konsument musi tak naprawdę wykazać tylko pierwszą przesłankę, to w przypadku względnego przymusu (a więc w sprawach własności intelektualnej) musi on wykazać obie przesłanki, co w praktyce nie jest łatwe.

Bibliografia

- Amrani Mekki Soraya, „L'accès aux cours suprêmes – rapport français” *Studia Iuridica*, nr 81 (2019): 172-190.
- Asłanowicz Marcin, *Ustawa o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, 2019.
- Błaszczak Łukasz, Elwira Marszałkowska-Krześ, „Przymioty procesowe stron i uczestników postępowania nieprocesowego niezbędne do dochodzenia ochrony prawnej na drodze sądowej. Wybrane zagadnienia” *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. 95 (2015): 11-29.
- Bodio Joanna, „Przymus adwokacko-radcowski – uwagi o stanie obecnym i perspektywach zmian” *Radca Prawny. Zeszyty Naukowe*, nr 1 (2015): 68-89.
- Bodio Joanna, *Status dziecka jako uczestnika postępowania nieprocesowego*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Bodio Joanna, „Zdolność procesowa a zdolność postulacyjna. Glosa do uchwały SN z dnia 26 lutego 2015 r., III CZP 102/14” *Orzecznictwo Sądów Polskich*, nr 11 (2019): 39-49.
- Cichorska Monika, *Pełnomocnictwo w prawie procesowym cywilnym*. Warszawa: C.H. Beck, 2024.
- Dalka Sławomir, *Sądowe postępowanie cywilne. Założenia ogólne i proces cywilny*. Gdańsk: Uniwersytet Gdański, 1984.
- Dziurda Marcin, „Postępowanie w sprawach własności intelektualnej z perspektywy systemowej” *Przegląd Sądowy*, nr 10 (2020): 5-23.

- Gołaszewska Agnieszka, „Obowiązkowe zastępstwo procesowe w sprawach własności intelektualnej – uwagi na tle art. 872 kodeksu postępowania cywilnego” *Palestra*, nr 1-2 (2022): 21-34.
- Gołąb Stanisław, „Strona procesowa w kodeksie postępowania cywilnego” *Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne*, nr 1-6 (1939): 1-17.
- Grzegorzcyk Paweł, „O przymusie adwokacko-radcowskim w postępowaniu grupowym i konsekwencjach jego niezachowania” *Monitor Prawniczy*, nr 11 (2012): 605-607.
- Gudowski Jacek, *Pełnomocnictwo procesowe w postępowaniu cywilnym*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Jarocho Andrzej, „Potrzeba nowego kształtu przymusu adwokacko-radcowskiego w KPC – bariery i wyzwania” *Monitor Prawniczy*, nr 4 (2025): 210-217.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, red. Edward Gniewek, Piotr Machnikowski, wyd. 12. Warszawa: C.H. Beck, 2025.
- Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I, *Postępowanie rozpoznawcze. Artykuły 1–124*, wyd. 6, red. Tadeusz Ereciński. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I, *Art. 1–45816*, wyd. 2, red. Tomasz Szancito. Warszawa: C. H. Beck, 2023.
- Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. Elwira Marszałkowska-Krześ, Izabella Gil. wyd. 37. Legalis 2025.
- Misztal Piotr, *Przymus adwokacko-radcowski w polskim procesie karnym*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Misztal-Konecka Joanna, „O udziale w postępowaniu cywilnym osób, które doznają przeszkód faktycznych w osobistym dokonywaniu czynności procesowych” *Przegląd Sądowy*, nr 11–12 (2017): 123-139.
- Olaś Andrzej, „Kilka uwag o przymusie adwokacko-radcowsko-rzecznikowskim w postępowaniu w sprawach własności intelektualnej” *Monitor Prawniczy*, nr 20 (2021): 1065-1073.
- Postępowanie cywilne w sprawach własności intelektualnej. Komentarz dla pełnomocników procesowych i sędziów*, red. Bartosz Karolczyk. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. Aldona Pietrzak. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Rawczyński Paweł, *Zdolność procesowa w sądowym postępowaniu rozpoznawczym w sprawach cywilnych*. Warszawa: C.H. Beck, 2018.
- Rejda Monika, Paweł Pietkiewicz, *Ustawa o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis, 2011.
- Sawczuk Mieczysław, *Zdolność procesowa w postępowaniu cywilnym*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1963.
- Sieradzka Małgorzata, *Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym. Komentarz*, wyd. 4. Warszawa: Wolters Kluwer, 2025.

- Sieradzka Małgorzata, „Przymus adwokacko-radcowski przy dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym – glosa – III CZP 28/11” *Monitor Prawniczy*, nr 7 (2014): 377-380.
- Sikorski Aleksander, „Przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu grupowym” *Palestra*, nr 3 (2017): 69-74.
- Strus-Wołos Monika, *Procedura cywilna. Nie tylko dla studentów*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Stürner Michael, „Access to the Federal Court of Justice in Germany” *Studia Iuridica*, nr 81 (2019): 194-213.
- System Prawa Procesowego Cywilnego, t. IV, cz. III, *Postępowanie nieprocesowe. Postępowania z zakresu prawa spadkowego i pozostałe postępowania kodeksowe*, red. Piotr Rylski, Marcin Walasik. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Szanciło Tomasz, „Przedsiębiorca w prawie polskim” *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 3 (2002): 4-12.
- Szanciło Tomasz, „Zażalenie do Sądu Najwyższego – uwagi de lege lata i de lege ferenda” *Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych*, nr 4 (2023): 132-148.
- Trzepiński Marek, „Odrzucenie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia - glosa - III CZ 49/05” *Monitor Prawniczy*, nr 24 (2006): 1342-1344.
- Węgrzynowski Łukasz, „Konsument w rozumieniu rozporządzenia nr 1215/2012 w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych” *Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych*, nr 2-3 (2022): 152-170.
- Węgrzynowski Łukasz, „Pełnomocnictwo procesowe do złożenia skargi kasacyjnej a stosunek pracy pełnomocnika” *Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych*, nr 4 (2023): 117-131.
- Wiśniewski Tadeusz, *Przebieg procesu cywilnego*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2013.
- Zieliński Andrzej, „Zdolność do dokonywania czynności procesowych przez osobę poddaną opiece” *Palestra*, nr 6-7 (1982): 15-25.



Przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużeniu a zasady ekonomii społecznej na rynku kredytów konsumenckich

Over-Indebtedness Prevention and the Principles of Social Economy in the Consumer Credit Market

Abstract

Effective counteracting of over-indebtedness requires reshaping the relationship between consumers and lenders in accordance with the principles of social economy. This will bring benefits not only to consumers and society as a whole, but also to lenders themselves, who in the longer term may experience the positive financial effects of such action. This paper analyses the indicators of consumer over-indebtedness and the instruments for counteracting this phenomenon, formulating, based on this analysis, a postulate of changing the lenders' approach in accordance with the principle of social economy, under which profit does not constitute the overriding objective. To this end, the subjective and objective indicators of over-indebtedness are discussed, and the instruments for counteracting it are classified into three groups: preventive (education, information, creditworthiness assessment), remedial (debt restructuring), and sanctioning (the free credit sanction, the forgiven credit sanction, restrictions on the enforcement and transferability of receivables) – indicating to what extent the principles of social economy influence their effectiveness. Furthermore, the paper constitutes a proposal for lenders to revise their internal policies in the spirit of social economy – based on the premise that only the combination of statutory regulation with an appropriate attitude of lenders will enable effective counteracting of consumer over-indebtedness.

SŁOWA KLUCZOWE: nadmierne zadłużenie, kredyt konsumencki, ochrona konsumenta, odpowiedzialne kredytowanie, ekonomia społeczna, oddłużanie, restrukturyzacja, zrównoważony rozwój, ESG na rynku finansowym.

KEYWORDS: over-indebtedness, consumer credit, consumer protection, responsible lending, social economy, debt relief, debt restructuring, sustainable development, ESG in the financial market.

FILIP CZUCHWICKI – doktor nauk prawnych, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni, e-mail: filip.czuchwicki@gmail.com, ORCID – 0009-0006-2897-6277.

1 | Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest zwrócenie uwagi na zbieżne z zasadami ekonomii społecznej aspekty pożyczania wraz z próbą nakreślenia perspektywy na przyszłość przy zastosowaniu ekonomicznej i behawioralnej analizy prawa^[1]. Takie spojrzenie pozwala na wysnucie tezy, że nowoczesne stosunki kredytowe powinny się kształtować z poszanowaniem zasad ekonomii społecznej oraz przy udziale podmiotów ekonomii społecznej, których naturalnym przedmiotem działalności jest m.in. poradnictwo zadłużeniowe. Kredytodawcy, projektując wewnętrzne reguły postępowania, powinni implementować te zasady oraz kłaść szczególnie nacisk na współpracę z podmiotami sektora ekonomii społecznej, a ustawodawca i nadzorca publiczny powinni tworzyć warunki do rzeczywistego stosowania instrumentów przeciwdziałania nadmiernemu zadłużeniu. Podstawą jest jednak zrozumienie, że takie działanie zapewni pomyślność nie tylko kredytobiorcom, ale również kredytodawcom.

W tym miejscu należy postawić pytanie, czy w dzisiejszej rzeczywistości, w której zyski banków biją rekordy^[2], a spory sądowe w przedmiocie kredytów frankowych i sankcji kredytu darmowego występują na niespotykaną dotychczas skalę^[3], znajdzie się jeszcze przestrzeń na zmianę i spojrzenie na relacje instytucji finansowych i ich klientów z perspektywy postulatów ekonomii społecznej, gdzie prymat nad zyskiem ma człowiek? Czy powszechne na rynku finansowym dążenie do maksymalizacji zysku nie powoduje przypadkiem konieczności ponoszenia zwiększonych kosztów po stronie klientów, pracowników, a czasami nawet środowiska, które w ostateczności zostaną pokryte przez nas wszystkich w drodze zwiększonych wydatków socjalnych

¹ Zob. więcej Tomasz Nieborak, *Tworzenie i stosowanie prawa rynku finansowego a proces ekonomizacji prawa* (Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2016), 57–74, 174–228.

² Anna Cieślak-Wróblewska, „Banki pobiły swój rekord. Zysk za 2025 rok powyżej oczekiwań” *Rzeczpospolita*, 11 lutego 2026, <https://www.rp.pl/banki/art43788351-banki-pobily-swoj-rekord-zysk-za-2025-rok-powyzej-oczekiwan> [dostęp: 18.05.2026].

³ Michał Kisiel, „Sankcja kredytu darmowego wciąż rośnie jak na drożdżach” *Bankier.pl*, 17 marca 2026, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Sankcja-kredytu-darmowego-wciaz-rosnie-jak-na-drozdzach-9099051.html> [dostęp: 18.05.2026]; Narodowy Bank Polski, *Raport o stabilności systemu finansowego. Czerwiec 2026 r.* (Warszawa: Narodowy Bank Polski, 2026), 34–35, <https://nbp.pl/raport-o-stabilnosci-systemu-finansowego-czerwiec-2026/> [dostęp: 19.08.2026].

i zdrowotnych państwa[4]? Wydaje się, że właśnie dziś szeroko rozumiane postulaty ekonomii społecznej i solidaryzmu społecznego powinny wskazywać kierunek kształtowania rynku finansowego w duchu zrównoważonego rozwoju i ochrony jego najsłabszych uczestników, którymi na rynku finansowym są nadmiernie zadłużeni konsumenci[5]. Kluczowym elementem tej ochrony jest odpowiednie uregulowanie stosunków kredytowych, szczególnie w zakresie adekwatnych instrumentów przeciwdziałania nadmiernemu zadłużeniu[6]. Niniejsze opracowanie analizuje zaproponowane w projekcie ustawy o kredycie konsumenckim[7] instrumenty przeciwdziałania nadmiernemu zadłużeniu z perspektywy postulatów ekonomii społecznej (m.in. prymatu człowieka i celu społecznego nad kapitałem oraz przeciwdziałania wykluczeniu i reintegracji społeczno-zawodowej). W analizie przepisów posłużono się metodą formalno-dogmatyczną z wykorzystaniem różnych sposobów wykładni dokonywanej dynamicznie, a pomocniczo – metodą historycznoprawną w celu wskazania genezy obowiązujących rozwiązań. Prace nad projektem są dynamiczne i niebawem dotychczasowe propozycje legislacyjne mogą zostać zastąpione nowymi, jednak zaproponowane rozwiązania dotyczące nadmiernego zadłużenia stanowią istotny punkt odniesienia zarówno dla zrozumienia relacji między konsumentem a kredytodawcą na tej płaszczyźnie, jak i dla dalszych dyskusji

4 Olha O. Cherednychenko, „On the Bumpy Road to Responsible Lending in the Digital Marketplace: The New EU Consumer Credit Directive” *Journal of Consumer Policy*, nr 2 (2024): 243; Mário B. Ferreira et al., „On the Relation Between Over-Indebtedness and Well-Being: An Analysis of the Mechanisms Influencing Health, Sleep, Life Satisfaction, and Emotional Well-Being” *Frontiers in Psychology*, 12 (2021): 1–2; Doris Neuberger, Udo Reifner, „Systemic Usury and the European Consumer Credit Directive” *Thünen-Series of Applied Economic Theory Working Paper*, nr 161 (2019): 6–7, <https://hdl.handle.net/10419/209120> [dostęp: 19.08.2026].

5 Por. OECD/European Union, *Social Economy in Europe: Contributing to Competitiveness and Prosperity* (Paris: OECD Publishing, 2025), 9; OECD, *What is the Social and Solidarity Economy? A Review of Concepts*, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers, nr 2023/13 (Paris: OECD Publishing, 2023), 6–7; Andrzej Powalowski, Ewa Przeszło, „Wsparcie dla ekonomii społecznej – aspekty prawne” *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 7 (2023): 3–4. Nt. pojęcia ekonomii społecznej zob. więcej Barbara Godlewska-Bujok, „Ekonomia społeczna – nowa ustawa krokiem ku pełniejszemu zatrudnieniu?” *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, nr 10 (2022): 10–11.

6 Zob. więcej Irina Domurath, „Verbrauchercredit als Daseinsvorsorge?” *Wirtschaftsdienst*, nr 3 (2022): 191–192.

7 Projekt ustawy o kredycie konsumenckim, UC82, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12399650/katalog/13141452#13141452> [dostęp: 15.05.2026] (dalej: projekt ustawy lub proj. u.k.k.).

nad kolejnym projektem.

Ewolucja relacji konsumenta i kredytodawcy postępuje już od kilkunastu lat i można powiedzieć, że wraz z propozycjami zgłoszonymi w projektowanej ustawie o kredycie konsumenckim osiąga fazę dojrzałą. Zarówno prawodawca unijny (każde projektowane regulacje w tym zakresie będą wynikiem transpozycji trzeciej dyrektywy o kredycie konsumenckim z 2023 roku do polskiego porządku prawnego)[8], jak i polski ustawodawca jasno widzą potrzebę przygotowania nowych rozwiązań[9] są projektowane nie tylko w duchu ochrony konsumenta, skupiającej się w dużej mierze na jego edukacji, lecz także odpowiedzialnego kredytowania polegającego na kreowaniu postaw kredytodawcy zorientowanych na restrukturyzację zadłużenia w sytuacjach, w których konsument nie jest w stanie wykonać ciężącego na nim zobowiązania[10]. Skala kredytowania jest bowiem tak duża, że nie da się przy projektowaniu rozwiązań związanych z kredytem konsumenckim pominąć kwestii przeciwdziałania skutkom nadmiernego zadłużenia, które występują przecież proporcjonalnie do tej skali (2,4 mln osób nie spłaca terminowo swoich zobowiązań o łącznej wartości 81,3 mld zł, a średnia zaległość dłużnika wynosi ok. 34 tys. zł)[11]. Takie podejście jest zbieżne z postulatami ekonomii społecznej i jasno pokazuje, że zajmują one doniosłe miejsce we współczesnym rozumieniu stosunków kredytowych przez prawodawców.

Jednak w tym miejscu należy postawić pytanie, czy przełoży się to na adekwatne formułowanie polityki kredytodawców na rynku finansowym. Choć projektowane normy prawne obligują kredytodawców do podejmowania pew-

8 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2225 z dnia 18 października 2023 r. w sprawie umów o kredyt konsumentki oraz uchylająca dyrektywę 2008/48/WE (Dz.Urz. UE L 2023/2225 ze zm.).

9 Cherednychenko, „On the Bumpy Road to Responsible Lending”, 242; Piotr Gałązka, „Obowiązki informacyjne przedkontraktowe w projekcie nowej dyrektywy o kredycie konsumenckim w świetle dotychczasowych regulacji unijnych” *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, nr 10 (2021): 64–66. Zob. też Beata Pachuca-Smulska, „Regulacja transgraniczności w dyrektywie 2008/48/WE o kredycie konsumenckim – próba oceny po 10 latach jej obowiązywania” *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 9 (2020): 26–34.

10 Cherednychenko, „On the Bumpy Road to Responsible Lending”, 258–259; Olha O. Cherednychenko, Jesse M. Meindersma, „Irresponsible Lending in the Post-Crisis Era: Is the EU Consumer Credit Directive Fit for Its Purpose?” *Journal of Consumer Policy*, nr 4 (2019): 484.

11 Dane BIG InfoMonitor S.A. na koniec grudnia 2025 r., <https://media.big.pl/dlug-trendy> [dostęp: 22.05.2026].

nych czynności, powstają pytania, czy na pewno rozumieją oni, jaka jest potrzeba tego działania oraz czy, działając zgodnie z postulatami ekonomii społecznej, mogą w istocie odnieść korzyść?

2 | Nadmierne zadłużenie jako zjawisko wielowymiarowe

Problem nadmiernego zadłużenia jest złożony i można zidentyfikować go, analizując różne płaszczyzny – ekonomiczną, temporalną, behawioralną i społeczną. W kontekście ekonomicznym nadmierne zadłużenie identyfikuje się w drodze analizy wskaźników, spośród których na szczególną uwagę zasługuje badanie relacji poziomu dochodu do długu (*debt to income* i *debt service to income*)^[12]. Wskaźniki te pomagają określić limit zadłużenia, po przekroczeniu którego dłużnik może mieć problem z jego spłatą^[13]. Odwołują się do nich rekomendacje T^[14] i S^[15] Komisji Nadzoru Finansowego, których wspólnym celem jest zapewnienie stabilności i bezpieczeństwa sektora bankowego poprzez określenie zbioru dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem kredytowym (a pośrednio zasad dokonywania oceny zdolności kredytowej). Te praktyki z jednej strony zapewniają bezpieczeństwo sektora bankowego, z drugiej jednak pełnią istotną rolę w przeciwdziałaniu nadmiernemu zadłużeniu, ograniczając podaż kredytów.

¹² Nt. wskaźników i ich roli zob. więcej Grzegorz Wałęga, Agnieszka Wałęga, „Over-Indebted Households in Poland: Classification Tree Analysis” *Social Indicators Research*, 153 (2021): 564; Piotr Bańbuła et al., *Which Households are Really Financially Distressed: How Micro Data Could Inform Macroprudential Policy*. Materiały z warsztatów IFC „Combining micro and macro statistical data for financial stability analysis. Experiences, opportunities and challenges”, Warszawa, 14–15 grudnia 2015, 3–4, https://www.researchgate.net/publication/303442823_Which_households_are_really_financially_distressed_How_micro_data_could_inform_macroprudential_policy [dostęp: 20.04.2026].

¹³ Róża Milic-Czerniak, „Nadmierne zadłużenie, niewypłacalność gospodarstw domowych i upadłość konsumencka”, [w:] *Finanse osobiste*, red. Krzysztof Waliszewski (Warszawa: PAN, 2022), 249–251.

¹⁴ Uchwała Nr 59/2013 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie wydania Rekomendacji T dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych (Dz.Urz. KNF z 2013 r., poz. 11 ze zm.; dalej: rek. T lub rekomendacja T).

¹⁵ Uchwała Nr 492/2019 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 3 grudnia 2019 r. w sprawie wydania Rekomendacji S dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie (Dz.Urz. KNF z 2019 r., poz. 39 ze zm.; dalej: rek. S lub rekomendacja S).

DSTI jest wskaźnikiem określającym, jaka część dochodu przeznaczana jest na spłatę zadłużenia w wybranym ujęciu czasowym, np. rocznym^[16]. Przykładowo wskaźnik ten – w odniesieniu do kredytów konsumpcyjnych udzielanych przez banki, do której to kategorii zalicza się również kredyty konsumenckie – stanowi relację miesięcznej wartości wszystkich przypadających do spłaty rat kredytowych do miesięcznego dochodu netto gospodarstwa domowego i określa, jaka część dochodu przeznaczana jest co miesiąc na spłatę długu (z pominięciem kredytów na karcie kredytowej, w linii kredytowej lub w rachunku bieżącym). Według danych za 2024 r. DSTI przekraczał 50% w przypadku 23,3% takich kredytów, o łącznej wartości ok. 45,3 mld zł^[17]. DTI z kolei obrazuje poziom relacji wydatków związanych z obsługą zobowiązań kredytowych i zobowiązań finansowych innych niż zobowiązania kredytowe do dochodu^[18].

3 | Mierzalne przejawy nadmiernego zadłużenia – ujęcie ekonomiczne

W świetle rekomendacji T i S te dwa wskaźniki są zatem podobne, jednak podlegają odmiennym uwarunkowaniom (DTI dotyczy kredytów detalicznych niezabezpieczonych hipoteką, a DSTI hipotecznych). Banki zgodnie z rekomendacją T mają indywidualnie ustalić poziom akceptowalnego DTI dla kredytów detalicznych odpowiednio do specyfiki działalności oraz apetytu na ryzyko w strategii zarządzania ryzykiem (rekomendacje nr 1 i 9). Zgodnie z brzmieniem rekomendacji S podobne strategie dotyczą ustalania wskaźnika DSTI w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie (rekomendacje nr 1 i 9), jednak w tym przypadku zdecydowano się na określenie poziomów ostrożnościowych. Banki powinny zachować szczególną ostrożność, gdy DSTI wynosi odpowiednio 40% dla klientów o dochodach nieprzekraczających przeciętnego poziomu wynagrodzeń w danym regionie i 50% dla pozostałych klientów (rekomendacja 9.3). Co więcej, bank powinien wytypować klientów łączących wysoki DSTI (powyżej 30% dla osób o dochodach poniżej przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce lub regionie, 40% dla

¹⁶ Por. rekomendacja S, 15; UKNF, *Informacja na temat sytuacji sektora bankowego w 2024 roku* (Warszawa: UKNF, 2025), 23, https://www.knf.gov.pl/?articleId=95877&p_id=18 [dostęp: 17.04.2026].

¹⁷ UKNF, *Informacja na temat sytuacji sektora bankowego w 2024 roku*, 30.

¹⁸ rekomendacja T, 6.

pozostałych) z niskim buforem dochodowym i co najmniej raz w roku weryfikować ich odporność na wzrost stóp procentowych, zwłaszcza przy stopach niskich (rekomendacja 19.5). Zauważyć w tym miejscu należy, że opieranie się przy ocenie zdolności kredytowej jedynie na wskaźnikach może w skrajnym przypadku doprowadzić do dyskryminacji pośredniej w związku z odmową udzielenia kredytu na ich podstawie^[19].

Nie każdy kredytodawca jest obowiązany stosować przedmiotowe rekomendacje. Wyłączone spod ich zakresu są instytucje pożyczkowe, które jako podmioty niefinansujące udzielania kredytów z depozytów nie podlegają nadzorowi publicznemu na warunkach podobnych do banków (czy na zasadzie proporcjonalności banków spółdzielczych i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych). Projekt ustawy o kredycie konsumenckim zakłada przyznanie Komisji Nadzoru Finansowego uprawnienia do wydawania rekomendacji dotyczących dobrych praktyk w badaniu zdolności kredytowej. Rekomendacje te mają objąć wszystkich kredytodawców, w tym instytucje pożyczkowe (art. 116 ust. 2 proj. u.k.k. i art. 140 pkt 7 proj. u.k.k.). Kwestia przygotowywania rekomendacji KNF dla instytucji pożyczkowych wpisuje się w postępującą regulację tej grupy pożyczkodawców.

4 | Czas jako wyznacznik nadmiernego zadłużenia

Drugie obiektywne kryterium nadmiernego zadłużenia ma charakter temporalny. Dotyczy ono dopuszczalnego okresu opóźnienia w spłacie, po którego przekroczeniu pojawia się zagrożenie niewypłacalnością. Opóźnienie występuje już od dnia następującego po dniu wskazanym w umowie jako dzień płatności, w świetle czego należy przyjąć, że kryterium temporalne może być spełnione już w tym czasie, choć oczywiście drobne opóźnienia w płatnościach zdarzają się często i są zjawiskiem powszechnie akceptowalnym.

Nie istnieją normy prawne, które bezpośrednio wskazywałyby, jaki okres opóźnienia skorelowany jest ze stanem nadmiernego zadłużenia, a wspomniane rekomendacje T i S odnoszą się do tego pośrednio, wspominając m.in.

¹⁹ Por. Nicolas Albacete, Pirmin Fessler, Peter Lindner, „One Policy to Rule them All? On the Effectiveness of LTV, DTI and DSTI Ratio Limits as Macroprudential Policy Tools” *Financial Stability Report*, 35 (2018): 80; Neuberger, Reifner, „Systemic Usury”, 5–6.

o konieczności monitorowania opóźnień[20]. Wydaje się jednak, że takie okresy można zdekodować w świetle obowiązujących u wierzycieli reguł określających termin opóźnienia, po którym umowę kredytową należy wypowiedzieć. Pośrednio terminy te można również dekodować, posługując się normami regulującymi rachunkowość banków, które wiążą okres opóźnienia z koniecznością budowania odpisu w związku z ryzykiem utraty wartości kredytu. Wprost – choć na zupełnie odmiennych zasadach – do czasowego kryterium odwołuje się zarówno rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków[21], jak i rekomendacja R Komisji Nadzoru Finansowego dotycząca zasad klasyfikacji ekspozycji kredytowych, szacowania i ujmowania oczekiwanych strat kredytowych oraz zarządzania ryzykiem kredytowym[22], wskazując dopuszczalny 30-dniowy próg jako moment, po którego przekroczeniu bank powinien przeklasyfikować ekspozycję kredytową[23]. Drugą wspólną granicą jest opóźnienie wynoszące powyżej 90 dni, które aktywuje domniemanie utraty wartości kredytu w rozumieniu pkt B5.5.37 MSSF 9[24], niewykonanie zobowiązania

20 Por. rekomendacja 13.6 lit. b rek. T (pojęcie tzw. wczesnych opóźnień: 0–30 dni przeterminowania, których zaległości powstały w pierwszych trzech miesiącach spłaty), rekomendacja 17.5 lit. a rek. T (zapewnienie skutecznego systemu raportowania); rekomendacja 18.4 lit. c i 23.8 lit. a rek. S (obowiązki raportowania wielkości opóźnień, migracji między ich klasami oraz identyfikacji ekspozycji z utratą wartości). W tym zakresie należy również zwrócić uwagę na obowiązek pomijania w bieżącej ocenie wartości zabezpieczenia hipotecznego nieruchomości niezbytej w okresie trzech lat od wszczęcia egzekucji, zgodnie z rekomendacją 14.14 rek. S.

21 Rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 18 lutego 2026 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków (Dz.U. poz. 311; dalej: rozporządzenie MF).

22 Uchwała Nr 129/2021 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie wydania Rekomendacji R dotyczącej zasad klasyfikacji ekspozycji kredytowych, szacowania i ujmowania oczekiwanych strat kredytowych oraz zarządzania ryzykiem kredytowym (Dz.Urz. KNF z 2021 r., poz. 9; dalej: rek. R).

23 Załącznik nr 1, część II ust. 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia MF; rekomendacja 17.6 rek. R.

24 Reguły przyjęte rozporządzeniem Komisji (UE) 2023/1803 z dnia 13 sierpnia 2023 r. przyjmującym określone międzynarodowe standardy rachunkowości zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1606/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.Urz. UE L 237 z 26.09.2023, s. 1 ze zm.).

w rozumieniu art. 178 ust. 1 lit. b CRR^[25] oraz, w polskim reżimie rachunkowym, skutkuje klasyfikacją do grupy „zagrożonych” z rezerwą celową sięgającą – w zależności od indywidualnej oceny – nawet do 100% wartości ekspozycji w kategorii „stracone”. Te kryteria stanowią kluczowe czynniki wpływające na dochodowość kredytodawcy. Można zatem przypuszczać, że kredytodawca będzie zainteresowany zastosowaniem możliwych narzędzi przeciwdziałających nadmiernemu zadłużeniu właśnie w okresie poprzedzającym przekroczenie wspomnianych progów, choć na skutek ich zastosowania może dojść do czasowego obniżenia wartości jego aktywów (por. art. 47b ust. 1 CRR oraz pkt 5.4.3 i B5.5.25–B5.5.27 MSSF 9). Nie zmienia to jednak faktu, że pomyślna restrukturyzacja – skutkująca spłatą większości zadłużenia konsumenta – jest długofalowo korzystna dla kredytodawcy.

Omawiane powyżej reguły nie są jednak wspólne dla wszystkich podmiotów rynku. Wskazują one jedynie możliwe przyczyny odwołania się do 90-dniowego terminu w projekcie ustawy o kredycie konsumenckim, który ma wprowadzić jednolite standardy dla całego sektora. Kredytodawcy mają obowiązek bezpłatnego przekazania informacji o możliwości skorzystania z poradnictwa oddłużeniowego konsumentom, którzy mają zidentyfikowane trudności w spłacie swoich zobowiązań finansowych, w szczególności gdy opóźnienie przekracza 90 dni (art. 69 ust. 2 proj. u.k.k.). Co więcej, w przypadku opóźnienia konsumenta w spłacie kredytu, do obowiązku kredytodawcy należy, zgodnie z art. 21a ustawy o kredycie konsumenckim^[26], wezwanie konsumenta do spłaty należności w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania ze wskazaniem możliwości złożenia wniosku o restrukturyzację kredytu w tym terminie. Dopiero po tym okresie kredytodawca może wypowiedzieć umowę kredytu i skierować sprawę na drogę postępowania sądowego.

5 | Behawioralne i społeczne płaszczyzny identyfikacji nadmiernego zadłużenia

Pozostałe dwie płaszczyzny nadmiernego zadłużenia dotyczą indywidualnego

²⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.Urz. UE L 176 z 27.06.2013, s. 1 ze zm.).

²⁶ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1362; dalej: ustawa o kredycie konsumenckim lub u.k.k.).

odczucia określonej osoby na temat własnych finansów – dług i związany z tym stan nadmiernego zadłużenia stanowią przecież subiektywne doświadczenie psychologiczne (abstrahując od braku samokontroli, który stanowi jeden z głównych czynników nadmiernego zadłużenia)[27]. Powstaje w tym miejscu pytanie o relację między subiektywnymi a obiektywnymi aspektami nadmiernego zadłużenia. Wydaje się, że te płaszczyzny przenikają się, choć elementy subiektywne występują często później niż obiektywne, które mogą stanowić kryterium wczesnego ostrzegania. Jednak to właśnie elementy subiektywne – takie jak istotne ograniczenie funkcjonowania w społeczeństwie w związku z posiadanymi zobowiązaniami czy osobiste odczucia co do ciężaru zadłużenia – stanowią kluczowe elementy dobrostanu psychicznego, a także jedną z przyczyn, dla których projektowane są mechanizmy przeciwdziałania nadmiernemu zadłużeniu[28]. Choć mechanizmy te mają za zadanie dbanie o bezpieczeństwo zarówno kredytodawców, jak i kredytobiorców, pośrednio wpływają również na odciążenie systemu opieki społecznej i zdrowotnej. W tym miejscu należy jednak postawić pytanie, czy możliwe jest zaprojektowanie regulacji w ten sposób, aby nie tylko przeciwdziałać nadmiernemu zadłużeniu, ale także wpływać na budowanie dobrostanu finansowego konsumentów[29]. Odpowiedzią jest zmiana relacji między kredytodawcą a konsumentem oraz kształtowanie ich w duchu ekonomii społecznej i społecznej odpowiedzialności biznesu. Prace nad projektem ustawy o kredycie konsumenckim stanowią w tym względzie doskonałą okazję do zmian.

6 | Mechanizmy ochrony przed nadmiernym zadłużeniem

Projekt ustawy o kredycie konsumenckim dużo uwagi poświęca problemowi nadmiernego zadłużenia i proponuje wdrożenie szerokiej gamy instrumentów przeciwdziałających temu zjawisku. Zakwalifikować je można do trzech osob-

27 Stephen E. G. Lea, „Debt and Overindebtedness: Psychological Evidence and its Policy Implications” *Social Issues and Policy Review*, nr 1 (2021): 150; Ferreira et al., „On the Relation Between Over-Indebtedness and Well-Being”, 2–3; Norbert Duczkowski, Lubomir Słowik, „Wpływ subiektywnej oceny sytuacji materialnej na zadłużenie gospodarstw domowych” *Wiadomości Statystyczne. The Polish Statistician*, nr 8 (2022): 47.

28 Lea, „Debt and Overindebtedness”, 163.

29 Por. Ferreira et al., „On the Relation Between Over-Indebtedness and Well-Being”, 10. Na temat definicji dobrostanu finansowego zob. więcej OECD, *G20 Policy Note on Financial Well-Being* (Paris: OECD Publishing, 2024), 23.

nych kategorii: prewencyjnej, naprawczej i sankcyjnej, przy czym niektóre rozwiązania mogą mieć charakter mieszany. W przeważającej mierze instrumenty te funkcjonują w obecnym otoczeniu prawnym, jednak w świetle zaproponowanych istotnych zmian ich omówienie nabiera nowego znaczenia. Skuteczne wdrożenie tych mechanizmów będzie niekiedy wymagać spojrzenia z perspektywy innej niż zysk, w której człowiek i jego dobrostan stanowią wartość nadrzędną. Wdrożenie właśnie tej zasady ekonomii społecznej umożliwi realne przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużeniu.

Do instrumentów prewencyjnych, skupiających się na zapobieganiu powstawaniu nadmiernego zadłużenia, należą: edukacja finansowa (odpowiedzialna reklama, asysta przedkontraktowa, usługi doradcze), odpowiedzialne kredytowanie (ocena zdolności kredytowej), limity kosztowe (maksymalne odsetki, maksymalny pozaodsetkowy koszt kredytu) oraz poradnictwo oddłużeniowe (które można zakwalifikować również jako instrument naprawczy, bowiem usługi te dotyczą sytuacji, w której konsument jest zadłużony). Instrumenty naprawcze, prócz wspomnianego poradnictwa, umożliwiają restrukturyzację zadłużenia. Z kolei instrumenty sankcyjne mają dyscyplinować kredytodawców wykraczających poza określone modele zachowania zarówno w ramach prywatnoprawnych uprawnień konsumenta (sankcja kredytu darmowego, sankcja kredytu darowanego, ograniczanie dochodzenia i zbywalności wierzytelności), jak i publicznoprawnych uprawnień wyspecjalizowanych organów administracji państwowej (nadzór KNE, decyzje UOKiK, interwencje RF).

7 | Instrumenty prewencyjne w służbie dobrostanu finansowego konsumenta

Projektowana ustawa wprowadza spójny zespół instrumentów prewencyjnych, kładąc szczególny nacisk na edukację finansową. Jej przejawem jest m.in. sformułowanie nowych zasad odpowiedzialnej reklamy, która powinna jasno wskazywać, że z pożyczaniem wiązą się określone koszty (art. 7 pkt 2 i 8 proj. u.k.k.). Regulację dotyczącą reklamy uzupełnia obowiązek dokonywania asysty przedkontraktowej przez kredytodawcę polegającej na bezpłatnym wyjaśnieniu warunków zawieranych umów w celu umożliwienia konsumentowi oceny, czy kredyt i ewentualne umowy o świadczenie usług dodatkowych są dostosowane do jego potrzeb i sytuacji finansowej (art. 27 ust. 1 proj.

u.k.k.)[30]. W kontekście edukacji rozumieć również należy unormowanie zasad świadczenia usług doradczych, które w obowiązującej ustawie o kredycie konsumenckim nie są uregulowane. Usługi te mają być wykonywane w najlepszym interesie konsumenta, w drodze odpowiedniej rekomendacji dokonanej na podstawie jego aktualnych potrzeb, sytuacji finansowej i osobistej, preferencji oraz celów, przy uwzględnieniu szczególnych wymagań zgłoszonych przez konsumenta oraz rozsądnych założeń dotyczących ryzyka w okresie obowiązywania umowy o kredyt konsumencki (art. 86 proj. u.k.k.). Opisane powyżej unormowania wskazują na wzmocnienie roli konsumenta w modelu świadomego konsumenta i częściowo konsumenta szczególnie wrażliwego[31], który mógłby nie zdawać sobie sprawy np. z oczywistego faktu, że pożyczanie kosztuje[32]. Niezależnie od modelu funkcjonowania nacisk na budowanie szeroko pojętych rozwiązań związanych z edukacją jest w projektowanej ustawie szczególnie widoczny.

Drugi instrument prewencyjny polega na udzielaniu kredytu zgodnie z zasadami odpowiedzialnego kredytowania[33], które w świetle analizowanego projektu ustawy dotyczą przede wszystkim realizacji obowiązków związanych z dokonywaniem oceny zdolności kredytowej. W tym miejscu zaznaczyć należy, że zarówno reguły dokonywania oceny zdolności kredytowej, jak i sankcje związane z ich nieprzestrzeganiem zostały rozbudowane w porównaniu z aktualnie obowiązującymi przepisami. Wydaje się, że oddziaływanie projektowanych rozwiązań na rynek – w szczególności w związku ze znacznym zaostrzeniem sankcji – może doprowadzić, co najmniej w pierwszym okresie, do obniżenia akcji kredytowej. Należy jednak zaznaczyć, że sankcje te są częściowo znane i mają zastosowanie w obecnie obowiązującym stanie prawnym do instytucji

30 Gałązka, „Obowiązki informacyjne przedkontraktowe”, 72–73; Cherednychenko, „On the Bumpy Road to Responsible Lending”, 248.

31 Na temat modelu konsumenta szczególnie wrażliwego zob. rezolucję Parlamentu Europejskiego z 22 maja 2012 r. w sprawie strategii na rzecz wzmocnienia praw szczególnie wrażliwych konsumentów (Dz.Urz. UE C 264E z 13.09.2013, s. 11) oraz European Parliamentary Research Service, *Vulnerable Consumers*, Briefing PE 690.619 (Bruksela: European Parliament, 2021), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690619/EPRS_BRI\(2021\)690619_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690619/EPRS_BRI(2021)690619_EN.pdf) [dostęp: 22.05.2026].

32 Zob. więcej Ewa Łętowska, *Prawo umów konsumenckich* (Warszawa: C.H. Beck, 2002), 2–34; Monika Jagielska, *Słabsza strona kontraktu i jej ochrona* (Warszawa: C.H. Beck, 2024), 16–20.

33 Zob. Edyta Rutkowska-Tomaszewska, Magdalena Paleczna, „Idea odpowiedzialnego kredytowania na rynku niebankowych kredytów konsumenckich w Polsce” *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, nr 6 (2018): 38–52.

pożyczkowych (por. art. 9a u.k.k. w kontekście zakazu dochodzenia i zbywania wierzytelności w związku z udzieleniem kredytu z pominięciem bądź naruszeniem zasad oceny zdolności kredytowej)[34].

Nadrzędnym celem dokonywania oceny zdolności kredytowej ma być interes konsumenta, którym jest zapobieżenie nieodpowiedzialnemu kredytowaniu i nadmiernemu zadłużeniu. Na jej wynik wpływają czynniki istotne dla zwerifikowania prawdopodobieństwa wykonania przez konsumenta zobowiązań wynikających z umowy zgodnie z jej warunkami (art. 29 pkt 1 i 2 proj. u.k.k.)(35]. Sama ocena ma być z kolei dokonana w zakresie niezbędnym i proporcjonalnym do charakteru, okresu obowiązywania i wartości kredytu konsumenckiego oraz związanych z nim ryzyk dla konsumenta (art. 30 ust. 1 proj. u.k.k.). Nie jest przy tym dozwolone naruszanie prawa do prywatności konsumenta w drodze czerpania informacji o nim z sieci społecznościowych dla potrzeb dokonania tej oceny (art. 30 ust. 6 proj. u.k.k.).

Umowa o kredyt konsumencki może zostać zawarta wyłącznie w przypadku, gdy wynik oceny zdolności kredytowej wskazuje, że wykonanie przez konsumenta zobowiązań zgodnie z proponowanymi warunkami jest prawdopodobne (art. 34 proj. u.k.k.). Jeżeli w wyniku oceny zdolności kredytowej kredytodawca odmawia udzielenia finansowania, niezwłocznie informuje o tym konsumenta (art. 37 ust. 1 proj. u.k.k.).

8 | Poradnictwo oddłużeniowe – nowa rola dla podmiotów ekonomii społecznej

Zupełnie nową instytucją zaproponowaną w projekcie ustawy o kredycie konsumenckim jest poradnictwo oddłużeniowe, które polega na udzieleniu nieodpłatnie, na wniosek i za zgodą konsumenta, specjalistycznej i spersonalizowanej pomocy o charakterze technicznym, prawnym lub psychologicznym. Choć poradnictwo w zakresie prawnym będzie oferowane m.in. przez Rzecznika Finansowego, to właśnie podmioty ekonomii społecznej są idealnymi

34 Por. wyrok TS z 11 stycznia 2024 r., C-755/22, Nárokuj s.r.o. przeciwko EC Financial Services, a.s., LEX nr 3651276, pkt 52; wyrok TS z 10 czerwca 2021 r., C-303/20, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg), LEX nr 3183145, pkt 45.

35 Por. Bernard Smykla, [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. Agnieszka Mikos-Sitek, Piotr Zapadka (Lex/el., 2025), art. 70, nb 1.

partnerami do świadczenia tego typu usług^[36]. Efektywne poradnictwo wymaga jednak stworzenia odpowiedniego modelu współpracy pomiędzy kredytodawcami a podmiotami świadczącymi takie usługi. Kluczowe jest w tym zakresie wypracowanie kanałów komunikacji, które zapewnią realne wsparcie zadłużonemu konsumentowi^[37].

W kontekście popularyzacji korzystania z tych usług wiodącą rolę ma kredytodawca, który bezpłatnie informuje konsumenta o możliwości skorzystania z poradnictwa oddłużeniowego w przypadku odmowy udzielenia kredytu, gdy z informacji, na podstawie których dokonano oceny zdolności kredytowej, wynika, że konsument ma lub może mieć trudności ze spłatą zadłużenia (art. 37 ust. 2 proj. u.k.k.). Ponadto kredytodawca ma obowiązek identyfikacji konsumentów podatnych na ryzyko nadmiernego zadłużenia w czasie rzeczywistym, wdrażając procedury i polityki wczesnego identyfikowania konsumentów doświadczających trudności finansowych (art. 69 ust. 1 proj. u.k.k.). W takich przypadkach również kieruje do konsumenta odpowiednią informację o możliwości skorzystania z poradnictwa oddłużeniowego (art. 69 ust. 2 proj. u.k.k.).

Informacje o poradnictwie zawierać ma również sama umowa o kredyt konsumencki, która określa co najmniej dane kontaktowe Rzecznika Finansowego umożliwiające skorzystanie z poradnictwa oraz rekomendację dla konsumenta, aby z niego skorzystał w przypadku, gdy znajdzie się w trudnej sytuacji finansowej w związku ze spłatą kredytu konsumenckiego (art. 48 ust. 1 pkt 23 proj. u.k.k.). Taka informacja jest też udostępniana w lokalach kredytodawcy służących do obsługi konsumenta, na stronie internetowej kredytodawcy oraz za pośrednictwem aplikacji mobilnej (art. 69 ust. 4 proj. u.k.k.).

W tym miejscu należy zaznaczyć, że propozycja wprowadzenia do porządku prawnego świadczenia tego typu usług – choć jest krokiem w dobrą stronę – w związku z brakiem odpłatności bądź przewidzianego finansowania może napotkać bariery w postaci braku środków na tego rodzaju działania. Niezależnie od kwestii finansowania wydaje się jednak, że jednym ze spodziewanych skutków wprowadzenia instytucji poradnictwa oddłużeniowego może

³⁶ OECD/European Union, *Labels for the Social Economy*, Local Economic and Employment Development (LEED) (Paris: OECD Publishing, 2025), 9; Dominik Bierecki, „Cooperative Principles in the Concepts of Social Economy and Social Enterprise in Polish Law” *Prawo i Więź*, nr 3 (2024): 79–83; Godlewska-Bujok, „Ekonomia społeczna”, 10–11. Ogólnie na temat kompetencji Rzecznika Finansowego zob. też Anna Jurkowska-Zeidler, „Aktualne problemy ochrony klienta na rynku bankowym z perspektywy działalności Rzecznika Finansowego” *Gdańskie Studia Prawnicze*, XXXIX (2018): 31–32.

³⁷ Por. Lea, „Debt and Overindebtedness”, 167.

być zarówno wzrost liczby restrukturyzacji kredytów, jak i liczby postępowań sądowych w przedmiocie upadłości konsumenckiej.

9 | Restrukturyzacja zadłużenia jako kluczowy instrument naprawczy

Działania prewencyjne podejmuje się z reguły po to, aby przeciwdziałać nadmiernemu zadłużeniu lub niewypłacalności. Prowadzone jeszcze na przedpolu egzekucji, mają one na celu osiągnięcie pozasądowego porozumienia w sprawie spłaty długu. Wśród przewidzianych w projekcie ustawy o kredycie konsumenckim rozwiązań należy wyszczególnić funkcjonujące również obecnie instrumenty dotyczące odroczenia płatności, zmiany sposobu spłaty czy restrukturyzacji zadłużenia. Zgodnie z projektowaną definicją umowa o odroczenie płatności lub zmianę sposobu spłaty jest umową o kredyt konsumencki, która przewiduje odroczenie lub zmianę sposobu spłaty, w przypadku gdy konsument zalega lub prawdopodobnie będzie zalegał ze spłatą zadłużenia wynikającego z pierwotnej umowy o kredyt konsumencki, jeżeli umowa o odroczenie lub zmianę sposobu spłaty służy zapobiegnięciu ewentualnemu postępowaniu sądowemu w związku z niewykonaniem przez konsumenta zobowiązania oraz gdy warunki przewidziane w tej umowie nie są dla konsumenta mniej korzystne od postanowień zawartych w pierwotnej umowie o kredyt konsumencki, do której odnosi się ta umowa (art. 4 pkt 27 proj. u.k.k.).

Ponadto zadłużenie konsumenta może zostać zrestrukturyzowane na wniosek konsumenta za zgodą kredytodawcy, jeżeli jest to uzasadnione sytuacją konsumenta. Co istotne, sam kredytodawca ma obowiązek w wezwaniu do zapłaty poinformować konsumenta o możliwości złożenia takiego wniosku w terminie 14 dni od dnia jego otrzymania (art. 45 ust. 2 proj. u.k.k.). Restrukturyzacja zadłużenia dokonywana jest na warunkach uzgodnionych przez kredytodawcę i konsumenta i może polegać na całkowitym albo częściowym refinansowaniu umowy o kredyt konsumencki lub zmianie postanowień tej umowy, w szczególności w zakresie: wydłużenia okresu obowiązywania umowy o kredyt konsumencki; zmiany rodzaju umowy o kredyt konsumencki; odroczenia spłaty wszystkich lub części rat na wskazany okres; obniżenia stopy oprocentowania; zawieszenia spłaty kredytu konsumenckiego; częściowej spłaty; przewalutowania; częściowego umorzenia i konsolidacji zadłużenia. Restrukturyzacja umożliwia zatem stronom szeroką zmianę łączących je stosunków prawnych w celu polepszenia sytuacji konsumenta z jednoczesnym

ograniczeniem ryzyka kredytodawcy, które zrealizowałoby się w razie niepodjęcia jakichkolwiek działań. Wydaje się, że relacja umów o odroczenie płatności lub zmianę sposobu spłaty do umowy o restrukturyzację zadłużenia nie jest jednoznacznie określona, a restrukturyzacja może, ale nie musi być umową o odroczenie płatności lub zmianę sposobu spłaty.

Podobny charakter ma obowiązek rozkładania na raty kwot udostępnionych konsumentowi w rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowym w przypadku zmniejszenia albo anulowania limitu kredytu w rachunku. Kredytodawca oferuje wtedy konsumentowi – bez dodatkowych kosztów i przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego – możliwość spłaty faktycznie wypłaconej kwoty w zakresie tego zmniejszenia albo anulowania, w 12 równych ratach miesięcznych, według stopy oprocentowania kredytu mającej zastosowanie do kredytu w rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowym (art. 55 pkt 7 proj. u.k.k.). Analogiczna regulacja, zezwalająca na spłatę w 12 równych ratach miesięcznych, dotyczy także sytuacji zmniejszenia lub anulowania przekroczenia na rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowym (art. 56 ust. 6 proj. u.k.k.).

10 | Proporcjonalność sankcji a motywacja kredytodawców

W kontekście sankcji projekt ustawy nie tylko reguluje kwestię miarkowania sankcji kredytu darmowego, ale również rozszerza jej stosowanie na przypadki niedokonania lub nieprawidłowego przeprowadzenia oceny zdolności kredytowej (art. 66 ust. 5 proj. u.k.k.)^[38]. Wprowadza również nowe instrumenty sankcyjne stosowane w obowiązującej ustawie o kredycie konsumenckim jedynie do niektórych kredytodawców (np. instytucji pożyczkowych). Projekt wprowadza sankcję kredytu darowanego polegającą na braku obowiązku spłaty kapitału przez konsumenta w przypadku, gdy kredyt został udzielony bez złożenia wniosku i zgody klienta (art. 66 ust. 1 proj. u.k.k.) oraz rozszerza zakaz modyfikacji umowy, dochodzenia i zbywania wierzytelności w związku z udzieleniem kredytu z pominięciem bądź naruszeniem zasad oceny zdol-

³⁸ Nt. proporcjonalności sankcji kredytu darmowego i postulatu jej miarkowania, na przykładzie kredytów udzielanych członkom spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, zob. Jacek Skoczek, „Limits of Application of the Institution of Free Credit by a Member of the Cooperative Savings and Credit Union” *Prawo i Więź*, nr 3 (2024): 168–173.

ności kredytowej na wszystkich kredytodawców (art. 35, 40 proj. u.k.k.). Ograniczenie dochodzenia wierzytelności dotyczyć będzie sytuacji, gdy z treści oświadczenia konsumenta lub uzyskanych przez kredytodawcę informacji wynikało, że na dzień zawarcia umowy o kredyt konsumencki konsument miał zaległości w spłacie innego zobowiązania pieniężnego wynoszące powyżej 6 miesięcy, a kredyt konsumencki nie był przeznaczony na spłatę tej zaległości. Będzie ono skuteczne do momentu spłaty wcześniejszych, zaległych powyżej 6 miesięcy zobowiązań pieniężnych przez konsumenta przy jednoczesnym braku zawieszenia biegu przedawnienia i braku możliwości naliczania odsetek (w tym odsetek za opóźnienie, pozaodsetkowych kosztów i innych opłat) za okres ograniczenia (art. 40 proj. u.k.k.).

Takie ujęcie sankcji, w szczególności w kontekście ciężaru dowodu w zakresie obowiązku prawidłowego dokonania oceny zdolności kredytowej, który ciąży na kredytodawcy (art. 32 proj. u.k.k.), może doprowadzić do wydłużenia postępowań sądowych, w których dłużnicy będą kwestionowali prawidłowość dokonywania oceny zdolności kredytowej. W skrajnych przypadkach może to też doprowadzić do przedawnienia wierzytelności kredytodawcy.

W tym miejscu należy jednak postawić pytanie co do adekwatności stosowania sankcji do umów o restrukturyzację zadłużenia, w szczególności w kontekście sankcji kredytu darmowego. *De lege ferenda* w stosunku do umowy o restrukturyzację zadłużenia należy wyłączyć przepisy o sankcji kredytu darmowego oraz stosowanie ograniczeń w rozporządzaniu i dochodzeniu wierzytelności. Wyłączenie to powinno mieć zastosowanie w sytuacji, w której warunki przewidziane w tej umowie nie są dla konsumenta mniej korzystne od postanowień zawartych w pierwotnej umowie lub pierwotnych umowach o kredyt konsumencki, do których odnosi się ta umowa, konsument zalega lub prawdopodobnie będzie zalegał ze spłatą zadłużenia wynikającego z umowy lub umów o kredyt konsumencki, a umowa ta służy zapobiegnięciu ewentualnemu postępowaniu sądowemu w związku z niewykonaniem przez konsumenta zobowiązań. Mając na względzie cel zawierania umowy o restrukturyzację zadłużenia, taki postulat wydaje się uzasadniony i może sprzyjać popularyzacji tego typu rozwiązań. Gdyby z jakiejś przyczyny umowa o restrukturyzację zadłużenia nie spełniała wyżej wymienionych wymogów, byłaby przecież zakwalifikowana jako umowa o kredyt konsumencki, do której zastosowanie miałyby wszystkie możliwe sankcje.

11 | Ekonomia społeczna jako kierunek przebudowy stosunków kredytowych

Analiza zaproponowanych w projekcie ustawy rozwiązań wskazuje, że w obszarze przeciwdziałania nadmiernemu zadłużeniu konsumentów zostały one przygotowane z poszanowaniem postulatów ekonomii społecznej. Ten trend – widoczny również w aktualnie obowiązujących regulacjach – powinien utrzymać się wraz z kolejnymi propozycjami legislacyjnymi dotyczącymi wdrożenia dyrektywy o kredycie konsumenckim z 2023 roku. W szczególności dotyczy to omawianych instrumentów prewencyjnych i naprawczych, tj. obowiązków informacyjnych, edukacji, poradnictwa oddłużeniowego i obowiązków restrukturyzacyjnych. Z kolei sankcje, które obok systemu instytucjonalnej ochrony praw konsumentów pośrednio wpływają na efektywność zastosowania wyżej wymienionych instrumentów, konstruowane są na podstawie klasycznego modelu prywatnoprawnej ochrony konsumenta^[39]. Polega on na budowaniu prawnej nierównowagi na korzyść słabszego ekonomicznie i organizacyjnie konsumenta^[40]. Należy w tym miejscu pozostawić otwarte pytanie o rolę i adekwatność sankcji prywatnoprawnych w kontekście silnej ochrony instytucjonalnej konsumenta.

Kluczowym elementem przeciwdziałania nadmiernemu zadłużeniu na etapie przedsądowym pozostaje restrukturyzacja, która służy zabezpieczeniu interesów konsumenta, jednocześnie obciążając kredytodawcę – przynajmniej na początkowym etapie – dodatkowymi kosztami. Z tej przyczyny, w celu zwiększenia atrakcyjności jej stosowania *de lege ferenda*, należałoby wyłączyć stosowanie sankcji kredytu darmowego oraz ograniczeń w rozporządzaniu i dochodzeniu wierzytelności do umowy o restrukturyzację zadłużenia. Pełne urzeczywistnienie postulatów ekonomii społecznej w sferze stosunków kredytowych wymaga zmiany kultury organizacyjnej kredytodawców, która dokona się, gdy zostanie wsparta przez odpowiednie rozwiązania prawne.

Warunkiem sukcesu stosowania niektórych opisanych w niniejszym opracowaniu mechanizmów jest zaangażowanie kredytodawców, którzy przyjmą

³⁹ Jurkowska-Zeidler, „Aktualne problemy ochrony klienta”, 29–30; Damian Cymań, „Zarys systemu instytucjonalnej ochrony praw konsumentów na rynku finansowym” *Gdańskie Studia Prawnicze*, XXXVIII (2017): 335.

⁴⁰ Filip Czuchwicki, *Umowa kredytu konsumenckiego* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2025), 65.

perspektywę, że zysk nie jest celem samym w sobie. Taka refleksja sprzyja dyskusjom nad społeczną odpowiedzialnością biznesu, która pozostaje w relacji z zasadami ekonomii społecznej^[41]. Przejawem tego powinno być nawiązanie partnerstwa z podmiotami poradnictwa oddłużeniowego (w szczególności podmiotami ekonomii społecznej), pomoc nadmiernie zadłużonym konsumentom poprzez oferowanie działań restrukturyzacyjnych – tam, gdzie to konieczne, z częściowym umorzeniem należności i na preferencyjnych warunkach – oraz wspieranie edukacji i postaw odpowiedzialnego kredytowania z korzyścią dla całego rynku finansowego.

Bibliografia

- Albacete, Nicolas, Pirmin Fessler, Peter Lindner. „One Policy to Rule them All? On the Effectiveness of LTV, DTI and DSTI Ratio Limits as Macroprudential Policy Tools” *Financial Stability Report*, 35 (2018): 67–83.
- Bańbuła, Piotr, Arkadiusz Kotuła, Joanna Przeworska, Paweł Strzelecki. *Which Households are Really Financially Distressed: How Micro Data Could Inform Macroprudential Policy*. Materiały z warsztatów IFC „Combining micro and macro statistical data for financial stability analysis. Experiences, opportunities and challenges”, Warszawa, 14–15 grudnia 2015.
- Bierecki, Dominik. „Cooperative Principles in the Concepts of Social Economy and Social Enterprise in Polish Law” *Prawo i Więź*, nr 3 (2024): 75–87. DOI: 10.36128/priw.vi50.1006.
- Cherednychenko, Olha O. „On the Bumpy Road to Responsible Lending in the Digital Marketplace: The New EU Consumer Credit Directive” *Journal of Consumer Policy*, nr 2 (2024): 241–270. DOI: 10.1007/s10603-024-09564-z.
- Cherednychenko, Olha O., Jesse M. Meindertsma. „Irresponsible Lending in the Post-Crisis Era: Is the EU Consumer Credit Directive Fit for Its Purpose?” *Journal of Consumer Policy*, nr 4 (2019): 483–519. DOI: 10.1007/s10603-019-09421-4.
- Cyman, Damian. „Zarys systemu instytucjonalnej ochrony praw konsumentów na rynku finansowym” *Gdańskie Studia Prawnicze*, XXXVIII (2017): 325–336.
- Czuchwicki, Filip. *Umowa kredytu konsumentckiego*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2025.
- Domurath, Irina. „Verbrauchercredit als Daseinsvorsorge?” *Wirtschaftsdienst*, nr 3

⁴¹ Por. Powalowski, Przeszło, „Wsparcie dla ekonomii społecznej”, 3–4. Nt. społecznej odpowiedzialności banków zob. więcej Włodzimierz Szpringer, *Spółeczna odpowiedzialność banków. Między ochroną konsumenta a osłoną socjalną* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2009), 91–135. Krytycznie na temat relacji koncepcji ESG i społecznej odpowiedzialności biznesu do pojęcia interesu spółki zob. Krzysztof Olszak, Angelina Stokłosa, „Interes spółki a koncepcja ESG – dokąd zmierzamy?” *Prawo i Więź*, nr 1 (2025): 367–371.

- (2022): 189–192. DOI: 10.1007/s10273-022-3132-5.
- Duczkowski, Norbert, Lubomir Słowik. „Wpływ subiektywnej oceny sytuacji materialnej na zadłużenie gospodarstw domowych” *Wiadomości Statystyczne. The Polish Statistician*, nr 8 (2022): 41–63. DOI: 10.5604/01.3001.0015.9701.
- European Parliamentary Research Service. *Vulnerable Consumers*. Briefing PE 690.619. Bruksela: European Parliament, 2021. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690619/EPRS_BRI\(2021\)690619_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690619/EPRS_BRI(2021)690619_EN.pdf).
- Ferreira, Mário B., Filipa de Almeida, Jerônimo C. Soro, Márcia Maurer Herter, Diego Costa Pinto, Carla Sofia Silva. „On the Relation Between Over-Indebtedness and Well-Being: An Analysis of the Mechanisms Influencing Health, Sleep, Life Satisfaction, and Emotional Well-Being” *Frontiers in Psychology*, 12 (2021): 591875. DOI: 10.3389/fpsyg.2021.591875.
- Gałązka, Piotr. „Obowiązki informacyjne przedkontraktowe w projekcie nowej dyrektywy o kredycie konsumenckim w świetle dotychczasowych regulacji unijnych” *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, nr 10 (2021): 63–76.
- Godlewska-Bujok, Barbara. „Ekonomia społeczna – nowa ustawa krokiem ku pełniejszemu zatrudnieniu?” *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, nr 10 (2022): 9–16.
- Jagielska, Monika. *Słabsza strona kontraktu i jej ochrona*. Warszawa: C.H. Beck, 2024.
- Jurkowska-Zeidler, Anna. „Aktualne problemy ochrony klienta na rynku bankowym z perspektywy działalności Rzecznika Finansowego” *Gdańskie Studia Prawnicze*, XXXIX (2018): 29–44.
- Lea, Stephen E. G. „Debt and Overindebtedness: Psychological Evidence and its Policy Implications” *Social Issues and Policy Review*, nr 1 (2021): 146–179. DOI: 10.1111/sipr.12074.
- Łętowska, Ewa. *Prawo umów konsumenckich*. Warszawa: C.H. Beck, 2002.
- Milic-Czerniak, Róża. „Nadmierne zadłużenie, niewypłacalność gospodarstw domowych i upadłość konsumencka”, [w:] *Finanse osobiste*, red. Krzysztof Waliszewski, 248–257. Warszawa: PAN, 2022.
- Narodowy Bank Polski. *Raport o stabilności systemu finansowego. Czerwiec 2026 r.* Warszawa: Narodowy Bank Polski, 2026. <https://nbp.pl/raport-o-stabilnosci-systemu-finansowego-czerwiec-2026/>.
- Neuberger, Doris, Udo Reifner. „Systemic Usury and the European Consumer Credit Directive” *Thünen-Series of Applied Economic Theory Working Paper*, nr 161 (2019). <https://hdl.handle.net/10419/209120>.
- Nieborak, Tomasz. *Tworzenie i stosowanie prawa rynku finansowego a proces ekonomizacji prawa*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2016.
- OECD. *G20 Policy Note on Financial Well-Being*. Paris: OECD Publishing, 2024. DOI: 10.1787/7332c99d-en.
- OECD. *What is the Social and Solidarity Economy? A Review of Concepts*. OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers, nr 2023/13. Paris: OECD Publishing, 2023. DOI: 10.1787/dbc7878d-en.

- OECD/European Union. *Labels for the Social Economy*. Local Economic and Employment Development (LEED). Paris: OECD Publishing, 2025. DOI: 10.1787/f513fd53-en.
- OECD/European Union. *Social Economy in Europe: Contributing to Competitiveness and Prosperity*. Local Economic and Employment Development (LEED). Paris: OECD Publishing, 2025. DOI: 10.1787/3432de93-en.
- Olszak, Krzysztof, Angelina Stokłosa. „Interes spółki a koncepcja ESG – dokąd zmierzamy?” *Prawo i Więź*, nr 1 (2025): 347–381. DOI: 10.36128/priw.vi53.831.
- Pachuca-Smulska, Beata. „Regulacja transgraniczności w dyrektywie 2008/48/WE o kredycie konsumenckim – próba oceny po 10 latach jej obowiązywania” *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 9 (2020): 26–34. DOI: 10.33226/o137-5490.2020.9.4.
- Powałowski, Andrzej, Ewa Przeszło. „Wsparcie dla ekonomii społecznej – aspekty prawne” *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 7 (2023): 2–9. DOI: 10.33226/o137-5490.2023.7.1.
- Prawo bankowe. Komentarz*, red. Agnieszka Mikos-Sitek, Piotr Zapadka. Lex/el., 2025.
- Rutkowska-Tomaszewska, Edyta, Magdalena Paleczna. „Idea odpowiedzialnego kredytowania na rynku niebankowych kredytów konsumenckich w Polsce” *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, nr 6 (2018): 38–52. DOI: 10.7172/2299-5749.IKAR.6.7.3.
- Skoczek, Jacek. „Limits of Application of the Institution of Free Credit by a Member of the Cooperative Savings and Credit Union” *Prawo i Więź*, nr 3 (2024): 161–174. DOI: 10.36128/priw.vi50.898.
- Szpringer, Włodzimierz. *Spółeczna odpowiedzialność banków. Między ochroną konsumenta a osłoną socjalną*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2009.
- UKNE. *Informacja na temat sytuacji sektora bankowego w 2024 roku*. Warszawa: UKNE, 2025. https://www.knf.gov.pl/?articleId=95877&p_id=18.
- Wałęga, Grzegorz, Agnieszka Wałęga. „Over-Indebted Households in Poland: Classification Tree Analysis” *Social Indicators Research*, 153 (2021): 561–584. DOI: 10.1007/s11205-020-02505-6.



Determinanty uchwalenia ustawy o ekonomii społecznej

Determinants of the Adoption of the Social Economy Act

Abstract

The purpose of this study is to present the determinants underlying the enactment of the Act on the Social Economy. The social economy constitutes a statutory concept of broad meaning. The Act provides that the social economy is an activity carried out for the benefit of the local community, consisting of engagement in three principal spheres: (1) social and vocational reintegration; (2) a solidarity-based dimension implemented by social economy entities; and (3) the provision of social services. The analysis covers social determinants (the creation of new jobs for persons at risk of social exclusion and the development of the participation of social economy entities in the delivery of social services to local communities), economic determinants (the Strategy for Responsible Development, the National Programme for the Development of the Social Economy, and the Accessibility Plus Programme), financial determinants (funds derived from the 2021-2027 financial perspective under the European Social Fund Plus, as well as approximately PLN 200 million under the National Recovery and Resilience Plan), and legal determinants (the Convention of 13 December 2006 on the Rights of Persons with Disabilities and the need to define a catalogue of social economy entities and to provide a legal definition of a social enterprise).

SŁOWA KLUCZOWE: ekonomia społeczna, przedsiębiorstwo społeczne, determinanty uchwalenia ustawy

KEYWORDS: social economy, social enterprise, determinants of the adoption of the act

ELŻBIETA MAŁECKA – doktor nauk prawnych, Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi, e-mail: elzbieta_malecka@interia.eu, ORCID – 0000-0002-1484-1383.

ROBERT FREY – doktor habilitowany nauk prawnych, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, e-mail: robert.frey@ujk.edu.pl, ORCID – 0000-0002-5240-2680.

1 | Wprowadzenie

Termin „ekonomia społeczna”, użyty przez ustawodawcę w tytule ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej^[1], nawiązuje do koncepcji *social economy*, obecnej w piśmiennictwie naukowym od XIX w. Termin *social economy* jest definiowany dwojako: szeroko i wąsko. W szerokim ujęciu jest to „termin parasolowy”, nadrzędny wobec innych pojęć – np. „trzeci sektor” (ang. *the third sector*), „organizacje non profit” (ang. *non-profit organizations*), „ekonomia solidarna” (ang. *solidarity economy*, fr. *l'économie sociale*), „gospodarka alternatywna” (ang. *alternative economy*), „trzeci system” (ang. *third system*) – lub jest wykorzystywany do opisanego zjawisk odnoszących się do wytwarzania bogactwa według zasad odmiennych od logiki kapitalizmu (np. ang. *economy of communion*, *civil economy*, *collaborative economy*, *social innovation*, *social impact business*, *social enterprises*, *social entrepreneurship*). W wąskim ujęciu definiens terminu opisuje jego istotę, wskazując na formy organizacyjno-prawne oraz zasady lub/i cel działalności^[2].

Ekonomia społeczna to ustawowe pojęcie o szerokim zakresie znaczeniowym. Obejmuje ono zróżnicowane formy aktywności zarówno ze sfery gospodarczej, jak i społecznej. W ustawie o ekonomii społecznej wskazano w art. 2, że ekonomia społeczna to działalność na rzecz społeczności lokalnej, polegająca na aktywności w trzech zasadniczych płaszczyznach. Pierwsza z nich to płaszczyzna społecznej i zawodowej reintegracji. Co istotne, nie należy rozpatrywać w tym kontekście jedynie działań realizowanych na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w rozumieniu art. 2 pkt 6 ustawy o ekonomii społecznej. Reintegracja ta może mieć szerszy zakres podmiotowy (obejmując np. osoby bezdomne). Druga z kluczowych sfer odnosi się do wymiaru solidarnościowego i realizowana jest przez te podmioty ekonomii społecznej, w szczególności przedsiębiorstwa społeczne, które w ramach swojej działalności przyjmują funkcję tworzenia miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Trzeci obszar aktywności to sfera usług społecznych^[3].

1 Tj. Dz.U. z 2025 r., poz. 806, zwana dalej „ustawą o ekonomii społecznej”.

2 Magdalena Małecka-Łyszczek et al., „Komentarz do art. 2”, [w:] *Ustawa o ekonomii społecznej. Komentarz*, red. Magdalena Małecka-Łyszczek, Radosław Mędrzycki (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), nb. 1.

3 Komentarz ministerstwa s. 7-8; zob.: Irena Lipowicz, Magdalena Małecka-Łyszczek, Radosław Mędrzycki, *Ekonomia społeczna jako narzędzie przeciwdziałania*

Celem opracowania jest ukazanie determinantów uchwalenia ustawy o ekonomii społecznej. Analizie zostały poddane determinanty społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne.

Główną płaszczyzną prowadzonych rozważań będą przepisy prawa oraz monografie i artykuły naukowe. Zostały zastosowane metody: dogmatyczno-prawna oraz analityczno-syntetyczna.

2 | Pojęcie determinantów uchwalenia ustawy

Jednym z najczęściej spotykanych terminów dotyczących stanowienia prawa jest pojęcie źródeł prawa. Jest ono jednak wieloznaczne[4]. Może ono oznaczać[5]: po pierwsze, źródła poznania prawa (*fontes iuris cognoscendi*); po drugie, źródła powstawania prawa (*fontes iuris oriundi*); po trzecie, źródła prawa w znaczeniu prawniczym; po czwarte, źródła prawa w sensie formalnym; po piąte, źródła prawa w sensie materialnym.

Jak z powyższego wynika, wieloznaczność pojęcia źródła prawa powoduje, że jest ono mało operatywne, dlatego też w niniejszym opracowaniu posłużono się pojęciem determinanty. Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego PWN*, determinanta to czynnik wpływający na coś w sposób zasadniczy[6]. Determinanty uchwalenia ustawy to określenie czynników wpływających na ukształtowanie takiej a nie innej treści przepisów prawnych.

Determinanty można klasyfikować według różnych kryteriów. Pierwszy, najbardziej oczywisty, to podział na wewnętrzne i zewnętrzne. Te pierwsze są umiejscowione wewnątrz organu stanowiącego prawo, np. programy partii politycznych i realizacja obietnic wyborczych[7]. W przypadku rządów koalicyjnych dochodzą rozbieżności programów, często

wykluczeniu społecznemu (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), 21-24; Magdalena Małecka-Lyszczek, *Współpraca administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej. Aspekty administracyjnoprawne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2017), 54-56.

4 Zob. Józef Nowacki, Zygmunt Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa* (Warszawa: Wolters Kluwer 2020), 149-152.

5 Paweł Chmielnicki, „Wprowadzenie. Problem naukowej refleksji nad materialnymi źródłami prawa i jego efektywnością”, [w:] *Pochodzenie, tworzenie i efektywność prawa*, red. Paweł Chmielnicki (Warszawa: Lexis Nexis, 2014), 5.

6 <https://sjp.pwn.pl/slowniki/determinanta.html>. [dostęp: 8.4.2026].

7 Zob. Paweł Chmielnicki, Dobrochna Minich, *Gorzki smak kielbasy wyborczej. Obietnice wyborcze i ich realizacja ustawami w latach 2015-2016* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), *passim*.

kwestii światopoglądowych i konieczność poszukiwania kompromisowych rozwiązań^[8]. Drugie są konsekwencją zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych, np. rozwój sztucznej inteligencji, czy też jednostkowych zdarzeń^[9], np. „Lex Kamilek”^[10]. Zaliczyć tutaj także należy zobowiązania wynikające z członkostwa w organizacjach międzynarodowych, szczególne znaczenie ma tutaj prawodawstwo Unii Europejskiej i konieczność jego transpozycji do porządku krajowego^[11].

Inny możliwy podział to determinanty jawne i ukryte. Pierwsze stosunkowo łatwo znaleźć w materiałach legislacyjnych. Jest to konsekwencją obowiązywania przepisów regulujących proces legislacyjny. Zgodnie z art. 118 ust. 3 Konstytucji RP wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania. Z przepisu tego wynika, że projekt ustawy ma mieć uzasadnienie. Przepisy Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej^[12] w art. 34 ust. 2 wskazuje obligatoryjne elementy uzasadnienia projektu ustawy, które powinno m.in. 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy, 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, 3) przedstawiać przewidywane skutki prawne, w tym różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym; 4) przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe; 5) wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu

8 Można tutaj wskazać trudności w zakresie wypracowania wspólnego stanowiska koalicji KO, PSL, Polska 2050, NL (+ CdP, Zieloni, UED, PPS, UP) na kwestię np. związków partnerskich. Zob. <https://www.rp.pl/polityka/art42204291-psl-przeciw-zwiazkom-partnerskim-kolejne-krytyczne-uwagi-resortow-kierowanych-przez-ludowcow>. [dostęp: 8.4.2026].

9 O zmianie przepisów kodeksu postępowania cywilnego wynikającej z jednostkowego zdarzenia zob. Robert Frey, „The Origins of the Amendments to the Provisions of Judicial Enforcement Proceedings” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 7-8 (2016): 137-143.

10 Potoczna nazwa nowelizacji przepisów dokonanej ustawą z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 1606). Została wprowadzona w odpowiedzi na tragiczną śmierć 8-letniego Kamila z Częstochowy, który zmarł na skutek brutalnego znęcania się przez ojczyma.

11 Zob. np. *Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, t. III, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel (Warszawa: C.H. Beck, 2014).

12 Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. (t.j. M.P. z 2022 r., poz. 990 ze zm.).

terytorialnego. Determinanty ukryte związane są przede wszystkim z nielegalną działalnością lobbującą^[13]. Niekiedy jednak, mimo braku ich bezpośredniego wyartykułowania w uzasadnieniu aktu, można je łatwo zrekonstruować (przykładem może być wpływ społecznej nauki Kościoła katolickiego na kształt wybranych przepisów).

Jednak najbardziej operatywny będzie podział determinant na społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne. Jest on konsekwencją ich poszukiwania w materiałach legislacyjnych, gdzie największe znaczenie mają uzasadnienia projektów ustaw i oceny skutków regulacji^[14]. Jak wyżej wskazano, jednym z wymogów projektu ustawy jest przedstawienie skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych. Zaproponowana systematyka ma oczywiście charakter porządkujący, ponieważ poszczególne determinanty oddziałują na siebie wzajemnie. Ustawodawca nie jest także w stanie przewidzieć wszystkich skutków, jakie powoduje uchwalenie ustawy. Przykładowo, ustawa wprowadzająca tzw. 500+ miała na celu częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, opieką nad nim oraz zaspokajaniem jego potrzeb życiowych, jednak spowodowała także odbieranie dzieci z domu dziecka w celu uzyskania świadczeń oraz wnoszenie pozwów o obniżenie alimentów, skoro na skutek wypłaty świadczenia wzrosły przychody osób uprawnionych. Wskazane niekorzystne skutki ustawy były determinantami nowelizacji przepisów innych ustaw^[15].

Poniżej zostaną przedstawione wybrane najważniejsze, z punktu widzenia autorów, determinanty uchwalenia ustawy o ekonomii społecznej w podziale na społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne. Omówienie wszystkich determinantów uchwalenia powyższej ustawy przekracza ramy edytorskie publikacji.

¹³ Zob. przepisy ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbującej w procesie stanowienia prawa (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 677).

¹⁴ Zob. Agnieszka Bielska-Brodziak, *Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa* (Warszawa: Wolters Kluwer 2017), *passim*.

¹⁵ Tytułem przykładu można wskazać nowelizację art. 135 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego wyłączającą z zakresu świadczeń wpływających na wysokość alimentów m.in. świadczenie wychowawcze, o którym mowa w ustawie z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2024 r., poz. 1576 oraz z 2025 r. poz. 619 i 1301).

3 | Determinanty społeczne

Determinanty społeczne ustawy o ekonomii społecznej zostały wskazane w ramach procesu legislacyjnego w projekcie tej ustawy z dnia 12 maja 2022 r., zgłoszonym przez ministra rodziny i polityki społecznej, numer wykazu Rządowego Centrum Legislacyjnego UD 185^[16] następnie zostały powtórzone w uzasadnieniu do projektu tej ustawy na etapie prac legislacyjnych w Sejmie RP – druk sejmowy numer 2321^[17]. Podnoszone były również podczas pięćdziesiątego siódmego posiedzenia Sejmu RP IX kadencji w dniu 22 czerwca 2022 r. przez sekretarza stanu w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej Anitę Czerwińską^[18]. W przywołanych dokumentach położono nacisk na dwie determinanty.

Pierwsza z nich to tworzenie nowych miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (np. osób z niepełnosprawnościami, bezrobotnych, ubogich) w przedsiębiorstwach społecznych, a także zapewnienie im odpowiedniego wsparcia reintegracyjnego. Cel ten wyraźnie wpisuje się w aktywną politykę społeczną, dzięki której osoby i rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej mogą odzyskać samodzielność i zdolność do pełnienia ról społecznych i zawodowych.

Drugą determinantą i celem jest rozwijanie udziału podmiotów ekonomii społecznej, a zwłaszcza przedsiębiorstw społecznych, w realizacji usług społecznych na rzecz społeczności lokalnej. Usługi społeczne to ważny obszar aktywności decydujący o poziomie życia Polaków, ale również o potencjale społecznego i gospodarczego rozwoju. Dlatego tak istotne jest, aby elementem zwiększenia dostępności i jakości usług społecznych w Polsce było zaangażowanie do ich świadczenia podmiotów, których pierwszoplanowym celem i istotą jest działanie na rzecz dobra ogółu.

¹⁶ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12346902/katalog/12788688#12788688>. [dostęp: 17.4.2026].

¹⁷ Rządowy projekt ustawy o ekonomii społecznej – druk nr 2321. <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2321>>. [dostęp: 17.4.2026]

¹⁸ Sejm RP, Kadencja IX, Sprawozdanie Stenograficzne z 57. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 22 czerwca 2022 r. (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2022, s. 18–20. <https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/o/C87DBB14A4831DEEC125886A000A4F85/%24File/57_a_ksiazka_bis.pdf>. [dostęp: 17.4.2026].

4 | Determinanty gospodarcze

Na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju^[19] zostały uchwalone dokumenty programowe i strategiczne, w których znalazły się postulaty odnoszące się do zjawiska ekonomii społecznej. Są to: Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej oraz Program Dostępność Plus^[20]. Dokumenty te tworzą ramy prawne, które systematyzują sposób prowadzenia polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. Jednocześnie stanowią one element prowadzenia polityki wewnętrznej przez Radę Ministrów zgodnie z art. 146 Konstytucji RP^[21].

W Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju przyjętej uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r.^[22] wskazano potrzebę rozpoczęcia prac legislacyjnych związanych z przygotowaniem projektu ustawy kompleksowo regulującej sferę ekonomii społecznej, w tym zasady udziału podmiotów ekonomii społecznej w realizacji zadań publicznych. Podkreślono również konieczność rozwijania sektora ekonomii społecznej jako miejsca aktywizacji i pracy dla osób o ograniczonej zatrudnialności na otwartym rynku (np. wsparcie tworzenia PES i usługi dla PES, instrumenty zwrotne, partnerstwo publiczno-społeczne).

W Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku *Ekonomia Solidarności Społecznej* (2019), przyjętym uchwałą nr 164 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej” (M. P. poz. 811), zaktualizowanego uchwałą nr 11 Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2019 r. (M. P. poz. 214) oraz uchwałą nr 212 Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2022 r. (M. P. poz. 1171) określono strategiczny cel długofalowy oraz cel główny.

Strategiczny cel długofalowy zakładał, że ekonomia społeczna i solidarna stanie się istotnym instrumentem aktywnej polityki społecznej oraz

¹⁹ T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 198.

²⁰ Szerzej na ten temat: Lipowicz, Małecka-Łyszczyk, Mędrzycki, *Ekonomia społeczna jako narzędzie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu*, 21-24.

²¹ Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 476-482.

²² Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. 2017 poz. 260), s. 166.

wsparcia rozwoju społecznego i lokalnego. Cel główny wskazywał, że do roku 2023 podmioty ekonomii społecznej i solidarnej będą ważnym elementem aktywizacji i integracji społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz dostarczycielami usług użyteczności publicznej i realizatorami zadań z zakresu rozwoju lokalnego.

Osiągnięcie celu głównego miało być możliwe dzięki realizacji celów szczegółowych. Realizacja celu głównego i celów szczegółowych miała być osiągnięta w czterech obszarach interwencji publicznej: solidarny rynek pracy, solidarna wspólnota lokalna, konkurencyjna przedsiębiorczość społeczna oraz solidarne społeczeństwo. Każdemu z obszarów przyporządkowano priorytety, działania oraz konkretne zadania realizowane w perspektywie 2014–2023[23].

Cele szczegółowe obejmowały:

1. Wspieranie trwałego partnerstwa podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej z samorządem terytorialnym w realizacji usług społecznych użyteczności publicznej oraz zadań publicznych w zakresie rozwoju lokalnego. Miało być to realizowane w obszarze I Solidarna wspólnota lokalna w ramach priorytetów: Priorytet 1. Rozwój usług społecznych użyteczności publicznej oraz zadań publicznych w zakresie rozwoju lokalnego. Priorytet 2. Włączenie podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej w procesy rewitalizacji[24].

2. Zwiększenie liczby wysokiej jakości miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Cel ten miał być realizowany w obszarach: obszar II Solidarny rynek pracy, obszar I Solidarna wspólnota lokalna, Obszar III Konkurencyjna przedsiębiorczość społeczna oraz Obszar IV Solidarne społeczeństwo. Realizacja miała przebiegać w ramach priorytetów: Priorytet 1. Wspieranie reintegracji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w jednostkach reintegracyjnych. Priorytet 2. Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych oraz osób starszych w podmiotach ekonomii społecznej i solidarnej. Priorytet 3. Tworzenie miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w przedsiębiorstwach społecznych[25].

3. Zwiększenie konkurencyjności podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej na rynku. W ramach obszaru III Konkurencyjna przedsiębiorczość społeczna przy uwzględnieniu priorytetów: Priorytet 1. Zwiększanie

23 Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. *Ekonomia Solidarności Społecznej* (2019), 18-19.

24 Ibidem, 26-34.

25 Ibidem, 35-43.

konkurencyjności podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej. Priorytet 2. Wsparcie w rozwoju profesjonalizacji i współdziałania PES oraz współpracy międzysektorowej[26].

4. Upowszechnienie pozytywnych postaw wobec ekonomii społecznej i solidarnej. Cel ten miał być realizowany w obszarze IV Solidarne społeczeństwo w ramach priorytetów: Priorytet 1. Kształtowanie pozytywnych postaw wobec ekonomii społecznej i solidarnej wśród młodzieży. Priorytet 2. Budowa marki ekonomii społecznej i solidarnej[27].

W Programie rządowym Dostępność Plus 2018-2025 przyjętym uchwałą nr 102/2018 Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2018 r. w Działaniu 43 – Spójna polityka społeczna na rzecz dostępności – Podmioty ekonomii społecznej i solidarnej – wskazano na konieczność zapewnienia spójności w zarządzaniu i programowaniu polityki na rzecz redukcji ubóstwa i wykluczenia społecznego, a także przyjęcia spójnej i kompleksowej regulacji ustawowej. Ustawa miała zawierać m.in. koncepcję nowego sposobu planowania działań w obszarze aktywnej polityki społecznej na poziomie lokalnym. Nowa ustawa miała regulować sferę ekonomii społecznej i solidarnej. W jej ramach unormowane miały zostać m.in. preferencje w realizacji usług społecznych przez przedsiębiorstwa społeczne w społecznościach lokalnych; zastępujące i integrujące dotychczasowe strategie i programy lokalne w obszarze spraw społecznych lokalne programy rozwoju społecznego, wymogi i preferencje dla podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej. Okres realizacji miał nastąpić od 2019 roku, jako koordynator zostało wskazane ministerstwo rodziny, pracy i polityki społecznej, a jako podmioty współpracujące: ministerstwo infrastruktury i rozwoju, samorządy, podmioty ekonomii społecznej i solidarnej[28].

5 | Determinanty finansowe

Determinanty finansowe uchwalenia ustawy o ekonomii społecznej wiązały się z tym, że ustawa pozwoli w sposób efektywny i skuteczny wykorzystać środki pochodzące z perspektywy finansowej na lata 2021-2027 w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego+, a także że zostanie uruchomione

26 Ibidem, 44-50.

27 Ibidem, 51-56.

28 Program rządowy Dostępność Plus 2018-2025, Warszawa 2018, 62-63.

ok. 200 mln zł w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Odporności. Na tę kwestię zwrócono uwagę podczas procesu legislacyjnego w projekcie tej ustawy z dnia 12 maja 2022 r. zgłoszonym przez ministra rodziny, pracy i polityki społecznej numer wykazu Rządowego Centrum Legislacyjnego UD 185[29] oraz w uzasadnieniu do projektu tej ustawy na etapie prac legislacyjnych w Sejmie RP – druk sejmowy numer 2321[30].

6 | Determinanty prawne

Na stanowienie prawa w Polsce mają wpływ nie tylko wskazane wyżej determinanty, ale także konieczność wypełniania zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej. W zakresie determinant prawnych uchwalenia ustawy o ekonomii społecznej można wskazać Konwencję z dnia 13 grudnia 2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych[31].

Myślą przewodnią wskazanego aktu prawnego jest godność człowieka[32]. Godność to poczucie własnej wartości, szacunek do siebie, ale i oczekiwanie szacunku od innych. Osoby z niepełnosprawnościami mają często z tym problem; czują się „gorsi”. Zadaniem społeczeństwa jest stworzenie mechanizmów „progodnościowych” – za takie niewątpliwie można uznać instytucje ekonomii społecznej.

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych w art. 1 zd. 2 do osób niepełnosprawnych zalicza te osoby, które mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, psychiczną, intelektualną lub w zakresie zmysłów co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami[33].

29 <<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12346902/katalog/12788688#12788688>>. [dostęp: 17.4.2026].

30 Rządowy projekt ustawy o ekonomii społecznej – druk nr 2321. <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2321>>. [dostęp: 17.4.2026].

31 Dz. U. z 2012 r., poz. 1169 ze zm.

32 Zob. Anna Szyszka, „Godność osoby ludzkiej w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych”, [w:] *Wyzwania dla powszechnego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, red. Jerzy Jaskiernia, Kamil Spryszak (Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2021), 533-544.

33 Pojęcie to ma jednak ewoluujący charakter zob. Robert Frey, „Wdrażanie postanowień Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych w ustawie o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami”, [w:] *Wyzwania dla powszechnego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, 548-562.

W art. 4 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych wskazano na obowiązki ogólne państw stron. Zobowiązane są do zapewnienia i popierania pełnej realizacji wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności wszystkich osób niepełnosprawnych, bez jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, w szczególności do przyjęcia wszelkich odpowiednich środków ustawodawczych, administracyjnych i innych w celu wdrożenia praw uznanych w niniejszej konwencji oraz uwzględniania wymogu ochrony i popierania praw człowieka w odniesieniu do osób niepełnosprawnych w każdej polityce i każdym programie działania.

W art. 27 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych państwa strony uznały prawo osób niepełnosprawnych do pracy na zasadzie równości z innymi osobami; obejmuje to prawo do możliwości zarabiania na życie poprzez pracę swobodnie wybraną lub przyjętą na rynku pracy oraz w otwartym, integracyjnym i dostępnym dla osób niepełnosprawnych środowisku pracy. Państwa Strony będą chronić i popierać realizację prawa do pracy; dotyczy to również osób, które staną się niepełnosprawne w okresie zatrudnienia, poprzez podjęcie odpowiednich kroków, w tym na drodze ustawodawczej, między innymi w celu popierania możliwości samozatrudnienia, przedsiębiorczości, tworzenia spółdzielni i zakładania własnych przedsiębiorstw.

Szeroki zakres podmiotów ekonomii społecznej niewątpliwie służy realizacji wskazanego celu. Obejmuje on, zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy o ekonomii społecznej, organizacje pozarządowe, spółdzielnie socjalne, spółdzielnie pracy, jednostki reintegracyjne, czyli centra integracji społecznej i kluby integracji społecznej, warsztaty terapii zajęciowej, zakłady aktywności zawodowej, koła gospodyń wiejskich. Katalog ten jest znacznie szerszy, mieszczą się w nim wszyscy kluczowi uczestnicy sektora ekonomii społecznej. Jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy o ekonomii społecznej, dzięki tym rozwiązaniom wspierane będą zatrudnianie oraz reintegracja osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w przedsiębiorstwach społecznych. Do grona tego zaliczane będą nie tylko osoby z niepełnosprawnością. Są to także m.in. osoby bezrobotne, usamodzielniane z pieczy zastępczej czy z zaburzeniami psychicznymi, osoby ubogie, absolwenci wspomnianych centrów i klubów integracji społecznej, jak również uchodźcy^[34].

³⁴ Rządowy projekt ustawy o ekonomii społecznej – druk nr 2321. <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2321>>. [dostęp: 17.4.2026].

Ustawodawca mógł na gruncie przywołanego przepisu zastosować dwa możliwe rozwiązania legislacyjne: albo wskazać wprost podmioty, które będą zaliczane do podmiotów ekonomii społecznej, albo alternatywnie wskazać cechy charakterystyczne, których spełnienie będzie pozwalało na zaliczenie do podmiotów ekonomii społecznej, co oznaczałoby także konieczność każdorazowej weryfikacji spełniania owych cech^[35].

Wyróżnienie przez ustawodawcę stosunkowo szerokiej grupy podmiotów ekonomii społecznej ma na celu zawarcie w tym katalogu możliwie pełnego spektrum form prawnych, które wymieniane są jako przedstawiciele tego sektora w literaturze przedmiotu. Są tu więc zaliczane zarówno podmioty *not-for-profit*, a nawet *non-profit*, dla których pierwiastek „zekonomizowania” ogranicza się w istocie do faktu świadczenia jakiegoś typu usług (np. organizacje pozarządowe prowadzące jedynie działalność nieodpłatną pożytku publicznego), jak i podmioty, u których w sensie formalnym przeważa pierwiastek gospodarczy. Do tej drugiej kategorii podmiotów zaliczyć można np. spółdzielnie inwalidów i spółdzielnie niewidomych, nieprowadzące innej działalności niż gospodarcza, jednak realizujące doniosłą funkcję społeczną przez dobór osób zatrudnionych. Pomiędzy nimi znajdują się takie podmioty, które łączą działalność pożytku publicznego z typową działalnością gospodarczą – jak spółdzielnie socjalne oraz spółki kapitałowe nienastawione na osiąganie zysku, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Powyższa różnorodność wskazuje na to, że katalog podmiotów ekonomii społecznej nie może w żadnym razie ograniczać się do podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego. Szeroki katalog podmiotów ekonomii społecznej obejmuje także jednostki reintegracyjne, w których szczególne znaczenie ma aspekt solidarności społecznej z osobami najbardziej potrzebującymi wsparcia. Podstawowym celem tych jednostek, takich jak WTZ, ZAZ, CIS i KIS, jest realizacja działań reintegracyjnych w stosunku do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym osób niepełnosprawnych. Ujęcie tych jednostek w katalogu podmiotów ekonomii społecznej ma zarówno istotny wymiar definicyjny, jak i praktyczny^[36].

Ważnym elementem regulacji i jednocześnie kluczową formułą sektora ekonomii społecznej jest przedsiębiorstwo społeczne. Status takiego przedsiębiorstwa zgodnie z art. 4 ustawy o ekonomii społecznej będą mogły

35 Małecka-Lyszczek et al., „Komentarz do art. 2”, nb. 5.

36 Komentarz ministerialny, 12-14.

uzyskać podmioty ekonomii społecznej, które działają w celu reintegracyjnym i w związku z tym zatrudniają co najmniej 30% osób zagrożonych wykluczeniem społecznym lub działają w celu usługowym i realizują w ten sposób usługi społeczne na rzecz społeczności lokalnej. Poza tym zatrudniają przynajmniej trzech pracowników, nie dzielą zysku pomiędzy pracowników, członków czy akcjonariuszy, lecz przeznaczają go na reintegrację lub rozwój. Oprócz tego realizują indywidualny plan reintegracyjny w stosunku do zatrudnionych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, na zatrudnienie których przyznano wsparcie ze środków publicznych i zapewniają wpływ pracowników na cały proces decyzyjny w ramach organu konsultacyjno-doradczego.

Ustawodawca wskazuje na cele działalności przedsiębiorstwa społecznego, co pozwala na doprecyzowanie samego pojęcia przedsiębiorstwa społecznego. Te cele to zarówno reintegracja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, jak i realizacja usług społecznych. Dodatkowo należy pamiętać, że działalność przedsiębiorstwa społecznego ma służyć rozwojowi lokalnemu³⁷. Podkreślenia wymaga, że przedsiębiorstwo społeczne nie jest przedsiębiorstwem w rozumieniu kodeksu cywilnego. Kodeks cywilny w art. 55 stanowi, że przedsiębiorstwo to zespół składników majątkowych i niemajątkowych służących prowadzeniu działalności gospodarczej. Podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą jest przedsiębiorca. W ustawie o ekonomii społecznej przedsiębiorstwem społecznym jest zaś podmiot posiadający określony formalnoprawny status. Znaczenie słowa „przedsiębiorstwo” użyte w ustawie jest różne od pojęcia „przedsiębiorstwo” ugruntowanego w prawie cywilnym. Jednakże niezasadne byłoby poszukiwanie w związku z tą różnicą znaczeniową innego określenia, bowiem pojęcie „przedsiębiorstwa społecznego” utrwaliło się już w literaturze dotyczącej gospodarki społecznej. Model przedsiębiorstwa społecznego, w którym możliwe jest prowadzenie działalności odpłatnej pożytku publicznego, innej działalności odpłatnej lub działalności gospodarczej, był wdrażany i upowszechniany w ramach działań współfinansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2014-2020. Rozwiązanie takie nie budziło wątpliwości po stronie podmiotów korzystających ze wsparcia, a także tych, które udzielały takiego wsparcia. Wprowadzenie ograniczenia w tym zakresie oznaczać mogłoby także ograniczenie trwałości

³⁷ Małecka-Łyszczek et al., „Komentarz do art. 2”.

podmiotów wspartych w ramach działań finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego[38].

7 | Wnioski

Dynamiczne zmiany społeczno-ekonomiczne, a także konsekwentne dostrzeganie ekonomii społecznej jako coraz ważniejszego elementu aktywnej polityki społecznej doprowadziły do ukształtowania się polskiego modelu ekonomii społecznej. W jego centrum znajduje się troska o osoby i rodziny zagrożone wykluczeniem społecznym. Wydarzenia takie jak pandemia oraz agresja na Ukrainę pokazały, jak ważną rolę w funkcjonowaniu społeczności lokalnych może odgrywać sektor ekonomii społecznej. Wskazały również na konieczność przygotowania stabilnych ram prawnych, które miały ułatwić właściwe adresowanie wsparcia dla tych podmiotów, a także zapewnić warunki do dalszego ich rozwoju.

Na kształt ustawy o ekonomii społecznej miały wpływ różne determinanty: społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne. Determinanty społeczne związane są przede wszystkim z tworzeniem miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym osób niepełnosprawnych. Determinanty gospodarcze wynikają z planowej działalności modernizacyjnej kraju zawartej w szeregu dokumentów strategicznych, w tym główną rolę odgrywa Strategia odpowiedzialnego rozwoju, a w przypadku osób niepełnosprawnych program Dostępność+. Determinanty finansowe związane są z absorpcją środków unijnych, w tym przede wszystkim KPO.

Na uchwalenie ustawy o ekonomii społecznej jako determinanta prawna wpływ miała konieczność wypełniania zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej. W tym obszarze należy wskazać Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych. Wynika z niej obowiązek Rzeczypospolitej Polskiej podejmowania odpowiednich kroków, w tym na drodze ustawodawczej, między innymi w celu budowania poparcia dla możliwości samozatrudnienia, przedsiębiorczości, tworzenia spółdzielni oraz zakładania własnych przedsiębiorstw. W te działania idealnie wpisują się rozwiązania przewidziane w ustawie o ekonomii społecznej.

³⁸ Aneta Stachowicz, Jakub Szewczyk, Paweł Wiśniewski, *Ustawa o ekonomii społecznej. Komentarz* (Warszawa: Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Departament Ekonomii Społecznej, 2023), 24-26.

Bibliografia

- Bielska-Brodziak Agnieszka, *Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa*. Warszawa: Wolters Kluwer 2017.
- Chmielnicki Paweł, Dobrochna Minich, *Gorzki smak kielbasy wyborczej. Obietnice wyborcze i ich realizacja ustawami w latach 2015-2016*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, t. III, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. Warszawa: C.H. Beck, 2014.
- Frey Robert, „The Origins of the Amendments to the Provisions of Judicial Enforcement Proceedings” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 7-8 (2016): 137-143.
- Frey Robert, „Wdrażanie postanowień Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych w ustawie o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami”, [w:] *Wyzwania dla powszechnego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, red. Jerzy Jaskiernia, Kamil Spryszak. 548-563. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2021.
- Lipowicz Irena, Magdalena Małecka-Łyszczek, Radosław Mędrzycki, *Ekonomia społeczna jako narzędzie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Małecka-Łyszczek Magdalena, *Współpraca administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej. Aspekty administracyjnoprawne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.
- Nowacki Józef, Zygmunt Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Pochodzenie, tworzenie i efektywność prawa*, red. Paweł Chmielnicki. Warszawa: Lexis Nexis, 2014.
- Stachowicz Aneta, Jakub Szewczyk, Paweł Wiśniewski, *Ustawa o ekonomii społecznej. Komentarz*. Warszawa: Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Departament Ekonomii Społecznej, 2023.
- Szyszka Anna, „Godność osoby ludzkiej w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych”, [w:] *Wyzwania dla powszechnego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, red. Jerzy Jaskiernia, Kamil Spryszak. 533-547. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2021.
- Ustawa o ekonomii społecznej. Komentarz*, red. Magdalena Małecka-Łyszczek, Radosław Mędrzycki. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.



MACIEJ SARNOWSKI

Udział podmiotów ekonomii społecznej w zamówieniach na usługi społeczne i inne szczególne usługi

Participation of Social Economy Entities in Procurement of Social Services and Other Specific Services

Abstract

The participation of social economy entities in procurement contracts for social services and other specific services is ensured through legal regulations adopted at both the EU and Polish levels. One of the goals of the public procurement system is to promote sustainable public procurement, encompassing innovative, environmental, and social aspects. The purpose of this paper is to examine the current model of regulations governing procurement of health, social, and cultural services reserved for social economy entities and their share in the total number of contracts incorporating social aspects. The author's main thesis is that the current legal regulations governing procurement of social services and other specific services require amendment to increase the flexibility of the service clause among contracting authorities spending public funds. This paper consists of three parts. The first presents the legal framework for social aspects in public procurement under European Union and national law. The second part analyzes the current structure of the service clause as an instrument supporting the participation of social economy entities in public procurement. The third part will present *de lege lata* and *de lege ferenda* conclusions and postulates, including proposals for changes to the currently applicable provisions on procurement of social services and other specific services.

SŁOWA KLUCZOWE: publiczne prawo gospodarcze, prawo zamówień publicznych, zrównoważone zamówienia publiczne, klauzule społeczne w zamówieniach publicznych, zamówienia zastrzeżone.

KEYWORDS: public economic law, public procurement law, sustainable public procurement, social clauses in public procurement, reserved contracts.

MACIEJ SARNOWSKI – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, e-mail: mac.sarnowski@ukw.edu.pl,
ORCID – 0000-0002-2161-2511.

1 | Uwagi wprowadzające

Udział podmiotów ekonomii społecznej (PES) w zamówieniach na usługi społeczne i inne szczególne usługi zapewniany jest poprzez regulacje prawne przyjęte zarówno na poziomie prawa unijnego, jak i polskiego. Jednym z celów systemu prawa zamówień publicznych jest promowanie tzw. zrównoważonych zamówień publicznych, obejmujących aspekty innowacyjne[1], środowiskowe[2] oraz społeczne[3]. Cel ten wskazuje na wartości, które zgodnie z wolą prawodawcy powinny być realizowane przez system prawa zamówień publicznych[4]. Dyrektywa klasyczna, przyjęta w 2014 r., wprowadziła nowy, szczególny reżim udzielania zamówień publicznych na usługi społeczne i inne szczególne usługi, zastępując funkcjonujący wcześniej podział na tzw. usługi priorytetowe i niepriorytetowe[5]. Prawodawca unijny zdecydował się przy tym na utworzenie nowej kategorii usług, których wykaz stanowi załącznik XIV do dyrektywy 2014/24/UE[6] oraz załącznik XVII do dyrektywy

1 Zob. więcej w: Henryk Nowicki, „Zamówienia publiczne narzędziem do innowacyjnego rozwoju gospodarki”, [w:] *Gospodarka w synergii prawa gospodarczego, finansowego i prawnej ochrony środowiska*, red. Andrzej Powałowski (Warszawa: C.H. Beck, 2022), 37–48, a także Maciej Sarnowski, *Realizacja celów systemu prawa zamówień publicznych w świetle informatyzacji działań administracji publicznej. Zagadnienia administracyjno-prawne. Państwo a Gospodarka*, t. XI (Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2024), 310–322.

2 Szerzej na temat środków zarządzania środowiskowego, których zamawiający może wymagać w związku z realizacją zamówienia zob. w: Tomasz Bojar-Fijałkowski, „Cele klimatyczne w działalności przedsiębiorców – o zapomnianych prawnych instrumentach zarządzania środowiskowego” *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 4 (2023): 115–116.

3 Zob. więcej w: Maciej Lubiszewski, „Obowiązek zatrudnienia pracowników przy realizacji zamówienia publicznego” *Prawo Zamówień Publicznych*, nr 1 (2023): 87–96 oraz Maciej Sarnowski, „Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych”, [w:] *Prawna regulacja podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej*, red. Henryk Nowicki, Paweł Nowicki, Wojciech Sz wajdler (Toruń: Wydawnictwo KNPPG, 2014), 166–171.

4 Zob. Henryk Nowicki, Paweł Nowicki, „Aksjologia prawa zamówień publicznych”, [w:] *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, red. Andrzej Powałowski (Warszawa: C.H. Beck, 2022), 118.

5 Por. Mariusz Kuźma, *Zamówienia publiczne po implementacji dyrektyw 2016* (Warszawa: C.H. Beck, 2016).

6 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014, s. 65) (dalej jako: „dyrektywa klasyczna”).

2014/25/UE[7].

Powyższe jest o tyle istotne, że polski ustawodawca zdecydował się w 2016 r. na implementację dyrektyw zamówieniowych również w zakresie zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi, co w swoim zamierzeniu miało prowadzić do odformalizowania procedury i ułatwienia udzielania tego typu zamówień[8]. Pierwotnie przyjęte regulacje okazały się jednak w ocenie twórców nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych nadmiernie skomplikowane, dlatego też podjęto decyzję o zmianie przepisów dotyczących udzielania zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi. Zmiany te w sposób bezpośredni kształtują sytuację prawną podmiotów ekonomii społecznej, które ubiegają się o udzielenie zamówienia na tego typu usługi[9]. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera klauzula usługowa, która stanowi jeden z instrumentów ułatwiających dostęp do rynku zamówień publicznych polskim podmiotom ekonomii społecznej[10]. Klauzula ta, uregulowana w art. 361 ustawy Pzp, przyznaje zamawiającym uprawnienie do zastrzeżenia, że o udzielenie zamówienia na wybrane usługi zdrowotne, społeczne oraz kulturalne mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy, którzy spełniają określone warunki charakterystyczne dla podmiotów ekonomii społecznej. Wpisuje się ona także w realizację przyjętego przez Radę Ministrów zaktualizowanego Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2030 roku[11].

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie modelu obecnie obowiązujących przepisów w zakresie zamówień zastrzeżonych na usługi zdrowotne, społeczne oraz kulturalne na rzecz podmiotów ekonomii społecznej oraz ich udziału w ogólnej liczbie zamówień uwzględniających aspekty społeczne. Główną tezęą przyjętą przez autora niniejszego opracowania jest twierdzenie, że aktualna

7 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.Urz. UE L 94 z 28.03.2014, s. 243) (dalej jako: „dyrektywa sektorowa”).

8 Magdalena Falkowska, *Zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi (Lex/el. 2020)*.

9 Por. Maciej Lubiszewski, „Zamówienia zastrzeżone w świetle nowych rozwiązań normatywnych” *Prawo Zamówień Publicznych*, nr 4 (2020): 36–39.

10 Por. Tomasz Schimanek, „Klauzula usługowa w zamówieniach publicznych” *Zamówienia Publiczne Doradca*, nr 3 (2023): 12.

11 Zob. załącznik do uchwały nr 212 Rady Ministrów z dnia 26 października 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2030 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej” (M.P. poz. 1171).

regulacja prawna odnosząca się do zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi wymaga zmiany celem zwiększenia elastyczności zastosowania klauzuli usługowej wśród zamawiających wydankujących środki publiczne. Konieczne jest także wprowadzenie dodatkowych zmian dotyczących przepisów regulujących kwestię planowania zamówień publicznych.

Podstawową metodą zastosowaną przez autora niniejszego opracowania będzie metoda dogmatycznoprawna, polegająca na analizie aktów prawa unijnego oraz krajowego. Mając na względzie analizowaną problematykę, należy zastosować również metodę historyczną, ukazującą różnice pomiędzy aktualnym stanem prawnym a tym sprzed wejścia w życie nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Niniejsze opracowanie składa się z trzech części. W pierwszej przedstawione zostaną uwarunkowania prawne dotyczące aspektów społecznych w zamówieniach publicznych w prawie Unii Europejskiej oraz prawie krajowym. Część druga dotyczyć będzie analizy obecnej konstrukcji klauzuli usługowej jako instrumentu wsparcia udziału podmiotów ekonomii społecznej w zamówieniach publicznych. W części trzeciej przedstawione zostaną wnioski i postulaty *de lege lata* oraz *de lege ferenda*, w tym propozycje zmian obecnie obowiązujących przepisów dotyczących zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi. W ramach wniosków końcowych przedstawiony zostanie również postulat zwiększenia stopnia uwzględnienia aspektów społecznych w ramach przyjętej przez Radę Ministrów nowej polityki zakupowej państwa^[12]. Polityka ta stanowi bowiem instrument polityki rozwoju, w ramach której powinno się promować wykorzystanie podejścia strategicznego do zamówień publicznych^[13]. Sprzyja ono także realizacji postulatów idei *local content* w zamówieniach publicznych, która ukierunkowana jest na skłonienie polskich zamawiających do nabywania krajowych dóbr i usług^[14], przyczyniając się tym samym do repolonizacji gospodarki. W tym kontekście klauzula usługowa nie doczekała się jeszcze poważnej refleksji naukowej, stąd niniejszy artykuł ma wypełnić tę

¹² Więcej na temat polityki zakupowej państwa zob. w: Maciej Sarnowski, „Problematyka polityki zakupowej państwa w świetle nowej ustawy Prawo zamówień publicznych”, [w:] *Nowe prawo zamówień publicznych. Państwo a Gospodarka*, t. IX, red. Henryk Nowicki, Paweł Nowicki, Krzysztof Kucharski (Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2020), 289–306.

¹³ Por. Paweł Nowicki, „Strategiczne zamówienia publiczne jako instrument polityki rozwoju” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 1 (2023): 37.

¹⁴ Por. Anna Wójtowicz-Dawid, „Idea *local content* a zamówienia publiczne” *Przeгляд Prawa Publicznego*, nr 5 (2023): 76.

lukę.

2 | Uwarunkowania prawne dotyczące aspektów społecznych w zamówieniach publicznych

Koncepcja zrównoważonych zamówień publicznych nawiązuje do pojęcia zrównoważonego rozwoju, które występuje zarówno w krajowym, jak i unijnym porządku prawnym^[15]. W prawie pierwotnym Unii Europejskiej można spotkać się z uregulowaniami, w świetle których przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska^[16]. Unia Europejska zobowiązana jest także do działania na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. Działaniom tym ma towarzyszyć zwalczanie wykluczenia społecznego i dyskryminacji oraz wsparcie sprawiedliwości społecznej i ochrony socjalnej, równości kobiet i mężczyzn, solidarności między pokoleniami i ochrony praw dziecka^[17]. Co więcej, przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia Europejska powinna brać pod uwagę również wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego^[18]. Zrównoważony rozwój należy wobec tego postrzegać jako długoterminowy priorytetowy cel Unii Europejskiej, w ramach którego rozwój gospodarczy, spójność społeczna i ochrona środowiska mają charakter

¹⁵ Por. Maciej Nyka, „Zrównoważony rozwój jako wartość w prawie gospodarczym publicznym”, [w:] *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, red. Andrzej Powałowski (Warszawa: C.H. Beck, 2022), 154.

¹⁶ Art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864 ze zm.; dalej jako: „TFUE”).

¹⁷ Por. art. 2 i 3 Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864).

¹⁸ Por. Mateusz Brzeziński, „Zrównoważone zamówienia publiczne w perspektywie nowego prawa zamówień publicznych”, [w:] *Nowe prawo zamówień publicznych. Państwo a Gospodarka*, t. IX, red. Henryk Nowicki, Paweł Nowicki, Krzysztof Kucharski (Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2020), 59.

komplementarny^[19].

Z kolei w przypadku prawa polskiego do pojęcia zrównoważonego rozwoju odwołuje się wprost ustrojodawca w art. 5 Konstytucji^[20]. Zgodnie ze wskazanym tu przepisem Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. W tym ujęciu zasadę tę utożsamia się przede wszystkim z wymogiem jak najmniejszej szkodliwości ingerencji w środowisko naturalne przy jednoczesnej maksymalizacji korzyści płynących z takiej ingerencji^[21]. Zasada ta znajduje swoje odzwierciedlenie w ustawodawstwie zwykłym, czego przykładem jest Prawo ochrony środowiska^[22], które definiuje zrównoważony rozwój jako taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Ingerencja państwa w gospodarkę, w tym realizacja określonych polityk poprzez udzielane zamówienia publiczne, musi zatem uwzględniać konstytucyjne zasady, w szczególności zasady społecznej gospodarki rynkowej oraz zrównoważonego rozwoju^[23].

Powyższe ma o tyle doniosłe znaczenie, że uwzględnianie zrównoważonych aspektów w zamówieniach publicznych ma charakter procesu ewolucyjnego, który został zapoczątkowany wdrożeniem do unijnego prawa wtórnego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W odniesieniu do aspektów społecznych za przełomowy należy uznać wyrok w sprawie Beentjes^[24], w którym TSUE dopuścił wprowadzenie przez zamawiającego wymogu zatrudnienia osób długotrwale bezrobotnych przy realizacji przedmiotu zamówienia, o ile nie prowadzi to do bezpośredniej bądź pośredniej

¹⁹ Zob. Paweł Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych* (Toruń: TNOiK, 2019), 220.

²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

²¹ Por. Monika Florczak-Wątor, „Art. 5”, [w:] *Konstytucja RP, t. I: Komentarz do art. 1–86*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek (Warszawa: C.H. Beck, 2016).

²² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 647).

²³ Por. Tomasz Bojar-Fijałkowski, „Cele klimatyczne w działalności przedsiębiorców publicznych: aspekty prawne” *Prawo i Więź*, nr 4 (2025): 89.

²⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 31/87 Beentjes (ECLI:EU:C:1988:422).

dyskryminacji wykonawców z innych państw członkowskich. Wyrok ten stanowił podstawę kolejnego rozstrzygnięcia Trybunału zapadłego w sprawie Nord-Pas-de-Calais[25], dopuszczającego uwzględnienie w ramach kryterium oceny ofert kwestii związanych z zatrudnieniem osób pozbawionych pracy przez dłuższy czas. Orzeczenia te wpłynęły na zmianę ówczesnego stanowiska Komisji Europejskiej co do możliwości uwzględnienia aspektów społecznych przez instytucje zamawiające w ramach prowadzonych przez nie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w treści dyrektywy 2004/18/WE z 2004 r[26], a następnie dyrektywy klasycznej z 2014 r[27], które wprost dopuściły możliwość stosowania zamówień prospołecznych[28]. Zamówienia te obejmują postępowania, w ramach których zamawiający zastrzega, że ubiegać się o zamówienie mogą wyłącznie wykonawcy mający status zakładów pracy chronionej, spółdzielni socjalnych lub inni wykonawcy integrujący osoby społecznie marginalizowane. Dzięki temu tak rozumiane zamówienia zastrzeżone stały się ważnym instrumentem wdrożenia polityki społecznej ukierunkowanej na wsparcie integracji osób defaworyzowanych, m.in. poprzez zwiększenie ich zatrudnienia[29].

Co więcej, w obecnie obowiązującej dyrektywie klasycznej już w jej początkowych motywach wskazano, że zamówienia publiczne odgrywają kluczową rolę w realizacji unijnych strategii jako jeden z instrumentów rynkowych wykorzystywanych w celu osiągnięcia inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, przy jednoczesnym zagwarantowaniu najbardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych. W tym celu

25 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 26 września 2000 r. w sprawie C-225/98 *Komisja Europejska przeciwko Republice Francji (Nord-Pas-de-Calais)* (ECLI:EU:C:2000:494).

26 Zob. motyw (1), motyw (28), motyw (29), motyw (33), motyw (46) oraz art. 19, 23 i 26 dyrektywy 2004/18/WE.

27 Zob. motyw (2), motyw (28), motyw (36), motyw (37), motyw (45), motyw (75), motyw (76), motyw (92), motyw (93), motyw (95), motyw (96), motyw (97), motyw (98), motyw (99), motyw (101), motyw (114), motyw (118) oraz art. 20 ust. 1, art. 43 ust. 1 lit. c, art. 67 ust. 2 lit. b, art. 70, art. 74, art. 76 ust. 2 i art. 77 dyrektywy 2014/24/UE.

28 Zob. więcej w: Henryk Nowicki, „Wprowadzenie do systemu zamówień publicznych”, [w:] *System zamówień publicznych w Polsce*, red. Jacek Sadowy (Warszawa: Wydawnictwo Urzędu Zamówień Publicznych, 2013), 36.

29 Por. Katarzyna Ołdak-Bułańska, „Zamówienia zastrzeżone i społeczne warunki realizacji zamówienia”, [w:] *Zamówienia publiczne na rzecz włączenia społecznego*, red. Artur Kowalski (Warszawa: Wydawnictwo Urzędu Zamówień Publicznych, 2021), 9.

dokonano zmiany i modernizacji dotychczasowych przepisów dotyczących zamówień publicznych, tak aby zwiększyć efektywność wydatków publicznych, ułatwiając w szczególności udział małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w zamówieniach publicznych, oraz aby umożliwić zamawiającym lepsze wykorzystanie zamówień publicznych dla wsparcia wspólnych celów społecznych^[30]. W kolejnych motywach wskazano, że jedną z głównych gwarancji egalitaryzmu i integracji społecznej jest stabilne zatrudnienie, gdzie kluczową rolę odgrywają zakłady pracy chronionej oraz inne formy aktywności społecznej, mające na celu przede wszystkim wspieranie społecznej i zawodowej integracji oraz ponownego włączenia osób z niepełnosprawnością bądź będących w innej niekorzystnej sytuacji lub marginalizowanych. Dostrzeżono zarazem, że takie podmioty nie zawsze mogą sprostać wymogom pełnej konkurencji, stąd uzasadnione jest przyznanie państwom członkowskim Unii Europejskiej uprawnienia do zastrzeżenia, że prawo do udziału w postępowaniach przetargowych lub uzyskania określonych części zamówienia mają tylko takie zakłady lub podmioty gospodarcze, bądź też zastrzeżenia realizacji zamówień w ramach programów zatrudnienia chronionego^[31]. W końcowej części preambuły dyrektywy 2014/24/UE podkreślono natomiast, że w przypadku niektórych usług społecznych, zdrowotnych i edukacyjnych, mających jedynie ograniczony charakter transgraniczny, należy ustanowić szczególnie system udzielania zamówień publicznych o wyższym progu niż próg mający zastosowanie do innych w pełni transgranicznych usług^[32]. Jednocześnie przewidziano możliwość rezerwowania udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia na określone usługi w dziedzinie usług zdrowotnych, społecznych i kulturalnych dla organizacji opartych na własności pracowniczej lub aktywnym udziale pracowników w zarządzaniu nimi, lub dla istniejących organizacji takich jak spółdzielnie^[33]. Przy tym regulację tę ograniczono wyłącznie do określonych usług zdrowotnych i społecznych oraz usług powiązanych, określonych usług edukacyjnych i szkoleniowych, usług związanych z bibliotekami, archiwami, muzeami i innych usług kulturalnych, usług sportowych oraz usług na rzecz prywatnych gospodarstw domowych^[34].

³⁰ Por. motyw (2) dyrektywy 2014/24/UE.

³¹ Ibidem.

³² Por. motyw (114) dyrektywy 2014/24/UE.

³³ Szerzej na temat spółdzielni zob. w: Tomasz Bojar-Fijałkowski, „Ustrój prawny przedsiębiorców”, [w:] *Prawo handlowe*, red. Piotr Nazaruk (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 72–73.

³⁴ Por. motyw (118) dyrektywy 2014/24/UE.

Wskazane powyżej motywy stanowiły uzasadnienie przyjęcia szczególnego reżimu udzielania zamówień, o którym mowa w tytule III dyrektywy klasycznej. Głównym celem ustanowienia tej wyjątkowej regulacji było uproszczenie procedur oraz ograniczenie formalności dla instytucji zamawiających, a także uwzględnienie w przebiegu postępowania specyficznego charakteru usług wskazanych w załączniku XIV do dyrektywy klasycznej[35]. Złagodzenie rygorów formalnych odnośnie do usług społecznych i innych szczególnych usług postrzegane jest jako dość nietypowe z uwagi na fakt, że ściśle określono rodzaje zamówień objętych tą regulacją, a jednocześnie pozostawiono państwom członkowskim Unii Europejskiej szeroką swobodę określania szczegółowych rozwiązań legislacyjnych[36]. Regulacja ta obejmuje m.in.: usługi zdrowotne, społeczne i pokrewne, usługi administracyjne w zakresie edukacji, opieki zdrowotnej i kultury, usługi w zakresie obowiązkowego ubezpieczenia społecznego, świadczenia społeczne oraz inne usługi komunalne, socjalne i osobiste, w tym usługi świadczone przez związki zawodowe, organizacje polityczne, stowarzyszenia młodzieżowe i inne organizacje członkowskie. Należy zarazem zauważyć, że katalog usług wymienionych w załączniku XIV do dyrektywy klasycznej oraz jego odpowiednik w przypadku dyrektywy sektorowej, tj. załącznik XVII, ma charakter zamknięty. Wskutek tego nie ma możliwości rozszerzenia wskazanego tu szczególnego reżimu prawnego na pozostałe rodzaje usług objęte innymi kodami w ramach Wspólnego Słownika Zamówień (CPV)[37]. Przy czym klauzula usługowa odnosi się do jeszcze węższej grupy usług zdrowotnych, społecznych i kulturalnych enumeratywnie wskazanych w art. 77 ust. 1 dyrektywy klasycznej. Wyjątkowy charakter klauzuli usługowej i jej ukierunkowanie na wsparcie PES sprawia zatem, że jej aktualna konstrukcja warta jest pogłębionej analizy.

35 Por. Anna Dąbrowska, Marcin Goławski, Piotr Horelik, Jakub Pawelec, „Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE. Komentarz”, [w:] *Dyrektywa 2014/23/UE w sprawie udzielania koncesji. Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Dyrektywa 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych. Komentarz*, red. Jakub Pawelec, wyd. 1 (Warszawa: C.H. Beck, 2017), 528–529.

36 Por. Wojciech Hartung, Michał Bağlaj, Tomasz Michalczyk, Michał Wojciechowski, Jakub Krysa, Katarzyna Kuźma, *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. 1 (Warszawa: C.H. Beck, 2015), art. 74.

37 Por. Adam Wiktorowski, [w:] Andrzej Gawrońska-Baran, Ewa Wiktorowska, Piotr Wójcik, Adam Wiktorowski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany* (Lex/el. 2025), art. 359–361.

3 | Klauzula usługowa jako instrument wsparcia udziału podmiotów ekonomii społecznej w zamówieniach publicznych

Wspieraniu podmiotów ekonomii społecznej w zamówieniach publicznych służyć ma wspomniana wcześniej klauzula usługowa, która zawarta została w art. 77 dyrektywy klasycznej. Regulacja zawarta w tym przepisie postrzegana jest niekiedy jako mechanizm umożliwiający ograniczenie konkurencji, pozwalający na faworyzowanie określonej grupy wykonawców^[38]. W doktrynie podnosi się, że sprzyja on wręcz monopolizacji rynku, co godzi w podstawowe zasady Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej^[39]. Niemniej oceniając wprowadzenie tej klauzuli, nie można abstrahować od podstawowego założenia przyjętego przez prawodawcę unijnego, w którego świetle niektóre kategorie usług ze względu na swój charakter mają ograniczony wymiar transgraniczny. Jak podkreślono w motywach (114)–(117) dyrektywy klasycznej, usługi te stanowią przedmiot zainteresowania w ujęciu transgranicznym dopiero powyżej progu 750 000 euro. Dlatego też za uzasadnione należy uznać wprowadzenie względem nich łagodniejszego reżimu prawnego, zezwalającego nawet na znaczne ograniczenie reguł konkurencji, w tym możliwość rezerwacji udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia na określone usługi w dziedzinie usług zdrowotnych, społecznych i kulturalnych dla wybranych organizacji.

Organizacje, o których mowa powyżej, muszą spełniać szereg warunków. Pierwszym z nich jest cel, dla którego została powołana dana organizacja. Powinna nim być realizacja misji w zakresie służby publicznej związanej ze świadczeniem określonych usług, o których mowa w art. 77 ust. 1 dyrektywy klasycznej. Drugi warunek sprowadza się do tego, aby zysk wypracowany przez tę organizację był ponownie inwestowany z myślą o osiągnięciu tego celu. Przy czym w przypadku, gdy zysk podlega dystrybucji lub redystrybucji, podstawą takich działań powinny być udziały. Kolejny z warunków dotyczy struktury zarządzającej lub struktury własnościowej organizacji realizującej zamówienie, która powinna opierać się na akcjonariacie pracowniczym lub zasadach partycypacji. O spełnieniu tego wymogu można mówić także wtedy, gdy struktury

³⁸ Por. Marko Turudić, [w:] *European Public Procurement: Commentary on Directive 2014/24/EU*, red. Roberto Caranta, Albert Sanchez-Graells (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021), 832.

³⁹ Abby Semple, *A Practical Guide to Public Procurement* (Oxford: Oxford University Press, 2015), 18.

te wymagają aktywnej partycypacji pracowników, użytkowników lub akcjonariuszy. Ostatni warunek dotyczy trzyletniego okresu karencji, w którym dana instytucja zamawiająca nie może udzielić tej samej organizacji zamówienia na odnośne usługi. Wiąże się z tym również wprowadzone ograniczenie maksymalnego czasu trwania umowy z taką organizacją do trzech lat.

Powyższa regulacja została implementowana do polskiego systemu prawnego za pośrednictwem ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych^[40]. W ślad za prawodawcą unijnym ustawodawca polski dopuścił zastrzeżenie w ogłoszeniu o zamówieniu lub we wstępnym ogłoszeniu informacyjnym, że o udzielenie zamówienia na usługi zdrowotne, społeczne oraz kulturalne objęte enumeratywnie wymienionymi kodami CPV mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy, którzy spełniają łącznie warunki wskazane w art. 361 ust. 1 ustawy Pzp. Oznacza to, po pierwsze, że celem działalności wykonawcy powinna być realizacja zadań w zakresie użyteczności publicznej związanej ze świadczeniem tych usług oraz społeczna i zawodowa integracja osób społecznie marginalizowanych. Cel ten powinien być określony w takich dokumentach jak umowa spółki, statut czy odpis z rejestru i mieć charakter nie tylko formalny, ale również faktyczny^[41]. Warunek ten ukierunkowany jest bowiem na dopuszczenie do udziału w postępowaniu grupy wykonawców o najszerszym rozeznaniu rynku i najlepszym przygotowaniu do realizacji usług na rzecz zamawiającego^[42]. Za niedopuszczalne należy uznać powoływanie się w tym zakresie na zasoby innego podmiotu bądź spełnienie tego warunku tylko przez jednego z członków konsorcjum^[43]. Po drugie, o zamówienia zastrzeżone na podstawie art. 361 ust. 1 ustawy Pzp może ubiegać się wykonawca, który nie działa w celu osiągnięcia zysku, przeznaczając całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczając zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników. Chodzi tu zatem o podmiot prowadzący działalność *non-profit*, która jest akcesoryjna

⁴⁰ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1320 (dalej jako: „ustawa Pzp”).

⁴¹ Por. Katarzyna Ołdak-Bułańska, Marcin Skowron, Anna Węclawska, *Zrównoważone zamówienia publiczne. Aspekty społeczne i środowiskowe w procedurze udzielania zamówienia w świetle nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych* (Warszawa: Wydawnictwo Urzędu Zamówień Publicznych, 2017), 131.

⁴² Zob. Włodzimierz Dzierżanowski, [w:] Łukasz Jaźwiński, Jarosław Jerzykowski, Marta Kittel, Małgorzata Stachowiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), art. 361.

⁴³ Por. Katarzyna Ołdak-Bułańska, „Zamówienia zastrzeżone w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej” *Dodatek. Nowe Prawo Zamówień Publicznych*, nr 6 (2023): 16.

wobec jego działalności statutowej^[44]. Po trzecie, ustawodawca polski wprowadził wymóg, aby struktura zarządzania wykonawcy opierała się na współzarządzaniu w przypadku spółdzielni socjalnej, akcjonariacie pracowniczym lub zasadach partycypacji pracowników, co powinno wynikać ze statutu danego wykonawcy. Współzarządzanie w odniesieniu do spółdzielni socjalnej będzie oznaczać konieczność przyznania zatrudnionym w niej członkom spółdzielni uprawnienia do powoływania co najmniej jednego członka zarządu. Z kolei wspomniany tu akcjonariat pracowniczy w przypadku wykonawców innych niż spółdzielnie socjalne nie musi dotyczyć 100% akcji, niemniej powinien mieć charakter przeważający. Natomiast odnośnie do partycypacji pracowniczej we własności możliwe będzie spełnienie tego warunku przez wykonawcę, na przykład poprzez objęcie udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością przez pracowników wykonawcy bądź ich członkostwo w danym stowarzyszeniu. Po czwarte, możliwość ubiegania się o zamówienia zastrzeżone w ramach klauzuli usługowej przez podmioty ekonomii społecznej uwarunkowana jest tym, że w ciągu ostatnich trzech lat poprzedzających dzień wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi nie udzielono im zamówienia na podstawie przepisu art. 361 ust. 1 ustawy Pzp przez tego samego zamawiającego. W piśmiennictwie warunek ten uznaje się za swego rodzaju zakaz monopolizacji świadczenia wybranych usług na rzecz zamawiającego wyłącznie przez jeden podmiot w dłuższym okresie^[45].

Warto również zaznaczyć, że przepisy dotyczące zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi zawierają pewne uproszczenia proceduralne. Uproszczenia te polegają na fakultatywności powołania komisji przetargowej oraz możliwości rezygnacji z obowiązku składania oświadczenia o niepodleganiu wykluczeniu, spełnianiu warunków udziału w postępowaniu lub kryteriów selekcji, w zakresie wskazanym przez zamawiającego, na formularzu jedno-

⁴⁴ Krzysztof Horubski, Leon Kieres, Tadeusz Kocowski, Marek Szydło, Artur Żurawik, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, t. VIIIA, wyd. 2 (Warszawa: C.H. Beck, 2018), 154–155.

⁴⁵ Józef Edmund Nowicki, [w:] Mikołaj Kolečki, Józef Edmund Nowicki, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. 4 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), art. 138g.

litego europejskiego dokumentu zamówienia^[46]. Dodatkowo zamawiający, udzielając zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi, może nie stosować przepisów ustawy Pzp dotyczących minimalnych terminów składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub terminów składania ofert. Co więcej, w przypadku tego typu zamówień zamawiający nie ma obowiązku żądania podmiotowych środków dowodowych oraz spełnienia przesłanek wyboru trybu udzielenia zamówienia w przypadku negocjacji z ogłoszeniem lub dialogu konkurencyjnego. Uproszczenia te mają jednakże zastosowanie jedynie do zamówień klasycznych o wartości równej lub przekraczającej 750 000 euro. Natomiast w przypadku tzw. zamówień krajowych, czyli zamówień klasycznych o wartości mniejszej niż 750 000 euro, zamawiający zobowiązany jest do przestrzegania wszystkich wymogów formalnych bez żadnego wyjątku.

Powyższe rozwiązanie stanowi całkowitą zmianę podejścia ustawodawcy do regulacji prawnej dotyczącej zastosowania klauzuli usługowej w tzw. zamówieniach krajowych. W poprzednim stanie prawnym zamawiający miał bowiem daleko idącą autonomię w zakresie ukształtowania procedury udzielenia zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi w przypadku zamówień o wartości mniejszej niż progi unijne. W zasadzie zamawiający był jedynie zobowiązany do udzielenia zamówienia w sposób przejrzysty, obiektywny i niedyskryminujący, bez ścisłego uregulowania przez przepisy ustawowe toku postępowania w sprawie udzielenia zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi, jeśli jego wartość nie była równa kwocie 750 000 euro ani jej nie przekraczała. Przy czym zamawiający zobowiązany był do zamieszczenia na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej, a jeżeli nie miał takiej strony, to na stronie internetowej, ogłoszenia o zamówieniu, które zawierało informacje niezbędne z uwagi na okoliczności jego udzielenia. W szczególności były to informacje o terminie składania ofert uwzględniającym czas niezbędny do przygotowania i złożenia oferty, opisie przedmiotu zamówienia

⁴⁶ W literaturze wskazuje się jednakże, iż głównym celem wprowadzenia jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia jest uproszczenie i odformalizowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zob. więcej w: Paweł Nowicki, „Jednolity Europejski Dokument Zamówień” *Przetargi Publiczne*, nr 2 (2015): 46–49 oraz Marcin Żurawski, „Jednolity europejski dokument zamówienia – aspekty prawne” *Studia Iuridica Toruniensia*, t. XXI (2017): 355–370.

oraz wielkości lub zakresie zamówienia, a także kryteriach oceny ofert^[47]. Sam wybór najkorzystniejszej oferty miał zostać dokonany w oparciu o najkorzystniejszy bilans ceny lub kosztu oraz innych kryteriów, w szczególności jakości i zrównoważonego charakteru usług społecznych, ciągłości lub dostępności danej usługi lub kryterium stopnia uwzględnienia szczególnych potrzeb użytkownika usługi. Regulacja ta miała więc zapewnić daleko idące uproszczenie i uelastycznienie procedury zakupowej wykorzystującej klauzulę usługową, co było pozytywnie odbierane w piśmiennictwie, aczkolwiek z pewnymi zastrzeżeniami dotyczącymi konieczności usunięcia powstałych w ówczesnym stanie prawnym wątpliwości^[48].

Ustawodawca, przyjmując nową ustawę – Prawo zamówień publicznych, uzasadniał zmianę obowiązujących wówczas przepisów w zakresie klauzuli usługowej dążeniem do zwiększenia poziomu jej zastosowania przez zamawiających. Aktualnie opublikowany przez Urząd Zamówień Publicznych raport o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w Polsce w 2024 r. wykazuje jednakże nadal bardzo niskie zainteresowanie klauzulą usługową wśród zamawiających. Jak bowiem wskazują dane statystyczne, w 2024 r. liczba zamówień zastrzeżonych na usługi zdrowotne, społeczne i kulturalne wyniosła jedynie 576, przy całkowitej liczbie społecznych zamówień publicznych na poziomie 42 363^[49]. W wyniku tego potencjał klauzuli usługowej jako instrumentu wspierającego udział polskich podmiotów ekonomii społecznej w zamówieniach publicznych nie jest w pełni wykorzystany.

4 | Wnioski i postulaty *de lege lata* oraz *de lege ferenda*

Przechodząc do postulatów *de lege lata*, przede wszystkim należy wskazać, że w aktualnym stanie prawnym o uelastycznieniu procedury zakupowej można mówić jedynie w odniesieniu do postępowań o wartości równej lub przekra-

⁴⁷ Szerzej na temat kryteriów oceny ofert zob. w: Maciej Lubiszewski, „Kształtowanie kryteriów oceny ofert” *Prawo Zamówień Publicznych*, nr 4 (2024): 58–69 oraz Maciej Sarnowski, „Znaczenie rachunku kosztów cyklu życia produktu w zamówieniach publicznych” *Prawo Zamówień Publicznych*, nr 3 (2021): 101–113.

⁴⁸ Zob. Falkowska, *Zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi* oraz Wiktorowski, [w:] Gawrońska-Baran, Wiktorowska, Wójcik, Wiktorowski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, art. 359–361.

⁴⁹ Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2024 r., 87–88.

czającej równowartość 750 000 euro. Udzielając bowiem zamówienia zastrzeżonego o takiej wartości, zamawiający ma pełną swobodę w zakresie wyboru trybu negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, przetargu nieograniczonego oraz przetargu ograniczonego. Warto przy tym zwrócić uwagę, że w katalogu dostępnych trybów znajdują się tryby negocjacyjne, co jest o tyle istotne, że, jak wskazuje się w doktrynie, negocjacje sprzyjają lepszemu zaspokojeniu potrzeb stron umowy w sprawie zamówienia publicznego oraz pełniejszej realizacji ich intencji^[50].

Dokonanie właściwego wyboru trybu udzielania zamówień powinno być jednakże poprzedzone przeprowadzeniem analizy potrzeb i wymagań, która obejmuje w szczególności rozeznanie rynku w aspekcie alternatywnych środków zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb, możliwych wariantów realizacji zamówienia, albo wskazuje, że jest wyłącznie jedna możliwość wykonania zamówienia. Analiza ta powinna także odnosić się do możliwości podniesienia konkurencyjności postępowania o udzielenie zamówienia przez zamawiającego. Co znamienne, analiza potrzeb i wymagań winna też wskazywać m.in. na to, czy istnieje możliwość uwzględnienia aspektów społecznych, środowiskowych lub innowacyjnych zamówienia. Przy czym obowiązek przeprowadzenia wskazanej tu analizy dotyczy jedynie tych zamawiających publicznych, którzy zamierzają udzielić zamówienia o wartości równej lub przekraczającej progi unijne^[51]. Wobec tego *de lege ferenda* zasadne wydaje się rozszerzenie tego obowiązku również na zamówienia o wartości mniejszej niż równowartość 750 000 euro, dzięki czemu w przypadku tzw. zamówień krajowych zamawiający będą zobowiązani do rozważenia uwzględnienia aspektów społecznych dokonywanego przez siebie zakupu. Analiza potrzeb i wymagań zgodnie z zasadą pisemności oraz przejrzystości powinna być sporządzona w taki sposób, aby możliwe było zapoznanie się z jej treścią i jednoznaczne ustalenie, jakie aspekty zostały przeanalizowane w jej ramach przez zamawiającego. Dokument ten stanowi integralną część dokumentacji postępowania, dlatego też podlega weryfikacji przez organy kontroli. Powinno to motywować zamawiających do przeprowadzenia rzetelnej analizy przedzakupowej, obejmującej także instrumenty zamówień prospołecznych określone w ustawie Pzp. To z kolei może dać szansę na częstsze wykorzystanie klauzuli usługowej przez

⁵⁰ Zob. Maciej Lubiszewski, „O potrzebie dalszego usprawnienia procedur negocjacyjnych” *Prawo Zamówień Publicznych*, nr 2 (2021): 24.

⁵¹ Agnieszka Piwowarczyk, „O potrzebie dalszych usprawnień co do wymagań należytego opisu przedmiotu zamówienia” *Prawo Zamówień Publicznych*, nr 4 (2024): 6.

mnijszych zamawiających, udzielających w większości przypadków tylko tzw. zamówień krajowych, które w przypadku usług zdrowotnych, społecznych oraz kulturalnych cieszą się zainteresowaniem głównie polskich wykonawców. Zastosowanie klauzuli usługowej sprzyja więc nawiązaniu współpracy z lokalnymi przedsiębiorstwami społecznymi.

Ponadto, decydując się na zastrzeżenie zamówienia w trybie art. 361 ust. 1 ustawy Pzp, zamawiający nie ma obowiązku powoływania komisji przetargowej oraz stosowania przepisów dotyczących minimalnych terminów składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub terminów składania ofert, a także obowiązku żądania dokumentów jako podmiotowego środka dowodowego. Co więcej, zamawiający może też odstąpić od obowiązku składania przez wykonawców oświadczenia, o którym mowa w art. 125 ust. 1 ustawy Pzp, na formularzu jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia. Przy czym zamawiający powinien powiadomić wykonawców o swojej decyzji w tym zakresie już na etapie publikacji ogłoszenia o zamówieniu albo dokumentów zamówienia, aby zachować zasadę przejrzystości. Niemniej jednak, jeśli zamawiający zdecydował się na odstąpienie od wymogu składania oświadczenia o niepodleganiu wykluczeniu, spełnianiu warunków udziału w postępowaniu lub kryteriów selekcji na formularzu jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia, to wówczas złożenie przez wykonawcę JEDZ będzie nadal dopuszczalne^[52].

Przedstawione powyżej odformalizowanie proceduralne w całości odnosi się do zamówień zastrzeżonych o wartości równej lub przekraczającej progi unijne. W odniesieniu natomiast do tzw. zamówień krajowych zamawiający nie mogą skorzystać z żadnych dodatkowych przywilejów proceduralnych związanych z udzielaniem zamówień na usługi społeczne oraz inne szczególne usługi. Zamawiający tym samym nie mają już prawa do wprowadzenia żadnej dodatkowej przesłanki odrzucenia oferty, jak to miało miejsce przed wejściem w życie przepisów nowej ustawy Pzp^[53], co wskazuje na usztywnienie regulacji w tym zakresie przez ustawodawcę. Stąd uzasadnione wydaje się przywrócenie tego uprawnienia zamawiającym w drodze nowelizacji ustawy Pzp. Stan prawny ukształtowany nową ustawą Pzp nie przyczynił się wszakże do oczekiwanej popularyzacji wśród zamawiających wykorzystania klauzuli usługowej,

⁵² Por. *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, red. Hubert Nowak, Mateusz Winiarz (Warszawa: Wydawnictwo Urzędu Zamówień Publicznych, 2023), art. 360.

⁵³ Por. Jerzy Pieróg, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. 15 (Warszawa: C.H. Beck, 2019), art. 138 r.

o czym świadczy jej incydentalne zastosowanie na tle wszystkich instrumentów prawnych w ramach zamówień zastrzeżonych. Ze statystyk Urzędu Zamówień Publicznych wynika, że klauzula ta wykorzystana została zaledwie w 1,36% całkowitej liczby udzielonych w 2024 r. społecznych zamówień publicznych, których to wartość stanowiła jedynie 0,36% łącznej wartości wszystkich społecznych zamówień publicznych[54]. Dane te wskazują na konieczność podjęcia zintensyfikowanych działań na rzecz szerszego zastosowania zamówień zastrzeżonych, w tym klauzuli usługowej, przez zamawiających, tym bardziej gdy weźmie się pod uwagę, że obecnie w wykazie prowadzonym przez ministra rodziny, pracy i polityki społecznej zarejestrowanych jest 1887 polskich przedsiębiorstw społecznych[55]. Wobec tego za niewystarczające należy uznać dość lakoniczne odniesienie się do kwestii zamówień zastrzeżonych w Polityce zakupowej państwa na lata 2026–2029[56]. Z jednej strony bowiem jako jeden z celów działania określono rozwój zrównoważonych zakupów realizujących politykę gospodarczą państwa w ramach pierwszego z priorytetów nowej Polityki, z drugiej zaś kwestię zamówień zastrzeżonych poruszono tylko ogólnikowo, stwierdzając, że nowa ustawa Pzp zawiera szereg rozwiązań, które umożliwiają wsparcie włączenia społecznego osób społecznie marginalizowanych, stabilności zatrudnienia, godnej pracy, przestrzegania praw człowieka czy dostępności[57].

W nowej Polityce zapowiedziano zarazem, że Rada Ministrów dokona przeglądu oraz zgodnej z Polityką aktualizacji swojego dokumentu z dnia 8 grudnia 2022 r. – Zaleceń w sprawie uwzględniania przez administrację rządową aspektów społecznych w zamówieniach publicznych, a także podjęcie działania promujące wykorzystywanie zaleceń[58]. Zalecenia te zobowiązują kierowników jednostek administracji rządowej do zapewnienia, aby w jednostkach, którymi kierują, aspekty społeczne były uwzględniane w możliwie jak

54 Por. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2024 r., 88.

55 Wykaz jest dostępny pod adresem: https://rjps.mrpips.gov.pl/RJPS/RU/start.do?id_menu=59 [dostęp: 29.06.2026].

56 Załącznik do uchwały nr 101 Rady Ministrów z dnia 31 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia Polityki zakupowej państwa na lata 2026–2029 (M.P. poz. 413) (dalej jako: „Polityka”).

57 Polityka, 20.

58 Dostępne pod adresem: <https://www.gov.pl/web/uzp/zalecenia-w-sprawie-uwzgledniania-przez-administracje-rzadowa-aspektow-spoecznych-w-zamowieniach-publicznych> [dostęp: 18.06.2026].

najszerszym zakresie oraz w jak największej liczbie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. W tym celu zobligowano kierowników jednostek administracji rządowej do dokonywania, przy sporządzaniu planu postępowań o udzielenie zamówienia na każdy rok budżetowy, wstępnej analizy możliwości uwzględnienia aspektów społecznych w planowanych do udzielenia zamówieniach oraz do dokonywania pogłębionej analizy w tym zakresie na etapie przygotowania konkretnego postępowania o udzielenie zamówienia, a także do uwzględniania tych aspektów we wszystkich zamówieniach, w których pogłębiona analiza wskazała na taką możliwość. Zalecono również kierownikom jednostek administracji rządowej dokonywanie oceny możliwości uwzględnienia aspektów społecznych przy udzielaniu zamówień publicznych nieobjętych procedurami określonymi ustawą Pzp oraz uwzględnianie tych aspektów we wszystkich zamówieniach, w których analiza wskazała na taką możliwość.

Powyższe zalecenia nie mają jednakże charakteru wiążącego względem zamawiających zaliczanych do administracji samorządowej. Dlatego też jako postulat *de lege ferenda* wskazać należy konieczność rozważenia zmiany art. 23 ust. 3 ustawy Pzp poprzez wyrażenie *explicite* w jego treści, że plan postępowań o udzielenie zamówień zawiera w szczególności informacje dotyczące aspektów społecznych; tym bardziej że zgodnie z zasadą efektywności zamawiający jest zobowiązany do udzielenia zamówienia w sposób zapewniający uzyskanie najlepszych efektów zamówienia, w tym efektów społecznych, środowiskowych oraz gospodarczych, o ile którykolwiek z tych efektów jest możliwy do uzyskania w danym zamówieniu w stosunku do poniesionych nakładów. Zwiększenie udziału polskich PES w zamówieniach publicznych może jednak przyczynić się do poprawy efektywności udzielanych zamówień publicznych. Zamówienia zastrzeżone mogą przynosić wymierne korzyści dla zamawiających dzięki lepszemu dopasowaniu świadczonych usług do potrzeb użytkowników końcowych, podniesieniu jakości realizowanych usług, reintegracji społecznej osób defaworyzowanych, a także wzmocnieniu lokalnego rynku pracy^[59].

Bibliografia

Bojar-Fijałkowski, Tomasz. „Cele klimatyczne w działalności przedsiębiorców –

⁵⁹ Tomasz Schimanek, *Aspekty społeczne w nowym Prawie zamówień publicznych* (Warszawa: Wydawnictwo Urzędu Zamówień Publicznych, 2021), 13–14.

- o zapomnianych prawnych instrumentach zarządzania środowiskowego” *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 4 (2023): 108–121.
- Bojar-Fijałkowski, Tomasz. „Cele klimatyczne w działalności przedsiębiorców publicznych: aspekty prawne” *Prawo i Więź*, nr 4 (2025): 89–105.
- Bojar-Fijałkowski, Tomasz. „Ustrój prawny przedsiębiorców”, [w:] *Prawo handlowe*, red. Piotr Nazaruk. 803. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Brzeziński, Mateusz. „Zrównoważone zamówienia publiczne w perspektywie nowego prawa zamówień publicznych”, [w:] *Nowe prawo zamówień publicznych. Państwo a Gospodarka*, t. IX, red. Henryk Nowicki, Paweł Nowicki, Krzysztof Kucharski, 289–296. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2020.
- Dąbrowska, Anna, Marcin Goławski, Piotr Horelik, Jakub Pawelec. „Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE. Komentarz”, [w:] *Dyrektywa 2014/23/UE w sprawie udzielania koncesji. Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Dyrektywa 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych. Komentarz*, red. Jakub Pawelec, wyd. 1. Warszawa: C.H. Beck, 2017.
- European Public Procurement: Commentary on Directive 2014/24/EU*, red. Roberto Caranta, Albert Sanchez-Graells. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021.
- Falkowska, Magdalena. *Zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi*. Lex/el. 2020.
- Florczak-Wątor, Monika. „Art. 5”, [w:] *Konstytucja RP, t. I: Komentarz do art. 1–86*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek. Warszawa: C.H. Beck, 2016.
- Gawrońska-Baran, Andrzej, Ewa Wiktorowska, Paweł Wójcik, Adam Wiktorowski. *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*. Lex/el. 2025.
- Hartung, Wojciech, Michał Bagła, Tomasz Michalczyk, Michał Wojciechowski, Jakub Krysa, Katarzyna Kuźma. *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. 1. Warszawa: C.H. Beck, 2015.
- Jaźwiński, Łukasz, Jarosław Jerzykowski, Marta Kittel, Małgorzata Stachowiak. *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Kołecki, Mikołaj, Józef Edmund Nowicki. *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. 4. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Kuźma, Mariusz. *Zamówienia publiczne po implementacji dyrektyw 2016*. Warszawa: C.H. Beck, 2016.
- Lubiszewski, Maciej. „Kształtowanie kryteriów oceny ofert” *Prawo Zamówień Publicznych*, nr 4 (2024): 58–69.
- Lubiszewski, Maciej. „O potrzebie dalszego usprawnienia procedur negocjacyjnych” *Prawo Zamówień Publicznych*, nr 2 (2021): 23–31.
- Lubiszewski, Maciej. „Obowiązek zatrudnienia pracowników przy realizacji zamówienia publicznego” *Prawo Zamówień Publicznych*, nr 1 (2023): 87–96.
- Lubiszewski, Maciej. „Zamówienia zastrzeżone w świetle nowych rozwiązań norma-

- tywnych" *Prawo Zamówień Publicznych*, nr 4 (2020): 34–45.
- Nowicki, Henryk. „Wprowadzenie do systemu zamówień publicznych”, [w:] *System zamówień publicznych w Polsce*, red. Jacek Sadowy, 15–39. Warszawa: Wydawnictwo Urzędu Zamówień Publicznych, 2013.
- Nowicki, Henryk. „Zamówienia publiczne narzędziem do innowacyjnego rozwoju gospodarki”, [w:] *Gospodarka w synergii prawa gospodarczego, finansowego i prawnej ochrony środowiska*, red. Andrzej Powalowski, 37–48. Warszawa: C.H. Beck, 2022.
- Nowicki, Henryk, Paweł Nowicki. „Aksjologia prawa zamówień publicznych”, [w:] *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, red. Andrzej Powalowski, 105–118. Warszawa: C.H. Beck, 2022.
- Nowicki, Paweł. „Jednolity Europejski Dokument Zamówień” *Przetargi Publiczne*, nr 2 (2015): 46–49.
- Nowicki, Paweł. „Strategiczne zamówienia publiczne jako instrument polityki rozwoju” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 1 (2023): 27–40.
- Nowicki, Paweł. *Aksjologia prawa zamówień publicznych*. Toruń: TNOiK, 2019.
- Nyka, Maciej. „Zrównoważony rozwój jako wartość w prawie gospodarczym publicznym”, [w:] *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, red. Andrzej Powalowski, 153–166. Warszawa: C.H. Beck, 2022.
- Ołdak-Bułańska, Katarzyna. „Zamówienia zastrzeżone i społeczne warunki realizacji zamówienia”, [w:] *Zamówienia publiczne na rzecz włączenia społecznego*, red. Artur Kowalski, 9–38. Warszawa: Wydawnictwo Urzędu Zamówień Publicznych, 2021.
- Ołdak-Bułańska, Katarzyna, Marcin Skowron, Anna Węclawska. *Zrównoważone zamówienia publiczne. Aspekty społeczne i środowiskowe w procedurze udzielania zamówienia w świetle nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych*. Warszawa: Wydawnictwo Urzędu Zamówień Publicznych, 2017.
- Ołdak-Bułańska, Katarzyna. „Zamówienia zastrzeżone w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej” *Dodatek. Nowe Prawo Zamówień Publicznych*, nr 6 (2023): 15–18.
- Pieróg, Jerzy. *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. 15. Warszawa: C.H. Beck, 2019.
- Piowarczyk, Agnieszka. „O potrzebie dalszych usprawnień co do wymagań należytego opisu przedmiotu zamówienia” *Prawo Zamówień Publicznych*, nr 4 (2024): 3–14.
- Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, red. Hubert Nowak, Mateusz Winiarz. Warszawa: Wydawnictwo Urzędu Zamówień Publicznych, 2023.
- Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, t. VIIIA, wyd. 2. Warszawa: C.H. Beck, 2018.
- Sarnowski, Maciej. „Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych”, [w:] *Prawna regulacja podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Państwo a gospodarka*, red. Henryk Nowicki, Paweł Nowicki, Wojciech Sz wajdler, 166–171. Toruń: Wy-

- dawnictwo KNPPG, 2014.
- Sarnowski, Maciej. „Problematyka polityki zakupowej państwa w świetle nowej ustawy Prawo zamówień publicznych”, [w:] *Nowe prawo zamówień publicznych. Państwo a gospodarka*, red. Henryk Nowicki, Paweł Nowicki, Krzysztof Kucharski, t. IX, 289–306. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2020.
- Sarnowski, Maciej. „Znaczenie rachunku kosztów cyklu życia produktu w zamówieniach publicznych” *Prawo Zamówień Publicznych*, nr 3 (2021): 101–113.
- Sarnowski, Maciej. *Realizacja celów systemu prawa zamówień publicznych w świetle informatyzacji działań administracji publicznej. Zagadnienia administracyjnoprawne. Państwo a Gospodarka*, t. XI. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2024.
- Schimanek, Tomasz. „Klauzula usługowa w zamówieniach publicznych” *Zamówienia Publiczne Doradca*, nr 3 (2023): 12–16.
- Schimanek, Tomasz. *Aspekty społeczne w nowym Prawie zamówień publicznych*. Warszawa: Wydawnictwo Urzędu Zamówień Publicznych, 2021.
- Semple, Abby. *A Practical Guide to Public Procurement*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Wójtowicz-Dawid, Anna. „Idea local content a zamówienia publiczne” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 5 (2023): 76–86.
- Żurawski, Marcin. „Jednolity europejski dokument zamówienia – aspekty prawne” *Studia Iuridica Toruniensia*, t. XXI (2017): 355–370.



Znaczenie zastrzeżenia do protokołu (art. 162 § 1 k.p.c.) dla możliwości rozpoznania niezaskarżalnych postanowień przez sąd drugiej instancji (art. 380 k.p.c.)

The Significance of a Reservation to the Minutes (Article 162 § 1 of the Code of Civil Procedure) for the Possibility of Reviewing Unappealable Decisions by the Court of Second Instance (Article 380 of the Code of Civil Procedure)

Abstract

This study addresses a crucial issue relevant to judicial practice which relates to the parties' involvement in civil proceedings. The article focuses on the institution of reservations to the minutes made in response to procedural deficiencies on the part of the court. Filing a reservation to the minutes is regulated by Article 162 of the Code of Civil Procedure and is crucial for challenging certain decisions issued by the court of first instance: it enables the appellate court to review certain decisions at the appellate stage, whereas failure to file a reservation results in the inability to review the decisions of the court of first instance. The article analyses not only the institution of reservations to the minutes under Article 162 of the Code of Civil Procedure but also examines sample decisions which are reviewed by the appellate court under Article 380 of the Code of Civil Procedure. The study has not only a theoretical but, to a large extent, also a practical dimension.

SŁOWA KLUCZOWE: proces cywilny, zwyczaje, zasady procesowe, normy procesowe, obowiązki procesowe, uczciwość, rzetelne postępowanie sądowe, orzeczenia, prekluzja, strony procesowe.

KEY WORDS: civil procedure, customs, procedural rules, procedural norms, procedural obligations, honesty, fair court proceedings, judgments, preclusion, parties to the proceedings.

ŁUKASZ BŁASZCZAK – profesor nauk prawnych, Uniwersytet Wrocławski, adwokat, e-mail: lukasz.blaszczak@uwr.edu.pl, ORCID – 0000-0002-3372-4043.

I | Istota zastrzeżeń do protokołu (art. 162 k.p.c.) jako wyraz aktywności stron w procesie cywilnym (uwagi wprowadzające)

Problematyka zastrzeżeń do protokołu wywołuje wątpliwości nie tylko teoretyczne, ale przede wszystkim praktyczne. Na pierwszy rzut oka art. 162 § 1 k.p.c. jest dość czytelny w swej treści, jego zastosowanie jednak w procesie cywilnym nie zawsze staje się tak oczywiste, jak mogłoby się to wydawać. Przepis ten stanowi, że strona powinna zwrócić uwagę na uchybienia przepisom postępowania, wnosząc o wpisanie zastrzeżenia do protokołu. Zastrzeżenie można zgłosić najpóźniej na kolejnym posiedzeniu. Pierwsza kwestia, która nasuwa się przy lekturze tej regulacji, sprowadza się do tego, że w swej istocie norma ta skupia w sobie określone zasady procesowe, które mają być wyrazem poziomu i sprawności postępowania cywilnego^[1]. Złożoność funkcji wymiaru sprawiedliwości powoduje, że o efektywności pracy sądów decydują nie tylko wysiłki podejmowane przez same sądy, ale że jest ona w poważnej mierze zależna od aktywnego i harmonijnego współdziałania z sądami samych stron i uczestników postępowania^[2]. Dlatego śmiało można powiedzieć, że zastrzeżenia do protokołu jako instytucja prawa procesowego cywilnego skupia i zarazem ogniskuje wokół siebie takie zasady procesowe jak: zasada współdziałania podmiotów postępowania w rozumieniu stron oraz organu procesowego (niekiedy określana również mianem zasady lojalności procesowej^[3]), zasada

1 Por. Marek Sychowicz, „Zwrócenie uwagi sądu na uchybienia przepisom postępowania”, [w:] *Aurea praxis aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. I, red. Jacek Gudowski, Karol Weitz (Warszawa: LexisNexis, 2011), 663.

2 Zob. Bogdan Bładowski, „Zastrzeżenia stron wnoszone do protokołu rozprawy”, *Nowe Prawo*, nr 3 (1981): 62; Ewa Obara, „Zastrzeżenia wnoszone do protokołu posiedzenia”, *Przegląd Sądowy*, nr 1 (2008): 142; Karol Weitz, „O znaczeniu zastrzeżeń stron zgłaszanych do protokołu rozprawy na podstawie art. 162 k.p.c.”, *Palestra*, nr 1–2 (2006): 217; Adam Sobota, *Zastrzeżenia do protokołu w postępowaniu cywilnym* (Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa: Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2015), 26.

3 Zob. Łukasz Błaszczak, „Zasada lojalności procesowej w postępowaniu cywilnym”, *Polski Proces Cywilny*, nr 3 (2025): 377 i n.; także Mieczysław Sawczuk, „Problem aktywności stron (*vigilantibus iura scripta sunt*) w postępowaniu cywilnym”, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego*, nr 1 (1974): 117; Sychowicz, „Zwrócenie uwagi sądu”, 663.

formalizmu procesowego oraz zasada koncentracji materiału procesowego (skupienia materiału procesowego)[4]. Formułę każdej ze wskazanych zasad można osadzić w istocie analizowanej tu regulacji, bo z jednej strony przepis ten ma na celu pobudzenie inicjatywy stron, umożliwiając usunięcie najrychlej, jeszcze w toku postępowania, popełnionych przez sąd uchybień, a z drugiej znów nie wszystkie czynności procesowe (czynności sądu) będą podlegały możliwości wzruszenia w drodze przysługujących środków prawnych (mowa tu o możliwości zaskarżenia chociażby określonych postanowień) i dlatego też musi istnieć mechanizm zwrócenia uwagi na te uchybienia, które pojawiają się w toku postępowania, a które niekiedy nie są wychwytywane bezpośrednio przez sam sąd. Z tego też względu słusznie wskazuje się, że regulacja art. 162 k.p.c. ma na celu zapobieganie nielojalności procesowej stron poprzez zobligowanie ich do zwracania na bieżąco uwagi sądu na wszelkie uchybienia procesowe w celu ich niezwłocznego wyeliminowania i niedopuszczenie do celowego tolerowania przez strony takich uchybień z zamiarem późniejszego wykorzystania ich w środkach odwoławczych[5]. Oczywiście w kontekście zastosowania art. 162 k.p.c. należy mieć na uwadze także kwestię, czy strona jest reprezentowana przez wykwalifikowanego pełnomocnika, w przeciwnym bowiem razie sąd ma obowiązek pouczenia strony występującej w sprawie bez zawodowego pełnomocnika o treści m.in. art. 162 k.p.c.[6]. Przewidziane w art. 162 k.p.c. ujemne konsekwencje niezgłoszenia zastrzeżenia nie mają zastosowania do strony działającej bez zawodowego pełnomocnika, która nie została pouczona o treści

4 Zob. Bładowski, „Zastrzeżenia stron wnoszone do protokołu rozprawy”, 62; Sobota, *Zastrzeżenia do protokołu*, 26–27; w kontekście wspomnianych zasad także: Karol Weitz, „Między systemem dyskrecjonalnej władzy sędziego a systemem prekluzji – ewolucja regulacji prawa polskiego”, [w:] *Ewolucja polskiego postępowania cywilnego wobec przemian politycznych, społecznych i gospodarczych. Materiały konferencyjne Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Postępowania Cywilnego Szczecin-Niechorze 28-30.9.2007 r.*, red. Henryk Dolecki i Kinga Flaga-Gieruszyńska (Warszawa: C.H. Beck, 2009), 73 i n; Małgorzata Manowska, *Sędziowskie kierownictwo postępowaniem dowodowym w polskim procesie cywilnym* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023): 31 i n; Sławomir Cieślak, *Formalizm postępowania cywilnego* (Warszawa: C.H. Beck, 2008), 63 i n.

5 Zob. Aneta Łazarska, „Zaufanie jako kategoria prawna w procesie cywilnym”, *Polski Proces Cywilny*, nr 2 (2021): 49; Irena Gromska-Szuster, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do art. 1-366*, t. I, red. Tadeusz Wiśniewski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 707; także wyrok SN z dnia 4 października 2006 r., II CSK 229/06, LEX nr 337525; wyrok SN z dnia 10 lutego 2010 r., V CSK 234/09, OSNC 2010, poz. 102.

6 Zob. Gromska-Szuster, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, 708.

tego przepisu^[7]. Celem więc tej regulacji jest uświadomienie stronom, że w ich najlepiej pojętym interesie leży współdziałanie z sądem i zwracanie mu uwagi na wszelkie możliwe uchybienia procesowe po to, aby umożliwić mu ich weryfikację i sanowanie^[8]. O ile więc skutki naruszenia przepisów przez strony postępowania regulują odrębne przepisy, jak np. art. 130, art. 167 czy art. 370 k.p.c., o tyle już w odniesieniu do uchybień organu procesowego skutki te mogą prowadzić do nieważności postępowania i są one wówczas brane pod uwagę przez sąd wyższej instancji z urzędu (np. art. 378 § 1 k.p.c.). Rzecz jednak w tym, że nie wszystkie uchybienia będą taki skutek wywoływać i z całą pewnością możliwość ich tzw. „wyłapania” nie będzie przerzucona na organ prowadzący postępowanie, lecz na samą stronę. Aktywność stron w zakresie zgłaszania zastrzeżeń nie jest w tym wypadku żadnym *novum* na tle obecnej regulacji, ponieważ już w Kodeksie postępowania cywilnego z 1932 roku kwestia ta była dość jasno sprecyzowana. W myśl art. 179 dawnego Kodeksu postępowania cywilnego: „Strony mogą w toku posiedzenia wytknąć obrazę przepisów postępowania, żądając wpisania odpowiedniego zastrzeżenia do protokołu. Stronie, która zastrzeżenia nie zgłosiła, nie służy prawo czynienia w tym względzie zarzutów, chyba że pogwałcone zostały istotne przepisy postępowania”^[9]. Unormowanie to miało na względzie usunięcie wszelkich istotnych uchybień przepisom postępowania zaraz po ich dostrzeżeniu w celu uniknięcia wnoszenia środków odwoławczych z tej przyczyny^[10]. Istotnymi przepisami postępowania, co do których dopuszczalne stawały się zarzuty bez potrzeby ich wytknięcia, były te, które odnosiły się do jawności, ustności, bezpośredniości i legalności postępowania^[11]. Wytknięcia wymagały więc tylko zarzuty co do obrazu postępowania, dotyczące raczej formy niż treści^[12]. Jednocześnie wykładnia wspomnianej regulacji sprowadzała się do tego, że merytoryczne

⁷ Zob. Gromska-Szuster, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, 708; wyrok SN z dnia 1 grudnia 2010 r., I CSK 181/10, LEX nr 818560.

⁸ Łazarska, „Zaufanie jako kategoria prawna”, 49; Sychowicz, „Zwrócenie uwagi sądu”, 664.

⁹ Zob. także Jan Hrobni, „Uchybienia procesowe i ich skutki”, *Palestra*, nr 14–15 (1934): 422 i n.

¹⁰ Zob. Hrobni, „Uchybienia procesowe i ich skutki”, 422; Obara, „Zastrzeżenia wnoszone do protokołu posiedzenia”, 143; Weitz, „O znaczeniu zastrzeżeń stron”, 218.

¹¹ Zob. Maurycy Allerhand, *Kodeks postępowania cywilnego* (Lwów, 1932), 179.

¹² Zob. Marian Richter, *Kodeks postępowania cywilnego z przepisami wprowadzającymi oraz pokrewnymi ustawami i rozporządzeniami* (Przemyśl–Warszawa, b.r.w.), 130.

uchybień procesowe nie mogły być przedmiotem zastrzeżenia w myśl art. 179 d.k.p.c., który odnosił się jedynie do obrazu przepisów natury formalnej. Zastrzeżenia zatem w trybie art. 179 d.k.p.c. nie były potrzebne do zachowania zarzutów merytorycznych i podniesienia ich w środkach prawnych^[13]. Znamienne jest również i to, że zastrzeżenia do protokołu nie były potrzebne, gdy wydawane było postanowienie, ponieważ strona mogła je zaskarżyć, zaś same zastrzeżenia nie służyły do kwestionowania tych orzeczeń.

W wyniku nowelizacji dokonanej w 1950 roku, polegającej między innymi na zastąpieniu trójinstancyjnego systemu środków odwoławczych z apelacją i skargą kasacyjną, systemem dwuinstancyjnym z rewizją, art. 179 otrzymał nowe oznaczenia jako art. 173 d.k.p.c.^[14]. Już po wprowadzeniu Kodeksu postępowania cywilnego z 1964 roku i na kolejnych etapach nowelizacji przepisów prawa procesowego zgłoszenie zastrzeżenia do protokołu w trybie art. 162 k.p.c. przestało zależeć od niejednoznacznego „naruszenia istotnych przepisów postępowania”, a więc od formuły, która dominowała na tle dawnego Kodeksu postępowania cywilnego. Zastąpienie w ciągu kolejnych lat niweczącego rolę art. 162 k.p.c. systemu rewizji systemem apelacji pełnej oraz zwiększenie nacisku na inicjatywę stron w postępowaniu pozwoliły na nowe odczytanie tego przepisu i zwrócenie uwagi na nieco inną wykładnię ciężaru procesowego spoczywającego na stronach^[15]. Można również postawić tezę jeszcze dalej idącą, mianowicie: przepis art. 162 k.p.c. w obecnym brzmieniu jawi się jako regulacja dość szczególna, bo zmusza strony do uczciwego i lojalnego postępowania, a jednocześnie sprzyja dialogowi stron i sądu^[16]. W ten sposób realizowany jest nie tylko cel samego postępowania, jakim jest wydanie sprawiedliwego rozstrzygnięcia, ale także regulacja ta sprzyja osiągnięciu efektu w postaci zakazu wewnątrznie sprzecznego postępowania stron w procesie w myśl zasady *venire contra factum proprium* i niewykorzystywania postępowania do osiągnięcia innych celów, tzw. celów pozaprawnych (a więc zmierzających do czegoś innego aniżeli uzyskanie sądowej ochrony prawnej)^[17].

¹³ Zob. Hroboni, „Uchybień procesowe i ich skutki”, 423; Sychowicz, „Zwrócenie uwagi sądu”, 664; także Sobota, *Zastrzeżenia do protokołu*, 15 i n.

¹⁴ Zob. Sobota, *Zastrzeżenia do protokołu*, 15.

¹⁵ Zob. Sobota, *Zastrzeżenia do protokołu*, 23.

¹⁶ Zob. Łazarska, „Zaufanie jako kategoria prawna”, 49.

¹⁷ Zob. Łazarska, „Zaufanie jako kategoria prawna”, 49.

Na tle już obecnie obowiązującego art. 162 k.p.c. ustawodawca, jak nietrudno zauważyć, skupia się na formule zastrzeżenia, a nie formule zarzutów. W ten sposób faktycznie oddaje istotę czynności procesowej podjętej przez samą stronę, a jednocześnie w sposób niebudzący wątpliwości odróżnia ten rodzaj czynności od czynności w postaci zgłaszania zarzutów, czy to formalnych, czy to merytorycznych, a więc prowadzących albo do odrzucenia pozwu, albo do oddalenia powództwa. Obie czynności zdecydowanie należy oddzielić i nie sposób stawiać tu znaku równości. Zastrzeżenia nie będą, co ważniejsze, formułą obrony, lecz wypadkową określonych zasad procesowych, co znamionuje tę czynność procesową^[18]. Zastrzeżenia, podobnie też, nie będą wpływały na kwestię uwzględnienia powództwa czy też jego oddalenia, bo ze swojej istoty nie będzie można powiązać czynności procesowej w postaci zastrzeżeń z czynnością procesową w postaci zarzutów.

Chcąc w szerszym aspekcie uchwycić różnicę pomiędzy obu czynnościami, warto zwrócić uwagę na istotę zarzutów, ponieważ dzięki temu stanie się możliwe zidentyfikowanie różnic pomiędzy wskazanymi czynnościami. Od strony konstrukcyjnej można zauważyć, że prawo do podniesienia zarzutów jest prawem (uprawnieniem procesowym) kształtowanym przepisami ustawy procesowej; podobnie też przedstawia się ta kwestia w odniesieniu do zastrzeżeń, które opierają się na pewnej kompetencji procesowej wynikającej z art. 162 k.p.c.^[19]. Innymi słowy, kompetencja do podniesienia czy też wywiedzenia zarzutów jest kompetencją procesową (sprowadzającą się m.in. do realizacji zasady dyspozycyjności w procesie cywilnym^[20]). Jednakże samo prawo do podniesienia zarzutów jest niczym innym jak emanacją prawa do obrony, które może przybierać różną postać i przejawiać się w różnych formułach proceso-

¹⁸ Zob. także Andrzej Jarocho, „Czy oddalenie wniosku dowodowego stanowi uchybienie przepisom postępowania uzasadniające żądanie wpisania zastrzeżenia do protokołu na podstawie art. 162 k.p.c.?”, *Polski Proces Cywilny*, nr 2 (2011): 99.

¹⁹ Na temat kompetencji procesowej jako instrumentu umożliwiającego dokonywanie przez strony czynności procesowych, zob. w szczególności: Łukasz Błaszczak, „O kompetencji (prawnej) stron i metodzie dokonywania czynności procesowych w sądowym postępowaniu cywilnym”, [w:] *Rozprawa o metodzie prawa i polityki. Wrocławskie Studia Erazmiańskie*, zeszyt VIII (Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2014), red. Mirosław Sadowski, Aleksandra Spychalska, Katarzyna Sadowa: 79 i n.

²⁰ Zob. Radosław Flejszar, *Zasada dyspozycyjności w procesie cywilnym* (Warszawa: C.H. Beck, 2016), 575; Piotr Osowy, „Skutki prawne zamknięcia rozprawy sądowej w procesie cywilnym – zarys problematyki”, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G* 50–51 (2003/2004): 139 i n.

wych^[21]. Ale prawo do podnoszenia zarzutów to także ciężar procesowy, który różni się od obowiązków procesowych tym, że nie jest obarczony żadną sankcją procesową. Cecha „zarzutu”, jako terminu wysoce nieprecyzyjnego, powoduje, że znajduje on odniesienie zarówno na płaszczyźnie materialnoprawnej, jak i procesowej^[22]. Powyższe dowodzi, że pomiędzy zastrzeżeniami a zarzutami istnieją zasadnicze różnice, mimo że w obu przypadkach mamy do czynienia z kategorią czynności procesowych. Natomiast bliźniaczym rozwiązaniem do art. 162 k.p.c., dotyczącym również uchybień procesowych, jest art. 239 k.p.c. Zgodnie z jego treścią sędzia wyznaczony i sąd wezwany mają w zakresie zleconego im postępowania dowodowego prawa przewodniczącego i prawa sądu orzekającego. Na ich uchybienia strony mogą zwrócić uwagę sądu nie później niż na najbliższej rozprawie. W nauce przyjmuje się, że *ratio legis* art. 162 i 239 k.p.c. jest taka sama, przeto dopuszcza się stosowanie do przepisu art. 239 k.p.c. w drodze analogii rygору prekluzji według art. 162 k.p.c.^[23]. Jeżeli strona milczy, czyli innymi słowy w świetle art. 239 k.p.c. nie wniesie zastrzeżeń, oznacza to w rzeczy samej, że rezygnuje z zasygnalizowania zaistniałych nieprawidłowości w działaniu sądu wezwanego. Gdy strona zatem nie skorzysta z możliwości wskazanej w art. 239 k.p.c., nie może skutecznie podnosić na późniejszym etapie zarzutów co do uchybień procesowych sądu wezwanego^[24].

Poza terminem „zastrzeżenia” ustawodawca nawiązuje w ramach przedmiotowej regulacji również do zwrotu „uchybień przepisom postępowania”, przy czym nie jest to pojęcie nieznane nauce prawa procesowego; przeciwnie, doktryna wiele miejsca poświęciła temu zagadnieniu, w kontekście oczywiście uchybień organu procesowego. Generalnie rzecz ujmując, przez „uchybień procesowe” należy rozumieć naruszenie wszelkich przepisów prawa procesowego

²¹ Zob. Łukasz Błaszczak, *Zarzut potrącenia w procesie cywilnym (art. 203¹ k.p.c.)* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 62–63.

²² Zob. Piotr Machnikowski [w:] *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. Ewa Łętowska (Warszawa: C.H. Beck, 2013), 168; Błaszczak, *Zarzut potrącenia*, 62.

²³ Zob. Bładowski, „Zastrzeżenia stron wnoszone do protokołu rozprawy”, 63; Henryk Dolecki, Tomasz Radkiewicz, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do art. 1-366*, t. I, red. Tadeusz Wiśniewski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 1131.

²⁴ Zob. Dolecki, Radkiewicz, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, 1131; zob. także wyrok SN z dnia 5 sierpnia 2008 r., I UK 44/08, LEX nr 500232.

wego, normujących sądowe postępowanie w sprawach cywilnych[25]. Definicja przyjęta przez Władysława Siedleckiego wpisuje się w pojmowanie tzw. „uchybień przepisom postępowania”, a więc w istocie przepisom Kodeksu postępowania cywilnego (i nie tylko), które regulują postępowanie, a więc jego wszczęcie, przebieg, jak i zakończenie. Można powiedzieć, że statuują tzw. dynamikę procesu cywilnego. Skutki jednak uchybień, jakich może dopuścić się sąd w postępowaniu rozpoznawczym, mają z reguły bardziej jednolitą procesowo cechę, aniżeli skutki uchybień procesowych stron i innych uczestników postępowania sądowego[26]. Wiąże się to bowiem z tym, że sąd orzekający zawsze działa jako organ państwa, mając za zadanie wydanie rozstrzygnięcia w danej sprawie, zaś zaistniałe uchybienia mogą przełożyć się bądź na kwestię zaskarżalności orzeczenia bądź też na możliwość wzruszenia w drodze samokontroli zaistniałych nieprawidłowości, czego znamionnym przykładem są postanowienia dowodowe, które zgodnie z art. 240 § 1 k.p.c. sąd może stosownie do okoliczności uchylić lub zmienić[27].

Tymczasem w odniesieniu do uchybień procesowych stron i uczestników kwestia ta przekłada się na zagadnienie skuteczności lub bezskuteczności samych czynności procesowych[28]. Nie zgłębiając w szerszym zakresie problematyki skuteczności czynności procesowych ze względu na ograniczenia tematyczne oraz okoliczność badania tego zagadnienia już przy innej okazji[29], w tym miejscu należy natomiast zauważyć, że w przypadku „uchybień organu procesowego” i podstaw zaskarżenia uzasadnione staje się przyjęcie pojęcia

25 Zob. Władysław Siedlecki, *Uchybienia procesowe w sądowym postępowaniu cywilnym* (Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1971), 6 i n.; Piotr Osowy, „Uchybienia procesowe sądu (uwagi na temat aktualności i przydatności art. 162 k.p.c.)”, *Przegląd Sądowy*, nr 7–8 (2005): 99; Sychowicz, „Zwrócenie uwagi sądu”, 666–667.

26 Zob. Osowy, „Uchybienia procesowe sądu”, 99.

27 Zob. Jan Turek, *Czynności dowodowe sądu w procesie cywilnym* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2011), 59; Agnieszka Laskowska-Hulisz, [w:] *System postępowania cywilnego. Dowody w postępowaniu cywilnym*, t. 2, red. Łukasz Błaszczak (Warszawa: C.H. Beck, 2021), 861 i n.

28 Zob. także Ewa Stawicka, „Czy ograniczenie możliwości powoływania się przez stronę na uchybienia proceduralne wynikające z art. 162 k.p.c. dotyczy wszelkich uchybień popełnianych przez sąd?”, *Palestra*, nr 11–12 (2011): 174.

29 Zob. Łukasz Błaszczak, „Wadliwość czynności procesowych stron i uczestników. Obecny model i propozycja zmian w przyszłym Kodeksie postępowania cywilnego”, [w:] *Postępowanie rozpoznawcze w przyszłym Kodeksie postępowania cywilnego*, red. Krystian Markiewicz, Andrzej Torbus (Warszawa: C.H. Beck, 2014), 174 i n.

„uchybień procesowych” w znaczeniu węższym, tj. uznać, że „innym uchybieniem procesowym” jest także naruszenie prawa procesowego, które nie pociąga za sobą skutku w postaci nieważności postępowania^[30]. Ta „inność” oznacza odmienność skutku i ma istotne znaczenie zarówno dla postępowania, jak i dla rozstrzygnięcia sądu odwoławczego. Z kolei jeżeli chodzi o przepisy Kodeksu postępowania cywilnego normujące postępowanie przed sądem pierwszej instancji, to jedynie analizowany tu art. 162 k.p.c. zawiera określenie mówiące „o uchybieniach przepisom postępowania”, a to w związku z przewidzianą w tym artykule możliwością stron lub ich pełnomocników zwrócenia uwagi sądowi w toku posiedzenia^[31].

W tym kontekście podstawowy problem sprowadza się do udzielenia odpowiedzi, czy art. 162 k.p.c. odnosi się tylko do uchybień popełnianych przez sąd w postępowaniu (*errores in procedendo*) i nie obejmuje uchybień popełnionych przy orzekaniu, czy też zakresem zastrzeżeń do protokołu należałoby objąć obie grupy^[32].

W doktrynie przykładowo B. Bładowski prezentował stanowisko, iż z istoty przepisu art. 162 k.p.c. wynika, że odnosi się on do uchybień popełnionych przez sąd w postępowaniu (*errores in procedendo*), uchybienia zaś popełnione przy orzekaniu (*errores in iudicando*) mogą być objęte tylko podstawami środka zaskarżenia orzeczenia^[33]. Celem art. 162 k.p.c. jest zapewnienie prawidłowości postępowania, do której osiągnięcia sąd, przy współudziale stron, zmierzać powinien przez usuwanie od razu wszelkich uchybień, a przede wszystkim uchybień najpoważniejszych, mogących powodować w toku instancji wzruszenia orzeczenia oraz samego postępowania^[34]. W konsekwencji za uchybienia przepisom postępowania popełnionym przez sąd, wymagającym zwrócenia na nie uwagi przez strony, wymienić tu można przykładowo: niewłaściwość sądu lub niedopuszczalność drogi sądowej, stanowiącą uchybienie procesowe lub prowadzącą nawet do nieważności postępowania nieprawidłowość w zawiadomieniu strony bądź jej pełnomocnika o posiedzeniu; niedoręczenie lub spóźnione doręczenie odpisu pozwu; przesłuchanie przedstawiciela strony w charakterze świadka, nieprzeprowadzenie dowodów z dokumentów istotnych

³⁰ Zob. Osowy, „Uchybienia procesowe sądu”, 106.

³¹ Zob. Osowy, „Uchybienia procesowe sądu”, 106.

³² Zob. Sychowicz, „Zwrócenie uwagi sądu”, 666, 668.

³³ Bładowski, „Zastrzeżenia stron wnoszone do protokołu rozprawy”, 63.

³⁴ Zob. Bładowski, „Zastrzeżenia stron wnoszone do protokołu rozprawy”, 64.

dla sprawy[35]. Oczywiście podobnych przykładów można by mnożyć. Z drugiej znów strony pojawia się koncepcja dalej idąca, a mianowicie: zakresem art. 162 k.p.c. powinny być objęte nie tylko uchybienia przepisom postępowania (*errores in procedendo*), ale również i te uchybienia, które popełnione zostały w ramach czynności orzekania. Innymi słowy tzw. uchybienia przy orzekaniu (*errores in iudicando*) powinny być objęte zakresem art. 162 k.p.c.[36]. Stanowisko to należy zaakceptować i uznać za bezwzględnie wiążące. Stanowi ono także punkt wyjścia dalszych rozważań. Mianowicie, hipotezą art. 162 k.p.c. objęte są także uchybienia popełniane w związku z wydawaniem postanowień, przy czym przepis ten nie czyni żadnego rozróżnienia pomiędzy poszczególnymi rodzajami postanowień, jakie wyróżnia się w doktrynie[37]. Z tego punktu widzenia rodzi się istotna wątpliwość, czy art. 162 k.p.c. może być zastosowany względem wszystkich postanowień, czy też wybranej grupy. Zagadnienie to wymaga zdecydowanego rozstrzygnięcia ze względu na skutki wydanych postanowień oraz możliwości ich zaskarżenia.

2 | Rodzaje postanowień a możliwość zastosowania art. 162 k.p.c.

Postanowienia jako orzeczenia sądowe – i chodzi tu wyłącznie o postanowienia formalne, a nie merytoryczne (czyli orzekające co do istoty sprawy) – mogą być objęte zakresem zastosowania art. 162 k.p.c. w pewnych wypadkach[38]. Nie dotyczy to wszystkich postanowień formalnych, a na podstawie obowiązującej regulacji niekiedy trudno zidentyfikować, o które chodzi postanowienia. Nie

35 Zob. Bładowski, „Zastrzeżenia stron wnoszone do protokołu rozprawy”, 64; także Osowy, „Uchybienia procesowe sądu”, 108; Obara, „Zastrzeżenia wnoszone do protokołu posiedzenia”, 146.

36 Zob. Katarzyna Gajda-Roszczyńska, [w:] *Dowody i postępowanie dowodowe w sprawach cywilnych. Komentarz praktyczny z orzecnictwem. Wzory czynności sądowych i pism procesowych*, red. Łukasz Błaszczak, Krystian Markiewicz (Warszawa: C.H. Beck, 2015), 344; Obara, „Zastrzeżenia wnoszone do protokołu posiedzenia”, 146; Stawicka, „Czy ograniczenie możliwości”, 174–175; Weitz, „O znaczeniu zastrzeżeń stron”, 221.

37 Zob. uchwała SN z dnia 27 października 2005 r., III CZP 55/05, *Biuletyn SN* 2005, nr 10, 8; Weitz, „O znaczeniu zastrzeżeń stron”, 221; Obara, „Zastrzeżenia wnoszone do protokołu posiedzenia”, 146.

38 Zob. także Bogdan Bładowski, *Zażalenie w postępowaniu cywilnym* (Kraków: Zakamycze, 2006), 53.

ulega wątpliwości, że „uchybie nie przepisom postępowania” i zgłoszenie zastrzeżenia może obejmować błędy popełnione również w związku z wydaniem postanowień. Regulacja art. 162 k.p.c. nie wskazuje, o jakie postanowienia tu chodzi, nie wymienia nawet w ogóle postanowień jako przedmiotu zgłoszenia zastrzeżenia. Natomiast należy stwierdzić, że uchybienia, jakkolwiek zaistniałyby po stronie organu procesowego, w większości przypadków będą zasadały się na uchybieniach związanych z czynnościami orzekania, a nie z czynnościami samego postępowania. W tym kontekście uzasadnione jest pogrupowanie postanowień i wyselekcjonowanie tych, przy których wydaniu zaistniały uchybienia mogą uzasadniać zastosowanie art. 162 k.p.c. Postanowienia można podzielić na trzy grupy[39].

W pierwszej grupie lokują się postanowienia zaskarżalne zażaleniem (art. 394–394^{1a} k.p.c.)[40]. Grupa ta obejmuje postanowienia sądu pierwszej instancji zaskarżalne zażaleniem do sądu drugiej instancji (art. 394 k.p.c.), postanowienia sądu drugiej instancji, od których przysługuje zażalenie do Sądu Najwyższego (art. 394¹ k.p.c.), a także postanowienia sądu pierwszej instancji zaskarżalne zażaleniem do innego składu tego samego sądu (art. 394^{1a} k.p.c.) oraz postanowienia sądu drugiej instancji, na które przysługuje zażalenie do innego składu sądu drugiej instancji (art. 394² k.p.c.). W tych wypadkach chodzi zatem o postanowienia zaskarżalne, od których możliwe jest wniesienie zażalenia poziomego lub pionowego[41]. Pozornie postanowienia te nie stanowią spójnej grupy, a ich wybór wydaje się dość dowolny. Jednakże analiza poszczególnych postanowień prowadzi do wniosku, że co do zasady wywierają one tak istotny wpływ na prawidłowość postępowania w sprawie, iż zrozumiałe jest wprowadzenie możliwości ich zaskarżenia i ewentualnie wyeliminowania z obrotu prawnego, gdyby okazały się wadliwe lub błędne[42].

39 Zob. Weitz, „O znaczeniu zastrzeżeń stron”, 221; Obara, „Zastrzeżenia wnoszone do protokołu posiedzenia”, 146; uchwała SN z dnia 27 października 2005 r., III CZP 55/05, *Biuletyn SN* 2005, nr 10.

40 Zob. Agnieszka Góra-Błaszczkowska, [w:] *System prawa procesowego cywilnego. Postępowanie procesowe przed sądem pierwszej instancji*, t. II, cz. 2, red. Tadeusz Wiśniewski (Warszawa: LexisNexis, 2016), 710.

41 Zob. Michał Krakowiak, [w:] *System postępowania cywilnego. Orzeczenia sądowe*, t. 4, red. Agnieszka Góra-Błaszczkowska (Warszawa: C.H. Beck, 2025), 307 i n.; Góra-Błaszczkowska, [w:] *System prawa procesowego cywilnego*, 710–711.

42 Zob. Góra-Błaszczkowska, [w:] *System prawa procesowego cywilnego*, 710.

Niewątpliwie część z tych postanowień w istocie warunkuje realne wykorzystanie konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądu^[43]. Co do zasady postanowienia, które są zaskarżalne, a które kończą postępowanie w sprawie, nie będą podlegały możliwości objęcia zakresem zastosowania art. 162 k.p.c. W stosunku do tych postanowień nie będzie możliwe zgłoszenie zastrzeżenia do protokołu, ponieważ podlegają one zaskarżeniu w drodze zażalenia. Istnieje zatem w wypadku tychże postanowień odrębny, odwoławczy tryb ich kwestionowania (i wzruszania), co eliminuje potrzebę korzystania z art. 162 k.p.c. Możliwość wniesienia zażalenia nie może być zastępowana inną instytucją, jaką jest zgłaszanie zastrzeżeń do protokołu. Jeżeli postanowienie ma charakter kończący postępowanie i jest zaskarżalne zażaleniem, to nie mogą istnieć alternatywne mechanizmy jego wzruszenia i wytykania błędów zaistniałych w procesie orzekania. Inna sprawa, że zgłoszenie zastrzeżenia do protokołu z art. 162 k.p.c. miałoby służyć możliwości naprawienia zaistniałych uchybień procesowych związanych z wydaniem postanowienia. Tymczasem w odniesieniu właśnie do tej grupy postanowień możliwość naprawienia błędów przy czynności orzekania wiąże się jedynie z ingerencją sądu drugiej instancji (przy zażaleniu pionowym) lub ingerencją sądu tej samej instancji (przy zażaleniu poziomym). Nie ma więc miejsca na inne rozwiązania służące weryfikacji wydanych postanowień.

W konsekwencji należy stwierdzić, że jeżeli mamy do czynienia z postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie, od którego przysługuje zażalenie, to uchybienia związane z wydaniem takiego orzeczenia nie mogą być zgłaszane w trybie zastrzeżeń do protokołu (art. 162 k.p.c.). Zgłoszenie tego zastrzeżenia niezależnie od zaskarżenia orzeczenia jest bezskuteczne i nie wywołuje żadnego skutku związanego z dalszą kontrolą postanowienia, a tym bardziej czynność procesowa w postaci zgłoszenia jest irrelevantna dla art. 380 k.p.c.^[44]. Niekiedy przyjmuje się również i takie stanowisko, że czynność, która nie jest przewidziana przepisami ustawy procesowej, a mimo to jest dokonana, nie istnieje w znaczeniu procesowym, ale w znaczeniu faktycznym

⁴³ Zob. Góra-Błaszczkowska, [w:] *System prawa procesowego cywilnego*, 710.

⁴⁴ Zob. Sychowicz, „Zwrócenie uwagi sądu”, 668; Agnieszka Góra-Błaszczkowska, *Postanowienia sądu pierwszej instancji w procesie cywilnym* (Warszawa: C.H. Beck, 2002), 171.

istnieje jako czynność konwencjonalna^[45]. Z drugiej znów strony prezentowany jest i ten pogląd, że dopuszczalność niektórych czynności procesowych możemy wywieść z zasady dyspozycyjności, jak np. pozaustawowe umowy procesowe^[46]. Jest to jednak głębsze zagadnienie teoretyczne z zakresu wykładni przepisów prawa procesowego cywilnego^[47]. W kontekście jednak zastrzeżeń do protokołu (art. 162 k.p.c.), akurat w omawianym przykładzie, nie sposób uznać za dopuszczalną czynność zastrzeżenia i nie chodzi tu już tylko o zasadę dyspozycyjności, lecz o dublowanie rozwiązań służących weryfikacji postanowień kończących postępowanie.

W drugiej grupie należy umieścić te postanowienia, które są postanowieniami niekończącymi postępowania w sprawie i które podlegają mechanizmowi odwołałości w trybie art. 359 k.p.c. Przez mechanizm odwołałości należy tu rozumieć postanowienia, które mogą być uchylone lub zmienione „wskutek zmiany okoliczności sprawy”, jak i również wtedy, gdy zostały wydane na podstawie aktu normatywnego uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą (art. 359 § 1 i 2 k.p.c.)^[48]. Dopuszczalność zmiany i uchylecia postanowień niekończących postępowania w sprawie przez sąd, który je wydał, stanowi wyjątek od deklarowanej w art. 358 oraz art. 332 § 1 w zw. z art. 361 k.p.c. zasady, że postanowienie wiąże sąd, który je wydał^[49]. W nauce niekiedy przyjmuje się założenie, że jeżeli postanowienie nie wykazuje cechy związania,

⁴⁵ Zob. Ewa Rudkowska-Ząbczyk, *Pisemne czynności procesowe w postępowaniu cywilnym* (Warszawa: LexisNexis, 2008), 277 i n.

⁴⁶ Zob. Łukasz Błaszczak, „Problem dopuszczalności pozaustawowych (pozakodeksowych) umów procesowych dotyczących przedmiotu procesu (na przykładzie umowy o cofnięcie pozwu, zrzeczenie się roszczenia lub uznanie powództwa)”, *Polski Proces Cywilny*, nr 2 (2023): 216-225; także Łukasz Błaszczak, „Problematyka umów dowodowych w sądowym postępowaniu cywilnym ze szczególnym uwzględnieniem dowodu z opinii biegłego *ad hoc*”, [w:] *Rola biegłego w postępowaniach sądowych*, red. Łukasz Błaszczak, Krystian Markiewicz (Wrocław: Presscom, 2016), 15 i n.

⁴⁷ Zob. Łukasz Błaszczak, *Charakter prawny zrzeczenia się roszczenia w procesie cywilnym* (Wrocław: Presscom, 2017), 178–179; także Łukasz Błaszczak, *Powództwo oczywiście bezzasadne. Art. 191¹ k.p.c.* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 175–176.

⁴⁸ Zob. Witold Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie* (Warszawa: LexisNexis, 2008), 251.

⁴⁹ Zob. Dolecki, Radkiewicz, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, 1499–1500.

to może być uchylone lub zmienione przez organ według jego uznania^[50]. W zasadzie odstępstwo od związania sądu czynnością procesową może nastąpić tylko wówczas, gdy czynność ta ma cechę związania, a zatem tylko wobec czynności orzekania, czyli czynności decyzyjnych. Jeżeli zaś czynność organu procesowego nie ma tej cechy, istnieje możliwość swobodnego odwołania przez organ swej czynności, bez konieczności zastosowania przepisów regulujących odstępstwa od związania^[51].

Przepis art. 359 k.p.c. nie jest jedyną regulacją przewidującą odwołałość postanowień, ponieważ kolejne, dalej idące wypadki dopuszczalności uchylenia lub zmiany postanowienia przez sąd, który je wydał, zostały zamieszczone w art. 174 § 2 zd. 2 k.p.c., art. 240 § 1 k.p.c., art. 332 § 2 w zw. z art. 361 oraz art. 742 § 1 k.p.c. Przyjmuje się, że przepisy te na ogół liberalizują przesłanki odwołałości postanowienia lub dopuszczają tylko jedną postać odwołałości^[52]. Niezależnie od innych rozwiązań przewidujących odwołałość postanowienia sądu, o których wyżej była mowa, to jednak nie mają one większego znaczenia z punktu widzenia analizowanej materii. Natomiast przedmiotem rozważań jest tu głównie znaczenie art. 359 § 1 k.p.c., ponieważ to właśnie przewidziana przez ustawodawcę możliwość uchylecia lub zmiany postanowienia powoduje istotne rozbieżności, gdy chodzi z jednej strony o zastosowanie wspomnianej normy, a z drugiej znów o rolę art. 162 k.p.c.

Rozważając zatem możliwość zastosowania art. 359 § 1 k.p.c. do określonej kategorii postanowień, wskazać przede wszystkim należy, że zastosowanie tej regulacji prowadzi w istocie do unicestwienia wydanego postanowienia oraz jego skutków. Uchylenie bowiem postanowienia powoduje, że uznaje się je za niebyłe, zaś zmiana postanowienia oznacza wydanie kolejnego postanowienia w miejsce poprzedniego, które zostaje objęte i tym samym uchylone^[53]. Zastosowanie art. 359 k.p.c. uzasadnia tylko „zmiana okoliczności sprawy” zaszła po wydaniu postanowienia, a przed jego wykonaniem albo wywarciem skutku^[54], a zatem nie może nią być uznanie przez sąd, że wydanie postanowienia było

⁵⁰ Zob. Ireneusz Kunicki, *Związanie sądu wydanym orzeczeniem w procesie cywilnym* (Warszawa: LexisNexis, 2010), 304.

⁵¹ Zob. Kunicki, *Związanie sądu*, 304.

⁵² Zob. Ireneusz Kunicki, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do art. 1-366*, t. I, red. Andrzej Marciniak, Kazimierz Piasecki (Warszawa: C.H. Beck, 2014), 1234.

⁵³ Zob. Sandra Zientelewicz, *Ograniczenie rozprawy do poszczególnych zarzutów lub zagadnień wstępnych* (Warszawa–Łódź: Wolters Kluwer, 2025), 126.

⁵⁴ Zob. Zientelewicz, *Ograniczenie rozprawy*, 126.

błędne lub bezpodstawne, aczkolwiek i ten pogląd znajduje także swoich zwolenników[55].

W nauce dokonano trafnej wykładni sformułowania „zmiana okoliczności sprawy”, uznając że są to wszelkie zmiany, które wystąpiły w okolicznościach faktycznych sprawy, jak i w obowiązujących przepisach prawa, uzasadniających wydanie postanowienia odmiennej treści niż uprzednio wydane[56]. W orzecznictwie wskazuje się dodatkowo, że nie jest przyczyną zmiany postanowienia na omawianej podstawie odmienna ocena przez sąd, już po wydaniu postanowienia, stanu faktycznego albo prawnego sprawy. Postanowienie nie może być więc odwołane, jeżeli stan faktyczny będący podstawą postanowienia zostaje ustalony odmiennie dopiero po wydaniu postanowienia[57].

W ramach art. 359 k.p.c., jak nietrudno zauważyć, chodzi o możliwość uchylenia lub zmiany, przy czym dopuszczalność wydania kolejnego postanowienia w tej samej kwestii powinna wynikać z przepisów szczególnych[58], czego przykładem jest: art. 18 § 2 zd. 1 k.p.c., art. 120 § 1 k.p.c., art. 200 § 2 zd. 2 i 3 k.p.c., art. 276 § 2 zd. 2 k.p.c.

Rozwiązanie to jest przewidziane, aby wyrzucić skutek odmienny od wywiebranego przez postanowienie odwoływane[59], ale jednocześnie dowodzi tego, że niezmiennosc przez sąd własnego orzeczenia jest zasadą, od której przepisy szczególne przewidują liczne wyjątki[60]. Odstępstwo od związania sądu wydanym orzeczeniem jest zawsze dopuszczone mocą przepisu szczególnego, co oznacza, że niedopuszczalne jest formułowanie pozaustawowych wypadków

55 Zob. Góra-Błaszczkowska, *Postanowienia sądu pierwszej instancji*, 173; Jerzy Krajewski, „Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 3 czerwca 1970 r., II CZ 63/70”, *Orzecznictwo Sądów Powszechnych i Komisji Arbitrażowych*, nr 4 (1971): 191; Bogdan Bładowski, „Funkcja zażalenia w praktyce postępowania cywilnego”, *Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego*, nr 1 (1975): 292.

56 Zob. Michał Krakowiak, [w:] *System postępowania cywilnego. Orzeczenia sądowe*, t. 4, red. Agnieszka Góra-Błaszczkowska, Piotr Osowy (Warszawa: C.H. Beck, 2025), 306; Zientelewicz, *Ograniczenie rozprawy*, 126.

57 Zob. Zientelewicz, *Ograniczenie rozprawy*, 126–127. Odmienne stanowisko w tym względzie zajmuje Ireneusz Kunicki (Kunicki, *Związanie sądu*, 331), przyjmując, że takim momentem nie jest wydanie orzeczenia, lecz wygaśnięcie kompetencji do orzekania.

58 Zob. Zientelewicz, *Ograniczenie rozprawy*, 127; Kunicki, *Związanie sądu*, 307–308.

59 Zob. Zientelewicz, *Ograniczenie rozprawy*, 127.

60 Zob. Kunicki, *Związanie sądu*, 308.

dopuszczalności takiego odstępstwa^[61].

Niezależnie od powyższego hipotezą art. 359 § 1 k.p.c. objęte zostaną te postanowienia, co do których nie ma zastosowania art. 162 k.p.c. Ten ostatni odnosi się bowiem do postanowień niezaskarżalnych i niewiążących sądu, a więc zasadniczo do innych postanowień, aniżeli objętych zakresem art. 359 k.p.c. Zakwalifikowanie do grupy postanowień objętych działaniem normy z art. 359 k.p.c. dotyczy zarówno tych postanowień, które są zaskarżalne, jak i również tych, które nie korzystają z tego przymiotu. Postanowienia objęte zakresem art. 359 k.p.c. muszą być dodatkowo postanowieniami niekończącymi postępowania w sprawie. I tu pojawi się pewien niuans, albowiem w zakresie postanowień niekończących postępowania w sprawie przyjmuje się dość proste wyjściowe założenie a mianowicie: wszystkie pozostałe postanowienia, które nie są postanowieniami kończącymi postępowanie w sprawie, są uznawane za postanowienia niekończące postępowania w sprawie^[62]. Do postanowień tych należą postanowienia wymienione w art. 394 § 1 pkt 3-6 k.p.c., a ponadto takie postanowienia jak^[63]: postanowienie o odroczeniu rozprawy (art. 214, 215 k.p.c.)^[64] postanowienie o ograniczeniu rozprawy do poszczególnych zarzutów lub zagadnień wstępnych (art. 220 k.p.c.), które nie może być uznane za postanowienie dowodowe, a którego sąd nie może stosownie do okoliczności uchylić lub zmienić na podstawie art. 240 k.p.c.; postanowienie o otwarciu rozprawy (art. 225 k.p.c.); postanowienie odrzucające albo oddalające wniosek o przywrócenie terminu (art. 169 k.p.c.)^[65] postanowienia wymienione w art. 394^{1a} § 1-15 k.p.c.; postanowienie o udzieleniu zabezpieczenia (art. 741 k.p.c.)^[66] postanowienie o przekazaniu sprawy między wydziałami tego samego sądu; postanowienia, którymi sąd pierwszej instancji ustosunkowuje się do czynności stron postępowania, zmierzających do podmiotowego przekształ-

⁶¹ Zob. Kunicki, *Związanie sądu*, 308.

⁶² Zob. Tadeusz Wiśniewski, *Przebieg procesu cywilnego* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2009), 255–256; Edyta Gapska, *Czynności decyzyjne sądów w postępowaniu cywilnym* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2010), 62 i n.

⁶³ Zob. szerzej na temat wskazanych postanowień: Góra-Błaszczkowska, *Postanowienia sądu pierwszej instancji*, 176 i n.

⁶⁴ Zob. Witold Broniewicz, Andrzej Marciniak, Ireneusz Kunicki, *Postępowanie cywilne w zarysie* (Warszawa: LexisNexis, 2016), 301.

⁶⁵ Zob. uchwała SN z dnia 31 maja 2000 r., III ZZZP 1/00, OSNC 2001, Nr 1, poz. 1 powoływana przez Kunicki, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, 1213.

⁶⁶ Zob. Krakowiak, [w:] *System postępowania cywilnego*, 306.

cenia procesu [chodzi tu m.in.: o postanowienia (zarówno pozytywne, jak i negatywne) o zawiadomieniu o procesie osoby, na rzecz której prokurator wytoczył powództwo (art. 56 k.p.c.), zawiadomienie prokuratora o sprawie, w której udział jego sąd uznał za potrzebny (art. 59 k.p.c.), wezwaniu do udziału w sprawie osoby, która powinna być w sprawie pozwaną (art. 194 k.p.c.), zawiadomieniu o toczącym się procesie osób, które powinny występować w sprawie w charakterze powodów (art. 196 k.p.c.)]; postanowienie o zniesieniu postępowania (art. 71 k.p.c.); postanowienie o wyznaczeniu stronom terminu do uzupełnienia braków w zakresie zdolności sądowej, zdolności procesowej oraz w składzie właściwych organów (art. 70 § 1 k.p.c.). Stosownie więc do art. 359 § 1 k.p.c. postanowienia niekończące postępowania w sprawie, choć byłyby postanowieniami zaskarżalnymi, jak i niezaskarżalnymi podlegają uchyleniu lub zmianie w oparciu o wskazane rozwiązanie ustawowe.

W piśmiennictwie wskazuje się, że w przypadku zaskarżenia postanowienia może być ono zmienione lub uchylone do momentu przekazania akt sprawy sądowi właściwemu do rozpoznania zażalenia^[67]. Z drugiej znów strony przyjmuje się, że czasowe ograniczenie dopuszczalności stosowania art. 359 k.p.c. w stosunku do zaskarżalnych postanowień do momentu przekazania akt sprawy sądowi właściwemu do rozpoznania zażalenia nie znajduje oparcia w tym przepisie. Przyjęcie tego stanowisko prowadzi do nieracjonalnych rezultatów polegających na tym, że do momentu przekazania akt sprawy sąd pierwszej instancji mógłby zmienić lub uchylić swoje postanowienie, następnie traciłby tę kompetencję, po czym odzyskiwałby ją w razie oddalenia zażalenia^[68]. Niezależnie od pojawiających się na tle art. 359 k.p.c. wątpliwości związanych z jego wykładnią, istotne jest to, że postanowienia objęte zakresem oddziaływania wskazanej normy, nie mogą być kwestionowane zastrzeżeniami do protokołu w trybie art. 162 § 1 k.p.c. jako czynności orzecznicze. I nie wynika to z faktu ewentualnych błędów, które pojawiły się przy tej czynności, lecz z tego, że tego rodzaju postanowienia w ogóle wykluczają możliwość składania jakichkolwiek zastrzeżeń do protokołu^[69]. Natomiast art. 162 k.p.c. ma zastosowanie do uchybień przy wydawaniu postanowień niezaskarżalnych i niewiążących sądu, które je wydał.

⁶⁷ Zob. także Kunicki, *Związanie sądu*, 322.

⁶⁸ Zob. Maciej Plaskacz, komentarz do art. 359, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. Piotr Ryłski, Andrzej Ołaś, wyd. 4 (Warszawa: C.H. Beck, 2025), nb 9.

⁶⁹ Zob. Turek, *Czynności dowodowe*, 194–195.

Inną natomiast kwestią jest to, czy mogą one być przedmiotem kontroli w ramach art. 380 k.p.c., skoro nie przysługuje w stosunku do nich możliwość zmiany lub uchylenia „stosownie do okoliczności” na podstawie art. 240 § 1 k.p.c. – głównie chodzi o te postanowienia, które nie podlegały zaskarżeniu w drodze zażalenia. Pytanie to staje się szczególnie istotne w sytuacji, gdy nie doszło do zastosowania mechanizmu odwołałości postanowień w trybie art. 359 k.p.c., a mimo to nastąpiła zmiana okoliczności sprawy. Chodzi zatem o pojawienie się takich okoliczności, z których wynika, że dalsze istnienie postanowienia lub zachowania jego dotychczasowej treści jest bezpodstawne lub bezprzedmiotowe. Jak wskazuje Andrzej Jakubecki owe okoliczności wynikają z samego toku postępowania, a nie roszczenia dochodzonego w postępowaniu. W związku z tym dominuje pogląd, że przyczyną zmiany lub uchylenia postanowienia jest nie tylko zmiana okoliczności faktycznych, lecz także zmiana przepisów prawnych^[70]. Zakładając, że pojawiły się tego rodzaju przyczyny, które co do zasady winny powodować uchylenie lub zmianę postanowienia w trybie art. 359 § 1 k.p.c., jednakże sąd nie zastosował tego mechanizmu, to pytanie czy w takiej sytuacji możliwe staje się zainicjowanie kontroli tego postanowienia w ramach postępowania odwoławczego na podstawie art. 380 k.p.c.? Wydaje się, że rozwiązanie takie wchodzi w grę, ale pod pewnymi warunkami, o czym będzie mowa poniżej, przy okazji analizy artykułu 380 k.p.c.

I wreszcie do trzeciej grupy należy zaliczyć te postanowienia, które nie wiążą sądu i mogą być „stosownie do okoliczności” uchylone lub zmienione, a które jednocześnie nie są postanowieniami kończącymi postępowanie w sprawie. W istocie postanowienia, o których tutaj mowa, to głównie postanowienia dowodowe. Zgodnie z art. 240 § 1 k.p.c. sąd nie jest związany swym postanowieniem dowodowym i może je stosownie do okoliczności uchylić lub zmienić. Regulacja ta dotyczy postanowień dowodowych pozytywnych lub negatywnych wyłącznie sądu orzekającego, ponieważ tylko ten sąd może uchylić swe postanowienie dowodowe^[71]. Oznacza to, że postanowienie to nie podlega zaskarżeniu w drodze zażalenia oraz nie podlega hipotezie art. 359 k.p.c., a w konsekwencji nie może zostać uchylone lub zmienione „wskutek zmiany okoliczności sprawy” lub w wypadku uznania przez Trybunał Konstytucyjny stosownego

⁷⁰ Zob. Andrzej Jakubecki, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do art. 1-366*, t. I, red. Tadeusz Wiśniewski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 1500.

⁷¹ Zob. Tadeusz Ereciński, [w:] *Postępowanie dowodowe. Komentarz do art. 227-315 k.p.c.*, red. Tadeusz Ereciński, Marcin Dziurda (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), 104.

przepisu Kodeksu postępowania cywilnego za niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą. Równocześnie w tym wypadku będziemy mieli do czynienia z postanowieniami, które jako czynności niemające cech związania mogą być uchylone albo zmienione, jak również ponawiane przez organ postępowania, który ich dokonał bez żadnych ograniczeń, w miarę potrzeby według potrzeby i własnego uznania^[72]. Tym samym właściwe jest uznanie, że art. 240 § 1 k.p.c. jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 359 § 1 k.p.c. na zasadzie *lex specialis derogat legi generali*^[73]. Ponieważ art. 359 k.p.c. ma zastosowanie do wszystkich postanowień niekończących postępowania w sprawie, zaś art. 240 k.p.c. jedynie do postanowień dowodowych^[74].

W kontekście rozwiązania przewidzianego w art. 240 § 1 k.p.c., to podstawą uchylecia postanowienia dowodowego może być zatem m.in.: przyznanie faktu, wyjaśnienie spornych okoliczności za pomocą innych środków dowodowych, uprawnomocnienie się skazującego wyroku karnego i inne nowe fakty, które strony mogą powoływać aż do zamknięcia rozprawy. Z kolei zmiana postanowienia dowodowego może dotyczyć m.in.: rodzaju środka dowodowego, sposobu jego przeprowadzenia, faktów podlegających stwierdzeniu za pomocą danego dowodu^[75]. Z punktu widzenia przedmiotowych postanowień najistotniejsze znaczenie ma kwestia związana z możliwością zgłaszania zastrzeżeń do protokołu w trybie art. 162 k.p.c. I w tym aspekcie należy zająć stanowisko następujące, a mianowicie: w przypadku postanowień dowodowych w razie dostrzeżenia przez stronę uchybień związanych z ich wydaniem ma ona możliwość zgłoszenia zastrzeżenia do protokołu, oczywiście z uwzględnieniem terminu do takiego zgłoszenia (nie później niż na kolejnym posiedzeniu). Sens unormowania zawartego w art. 162 k.p.c. przemawia więc wyraźnie za poddaniem także kontroli stron także postanowień dowodowych, ponieważ uprawnienie strony w tym zakresie odpowiada kompetencji sądu do uchylenia lub zmiany postanowienia na podstawie art. 240 § 1 k.p.c.^[76]. Artykuł 240 §

⁷² Zob. Kunicki, *Związanie sądu*, 304.

⁷³ Zob. Jan Niejadlik, *Kontrola rewizyjna postanowień poprzedzających wydanie wyroku w procesie cywilnym* (Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1977), 15; Kunicki, *Związanie sądu*, 329.

⁷⁴ Zob. Kunicki, *Związanie sądu*, 329.

⁷⁵ Zob. Ereciński, [w:] *Postępowanie dowodowe*, 105.

⁷⁶ Zob. Obara, „Zastrzeżenia wnoszone do protokołu posiedzenia”, 146; Ereciński, [w:] *Postępowanie dowodowe*, 105; Dolecki, Radkiewicz, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, 1132.

1 k.p.c. nie wyklucza możliwości zastosowania regulacji z art. 162 k.p.c.; przeciwnie można uznać, że obie formuły się uzupełniają w tym sensie, iż aktywne współdziałanie strony w usuwaniu zaistniałych uchybień przy wydawaniu postanowień dowodowych powoduje reakcję ze strony organu procesowego i możliwość natychmiastowego usunięcia zaistniałych błędów, bez potrzeby wskazywania na stwierdzone uchybienia w wyższej instancji^[77]. W przypadku bowiem wydania postanowienia dowodowego sąd – jeżeli uzna zastrzeżenie strony za trafne – może zweryfikować swoje stanowisko wyrażone w tym postanowieniu, a następnie zmienić je bądź uchylić^[78]. Skorzystanie w odpowiednim terminie z uprawnienia z art. 162 k.p.c. zdaje się być tu decydujące dla dalszego kwestionowania samego postanowienia. Zagadnienie to zostanie rozwinięte poniżej, w tym miejscu natomiast należy jedynie zasygnalizować, że jeżeli uchybienie utrwalone w postanowieniu nie zostanie zgłoszone w terminie określonym w art. 162 k.p.c., a jednocześnie sąd nie naprawi swojego błędu korzystając z kompetencji wynikającej z art. 240 § 1 k.p.c., to możliwość wykazania wspomnianego błędu na etapie drugiej instancji okaże się wątpliwa, chyba że będzie chodziło o uchybienia, które mogą być wzięte pod uwagę przez sąd z urzędu i prowadzą do nieważności postępowania.

3 | Rozpoznanie niezaskarżalnych postanowień mających wpływ na rozstrzygnięcie sprawy przez sąd drugiej instancji (art. 380 k.p.c.)

Na treść zaskarżonego wyroku rzutują w większym lub mniejszym stopniu różne postanowienia, które sąd wydaje jeszcze przed rozstrzygnięciem sprawy. Oczywiście chodzi tu o postanowienia sądu pierwszej instancji, które ze względu na obowiązujące regulacje nie podlegają zaskarżeniu w drodze zażalenia^[79]. Brak możliwości ich zakwestionowania siłą rzeczy musi być rekompensowany innymi rozwiązaniami, które uruchamiane są przez skarżącego. A takim jest właśnie wniosek strony złożony w trybie art. 380 k.p.c.

⁷⁷ Zob. Dolecki, Radkiewicz, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, 1133.

⁷⁸ Zob. Dolecki, Radkiewicz, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, 1133.

⁷⁹ Zob. Tadeusz Wiśniewski, [w:] *System prawa procesowego. Środki zaskarżenia*, t. III, cz. 1, red. Jacek Gudowski (Warszawa: LexisNexis, b.r.w.), 281.

Zgodnie z art. 380 k.p.c. sąd drugiej instancji, na wniosek strony rozpoznaje również te postanowienia sądu pierwszej instancji, które nie podlegały zaskarżeniu w drodze zażalenia, a miały wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Wynika z tego, że przedmiotowa regulacja daje podstawę do kontroli postanowień niezaskarżalnych zażaleniem przy okazji badania środka odwoławczego^[80]. W doktrynie rozważa się nawet charakter prawny środka procesowego unormowanego w art. 380 k.p.c. przyjmując różne w tym zakresie koncepcje, a mianowicie z jednej strony określa się go jako środek zaskarżenia *sui generis* albo zaskarżenie pośrednie, a z drugiej znów odmawia się takiej kwalifikacji i po prostu wskazuje się, że środek ten nie jest samoistnym środkiem odwoławczym, ani pośrednim środkiem zaskarżenia, ponieważ brak na gruncie Kodeksu postępowania cywilnego przepisu, który normuje formalne skutki rozpoznania postanowienia w postaci jego zmiany, uchylenia czy też utrzymania w mocy^[81]. W związku z tym jedyną możliwością usunięcia skutków niezaskarżonego postanowienia mającego wpływ na wynik sprawy jest wniesienie apelacji, czyli *de facto* zwalczanie orzeczenia bezpośrednio na nim opartego^[82]. Strona bowiem wnosząca apelację lub zażalenie wobec orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, może wnioskować także o kontrolę i ocenę wadliwości tych postanowień, które ze swej istoty są niezaskarżalne, a miały wpływ na wynik sprawy^[83]. Na stronie w tym wypadku spoczywa hipotetyczny obowiązek wykazania (przybierający niejako postać uprawdopodobnienia), że dane postanowienie miało wpływ na wynik sprawy. Niezależnie jednak od tego, to i tak sąd drugiej instancji samodzielnie oceni, czy w konkretnej sprawie dane postanowienie rzeczywiście taki wpływ wywarło^[84]. Z tej perspektywy, kwestia ta, jawi się jako warunek rozpoznania postanowienia przez sąd odwoławczy na podstawie art. 380 k.p.c. Ten warunek nie dotyczy wypadków nieważności postępowania, które zawsze mają wpływ na wynik sprawy, bez względu na to, czy strona to podnosiła czy też nie^[85].

⁸⁰ Zob. Góra-Błaszczkowska, *Postanowienia sądu pierwszej instancji*, 172.

⁸¹ Zob. szczegółowo w tym zakresie: Niejadlik, *Kontrola rewizyjna*, 29 i n.; Tadeusz Ereciński, *Apelacja w postępowaniu cywilnym* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 174–175; Wiśniewski, [w:] *System prawa procesowego*, 282.

⁸² Zob. Ereciński, *Apelacja*, 175.

⁸³ Zob. Góra-Błaszczkowska, *Postanowienia sądu pierwszej instancji*, 172–173.

⁸⁴ Zob. Góra-Błaszczkowska, [w:] *System prawa procesowego cywilnego*, 712; Ereciński, *Apelacja*, 174.

⁸⁵ Zob. Ereciński, *Apelacja*, 175.

Faktycznie znaczenie art. 380 k.p.c. będzie odnosiło się wyłącznie do tych postanowień, które miały wpływ na rozstrzygnięcie sprawy i co ważniejsze postanowień wydanych przed wyrokiem, a nie postanowień wydanych już po jego wydaniu, np. postanowienie sądu pierwszej instancji co do przywrócenia terminu do wniesienia apelacji⁸⁶. W doktrynie wskazuje się, że tego rodzaju rozwiązanie jest właściwe i zupełnie zrozumiałe, ponieważ brak konieczności badania prawidłowości postanowień wydawanych w toku, niekończących postępowania w sprawie, skraca postępowanie przed sądem drugiej instancji⁸⁷. Tym samym nie ma przekonujących argumentów za tym, aby postanowieniami niemającymi wpływu na rozstrzygnięcie sprawy zajmował się sąd drugiej instancji, skoro sąd pierwszej instancji zgodnie z art. 359 § 1 k.p.c. może je zmienić lub uchylić wskutek zmiany okoliczności sprawy⁸⁸. W istocie postanowienia niemające wpływu na wynik sprawy nie oddziałują w ujemny sposób na prawidłowość samego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie i *de facto* zajmowanie się tego rodzaju uchybieniami nie miałoby większego znaczenia z punktu widzenia praktyki, a jedynie pozostawałoby w sprzeczności z postulatem efektywnego i sprawnego postępowania⁸⁹. Z drugiej znowu strony można również spojrzeć na tę kwestię i z tej perspektywy, że orzeczenie sądu drugiej instancji będzie sanowało i tak wszystkie ewentualne błędy popełnione przez sąd pierwszej instancji, stąd też zajmowanie się wszystkimi postanowieniami nie ma głębszego uzasadnienia aksjologicznego. Jeżeli już sąd apelacyjny zajmuje się postanowieniami niezaskarżalnymi i mającymi wpływ na rozstrzygnięcie sprawy w trybie art. 380 k.p.c., to przeprowadza w stosunku do nich kontrolę, co istotne nie wydaje przy tym osobnego, odrębnego postanowienia, zaś rozpoznanie tych postanowień może znaleźć tylko negatywny lub pozytywny wyraz w uzasadnieniu orzeczenia sądu drugiej instancji⁹⁰.

Znaczenie art. 380 k.p.c. dla praktyki jest bardzo duże. Niemniej jednak w stosunku do postanowień mających wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, przyjmuje się stanowisko, iż wykładnia tego artykułu nie powinna być nazbyt zawężająca, ponieważ wykluczałaby szereg postanowień spod kontroli sądu drugiej

⁸⁶ Zob. Ereciński, *Apelacja*, 174; Wiśniewski, [w:] *System prawa procesowego*, 285.

⁸⁷ Zob. Góra-Błaszczkowska, [w:] *System prawa procesowego cywilnego*, 712.

⁸⁸ Zob. Góra-Błaszczkowska, [w:] *System prawa procesowego cywilnego*, 713.

⁸⁹ Zob. także Agnieszka Góra-Błaszczkowska, „Postanowienia sądu podlegające rozpoznaniu przez sąd drugiej instancji w trybie artykułu 380 k.p.c.”, *Palestra*, nr 9–10 (1999): 21; Góra-Błaszczkowska *Postanowienia sądu pierwszej instancji*, 173.

⁹⁰ Zob. Ereciński, *Apelacja*, 174; Niejadlik, *Kontrola rewizyjna*, 95 i n.

instancji⁹¹, a niekiedy – jak słusznie wskazuje Tadeusz Ereciński – bardzo trudno jest ustalić istnienie rzeczywistego wpływu na rozstrzygnięcie sprawy, czego przykładem są przykładowo postanowienia dowodowe czy postanowienie co do odmowy uchylenia jawności rozprawy⁹². Z tego też względu zakresem oddziaływania art. 380 k.p.c. powinny być również objęte postanowienia, które mają chociażby minimalny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. W nauce przyjmuje się, że kontroli, o której mowa w art. 380 k.p.c., mogą podlegać, przykładowo postanowienia o odmowie zawieszenia postępowania, chociażby istniała celowość i potrzeba zawieszenia postępowania z przyczyn wskazanych w art. 174, art. 176 lub art. 178 k.p.c.; postanowienie o podjęciu zawieszonego postępowania (art. 180 i art. 181 k.p.c.), postanowienia związane z podmiotowym przekształceniem procesu (art. 56, art. 59 oraz art. 194-198 k.p.c.); postanowienia o uznaniu ugody sądowej za niedopuszczalną (art. 223 § 2 k.p.c. w zw. z art. 203 § 4 k.p.c.); postanowienia o uznaniu za niedopuszczalne cofnięcie pozwu i zrzeczenie się roszczenia (art. 203 § 4 k.p.c.); a także szeroko rozumiane postanowienia dowodowe⁹³. Znamienne jest, że wskazane postanowienia nie podlegają na wcześniejszym etapie, czyli na etapie postępowania przed sądem pierwszej instancji uchyleniu lub zmianie „stosownie do okoliczności”. Innymi słowy sąd, który je wydał nie może zastosować mechanizmu odwołałości tychże postanowień, biorąc pod uwagę przyczynę wskazaną w art. 240 § 1 k.p.c. Zmianie lub uchyleniu „stosownie do okoliczności”, jak już była powyżej mowa, podlegają bowiem wyłącznie postanowienia dowodowe (art. 240 k.p.c.). To zaś w dalszej konsekwencji przekłada się na możliwość kontroli postanowień dowodowych w postępowaniu odwoławczym. Wszak kontrola postanowień sądu pierwszej instancji przed sądem drugiej instancji uzależniona jest od zgłoszenia przez stronę w trakcie postępowania zastrzeżenia w trybie art. 162 k.p.c. Strona nie może zatem skutecznie zarzucać w apelacji uchybienia przepisom postępowania przez sąd pierwszej instancji (w tym przepisom związanym z wydawaniem postanowień), które mogły być zmienione lub uchylone „stosownie do okoliczności”, jeżeli nie zwróciła na nie

⁹¹ Zob. Bogdan Bładowski, *Środki odwoławcze w postępowaniu cywilnym* (Kraków: Zakamycze, 2001), 132; Ereciński, *Apelacja*, 176; Krzysztof Kołakowski, *Środki odwoławcze po nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego z 2000 roku* (Warszawa: LexisNexis, 2000), 25 i n.

⁹² Zob. Ereciński, *Apelacja*, 176.

⁹³ Zob. Wiśniewski, [w:] *System prawa procesowego*, 286.

uwagi sądu w toku posiedzenia, a w razie nieobecności na najbliższym posiedzeniu, chyba że niezgłoszenie zastrzeżenia nastąpiło bez jej winy^[94]. Mimo niezgłoszenia w terminie zastrzeżenia, strona nie traci możliwości powoływania się w dalszym toku postępowania na takie uchybienia procesowe, które sąd bierze pod uwagę z urzędu, a więc na uchybienia powodujące nieważność postępowania (art. 379 k.p.c. i art. 109⁹ k.p.c.) oraz uchybienia wskazane w art. 202 k.p.c.^[95]. Jednocześnie działaniu art. 162 k.p.c. z oczywistych względów nie mogą podlegać postanowienia zaskarżalne zażaleniem ani te, które wprawdzie nie podlegają odrębnemu zaskarżeniu, ale wiążą sąd, który je wydał (art. 358 k.p.c.) i mogą być podważane w apelacji na podstawie art. 380 k.p.c., jeżeli miały wpływ na wynik sprawy^[96].

Zaprezentowane powyżej postanowienia zakwalifikowane zostały do tej grupy, co do których musi być zgłoszone zastrzeżenie do protokołu (art. 162 k.p.c.), bo w przeciwnym razie odpadnie możliwość zastosowania kontroli w postępowaniu instancyjnym w ramach art. 380 k.p.c.^[97].

Poza przedmiotowymi postanowieniami, należy wyszczególnić grupę tych postanowień, które nie podlegają trybowi zastrzeżenia do protokołu, a mimo to mogą być poddane kontroli na podstawie art. 380 k.p.c.^[98]. Nie można tu wykluczyć postanowień, które winny być uchylone lub zmienione na podstawie art. 359 § 1 k.p.c., jednakże tego nie uczyniono, mimo że tak powinien postąpić sąd „wskutek zmiany okoliczności sprawy”. Brak uchylenia lub zmiany, jeżeli dotyczyłoby to nieprawomocnych postanowień sądu pierwszej instancji, które nie podlegały zaskarżeniu w drodze zażalenia (a pamiętać należy że art. 359 § 1 k.p.c. objęte są zarówno postanowienia prawomocne, jak i nieprawomocne, zaskarżalne i niezaskarżalne), a dodatkowo miałyby wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, to w zasadzie nic nie stałoby na przeszkodzie, aby zostały one objęte kontrolą przez sąd odwoławczy w ramach art. 380 k.p.c. W wypadku zaś postanowień zaskarżalnych i prawomocnych taką możliwość należałoby wykluczyć.

⁹⁴ Zob. także Ereciński, *Apelacja*, 176; Wiśniewski, [w:] *System prawa procesowego*, 286; Obara, „Zastrzeżenia wnoszone do protokołu posiedzenia”, 147; Weitz, „O znaczeniu zastrzeżeń stron”, 221.

⁹⁵ Zob. także Gromska-Szuster, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, 710; Niejadlik, *Kontrola rewizyjna*, 111.

⁹⁶ Zob. Gromska-Szuster, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, 712; Niejadlik, *Kontrola rewizyjna*, 111, 112–113.

⁹⁷ Zob. Niejadlik, *Kontrola rewizyjna*, 113.

⁹⁸ Zob. Góra-Błaszczkowska, *Postanowienia sądu pierwszej instancji*, 171–172.

Zasadniczo jednak zabieg ustawodawcy w postaci ograniczenia liczby postanowień w ogóle niezaskarżalnych jest zrozumiały, gdyż skraca postępowanie przed sądem drugiej instancji^[99]. Nie ma powodów, aby postanowieniami niemającymi wpływu na rozstrzygnięcia sprawy zajmował się sąd drugiej instancji^[100]. Postanowienia te mają charakter incydentalny i sąd pierwszej instancji może je zmienić lub uchylić po stwierdzeniu ich błędności w trybie art. 359 k.p.c., a dodatkowo jeżeli nie mają one wpływu na rozstrzygnięcie sprawy, to tym samym pozostają one irrelewantne dla postępowania przed sądem drugiej instancji i możliwości ich „zahaczenia” poprzez normę z art. 380 k.p.c.^[101]. Odmienne już ta kwestia kształtowałaby się, gdy brak uchylenia lub zmiany postanowień w trybie art. 359 k.p.c. dotyczył postanowień mających wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Wówczas konsekwentnie należałoby dopuścić ich kontrolę przez sąd odwoławczy na podstawie art. 380 k.p.c.

4 | Wnioski

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że istnieje ścisłe powiązanie pomiędzy zastrzeżeniami do protokołu w trybie art. 162 § 1 k.p.c. a możliwością przeprowadzenia kontroli w ramach art. 380 k.p.c., co dotyczy w głównej mierze postanowień dowodowych, a więc tych, które mogą być „stosownie do okoliczności” uchylone lub zmienione. Brak zgłoszenia zastrzeżenia przekłada się zatem na późniejsze uprawnienie do złożenia wniosku o przeprowadzenie kontroli przez sąd odwoławczy postanowienia, które miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy.

Z punktu widzenia praktyki kwestia ta niewątpliwie ma bardzo duże znaczenie, ale jednocześnie mobilizuje strony i ich pełnomocników do podjęcia aktywnego działania w procesie cywilnym. Sąd podejmuje kontrolę nie z urzędu (chyba że w grę wchodzi przesłanki nieważnościowe), lecz z inicjatywy samych stron, badając prawidłowość wydanych postanowień. Zakres kontroli wynikający z art. 380 k.p.c. jest znacznie dalej idący, ponieważ obejmuje wszystkie postanowienia sądu pierwszej instancji, które nie podlegały zaskarżeniu w drodze zażalenia, ale konieczne jest, aby wykazywały wpływ na rozstrzygnię-

⁹⁹ Zob. Góra-Błaszczkowska, *Postanowienia sądu pierwszej instancji*, 173.

¹⁰⁰ Zob. Góra-Błaszczkowska, *Postanowienia sądu pierwszej instancji*, 173.

¹⁰¹ Zob. Góra-Błaszczkowska, *Postanowienia sądu pierwszej instancji*, 173.

cie sprawy. Oznacza to, że nie tylko postanowienia dowodowe będą mogły być kontrolowane na etapie postępowania odwoławczego. Dotychczasowe rozważania, pozwoliły na wyprowadzenie wniosku, że w grę mogą wchodzić także postanowienia, które, co prawda, nie podlegają uchyleniu lub zmianie w trybie art. 240 k.p.c., lecz powinny być zmienione lub uchylone „wskutek zmiany okoliczności sprawy” (art. 359 k.p.c.). Innymi słowy chodzi o postanowienia, które zostały wadliwie wydane, a nie zostały uchylone lub zmienione „wskutek zmiany okoliczności sprawy” na podstawie art. 359 k.p.c. W takim wypadku, jeżeli tylko postanowienia te będą miały wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, a będą niezaskarżalne, to winny być poddane kontroli w postępowaniu odwoławczym i droga do ich kontroli w tym trybie powinna być dopuszczalna (art. 380 k.p.c.). Oczywiście też trzeba mieć na uwadze, że zakres art. 359 k.p.c. jest znacznie szerszy, ponieważ w grę mogą wchodzić tu nie tylko postanowienia, o których wyżej wspomniałem, lecz także postanowienia zaskarżalne i nawet prawomocne. Znaczenie zaś art. 380 k.p.c. nie może się bowiem zamykać jedynie do postanowień dowodowych, lecz zakresem swym regulacja ta powinna objąć także te wszystkie postanowienia, które w świetle obowiązujących przepisów można zakwalifikować jako niezaskarżalne i te, które ze względu na materię, której dotyczą, będą miały wpływ na rozstrzygnięcie sprawy.

Bibliografia

- Allerhand, Maurycy. *Kodeks postępowania cywilnego*. Lwów, 1932, 175–179.
- Bładowski, Bogdan. „Funkcja zażalenia w praktyce postępowania cywilnego” *Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego*, nr 1 (1975): 292.
- Bładowski, Bogdan. *Środki odwoławcze w postępowaniu cywilnym*. Kraków: Zakamycze, 2001.
- Bładowski, Bogdan. „Zastrzeżenia stron wnoszone do protokołu rozprawy” *Nowe Prawo*, nr 3 (1981): 62–64.
- Bładowski, Bogdan. *Zażalenie w postępowaniu cywilnym*. Kraków: Zakamycze, 2006.
- Błaszczak, Łukasz. *Charakter prawny zrzeczenia się roszczenia w procesie cywilnym*. Wrocław: Presscom, 2017.
- Błaszczak, Łukasz. „O kompetencji (prawnej) stron i metodzie dokonywania czynności procesowych w sądowym postępowaniu cywilnym”, [w:] *Rozprawa o metodzie prawa i polityki*. Wrocławskie Studia Erazmiańskie, z. VIII, red. Mirosław Sadowski, Aleksandra Spychalska, Katarzyna Sadowa, 79–81. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2014.
- Błaszczak, Łukasz. *Powództwo oczywiście bezzasadne. Art. 191¹ k.p.c.* Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.

- Błaszczak, Łukasz. „Problem dopuszczalności pozaustawowych (pozakodeksowych) umów procesowych dotyczących przedmiotu procesu (na przykładzie umowy o cofnięcie pozwu, zrzeczenie się roszczenia lub uznanie powództwa)” *Polski Proces Cywilny*, nr 2 (2023): 216–225.
- Błaszczak, Łukasz. „Problematyka umów dowodowych w sądowym postępowaniu cywilnym ze szczególnym uwzględnieniem dowodu z opinii biegłego *ad hoc*”, [w:] *Rola biegłego w postępowaniach sądowych*, red. Łukasz Błaszczak, Krystian Markiewicz. Wrocław: Presscom, 2016.
- Błaszczak, Łukasz. „Wadliwość czynności procesowych stron i uczestników. Obecny model i propozycja zmian w przyszłym Kodeksie postępowania cywilnego”, [w:] *Postępowanie rozpoznawcze w przyszłym Kodeksie postępowania cywilnego*, red. Krystian Markiewicz, Andrzej Torbus. Warszawa: C.H. Beck, 2014.
- Błaszczak, Łukasz. *Zarzut potrącenia w procesie cywilnym (art. 203¹ k.p.c.)*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Błaszczak, Łukasz. „Zasada lojalności procesowej w postępowaniu cywilnym” *Polski Proces Cywilny*, nr 3 (2025): 377–380.
- Broniewicz, Witold. *Postępowanie cywilne w zarysie*. Warszawa: LexisNexis, 2008.
- Broniewicz, Witold, Andrzej Marciniak, Ireneusz Kunicki. *Postępowanie cywilne w zarysie*. Warszawa: LexisNexis, 2016.
- Cieślak, Sławomir. *Formalizm postępowania cywilnego*. Warszawa: C.H. Beck, 2008.
- Dolecki, Henryk, Tomasz Radkiewicz. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do art. 1–366*, t. I, red. Tadeusz Wiśniewski. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Ereciński, Tadeusz. *Apelacja w postępowaniu cywilnym*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Ereciński, Tadeusz. [w:] *Postępowanie dowodowe. Komentarz do art. 227–315 k.p.c.*, red. Tadeusz Ereciński, Marcin Dziurda. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Flejszar, Radosław. *Zasada dyspozycyjności w procesie cywilnym*. Warszawa: C.H. Beck, 2016.
- Gajda-Roszczyńska, Katarzyna. [w:] *Dowody i postępowanie dowodowe w sprawach cywilnych. Komentarz praktyczny z orzecnictwem. Wzory czynności sądowych i pism procesowych*, red. Łukasz Błaszczak, Krystian Markiewicz. Warszawa: C.H. Beck, 2015.
- Gapska, Edyta. *Czynności decyzyjne sądów w postępowaniu cywilnym*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2010.
- Góra-Błaszczkowska, Agnieszka. *Postanowienia sądu pierwszej instancji w procesie cywilnym*. Warszawa: C.H. Beck, 2002.
- Góra-Błaszczkowska, Agnieszka. „Postanowienia sądu podlegające rozpoznaniu przez sąd drugiej instancji w trybie artykułu 380 k.p.c.” *Palestra*, nr 9–10 (1999): 21.
- Góra-Błaszczkowska, Agnieszka. [w:] *System prawa procesowego cywilnego. Postępowanie procesowe przed sądem pierwszej instancji*, t. II, cz. 2, red. Tadeusz Wiśniewski. Warszawa: LexisNexis, 2016.

- Gromska-Szuster, Irena. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do art. 1–366*, t. I, red. Tadeusz Wiśniewski. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Hroboni, Jan. „Uchybienia procesowe i ich skutki” *Palestra*, nr 14–15 (1934): 422–423.
- Jakubecki, Andrzej. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do art. 1–366*, t. I, red. Tadeusz Wiśniewski. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Jarocho, Andrzej. „Czy oddalenie wniosku dowodowego stanowi uchybienie przepisom postępowania uzasadniające żądanie wpisania zastrzeżenia do protokołu na podstawie art. 162 k.p.c.?” *Polski Proces Cywilny*, nr 2 (2011): 99.
- Kołodowski, Krzysztof. *Środki odwoławcze po nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego z 2000 roku*. Warszawa: LexisNexis, 2000.
- Krajewski, Jerzy. „Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 3 czerwca 1970 r., II CZ 63/70” *Orzecznictwo Sądów Powszechnych i Komisji Arbitrażowych*, nr 4 (1971): 191.
- Krakowiak, Michał. [w:] *System postępowania cywilnego. Orzeczenia sądowe*, t. 4, red. Agnieszka Góra-Błaszczkowska, Piotr Osowy. Warszawa: C.H. Beck, 2025.
- Kunicki, Ireneusz. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do art. 1–366*, t. I, red. Andrzej Marciniak, Kazimierz Piasecki. Warszawa: C.H. Beck, 2014.
- Kunicki, Ireneusz. *Związanie sądu wydanym orzeczeniem w procesie cywilnym*. Warszawa: LexisNexis, 2010.
- Laskowska-Hulisz, Agnieszka. [w:] *System postępowania cywilnego. Dowody w postępowaniu cywilnym*, t. 2, red. Łukasz Błaszczak. Warszawa: C.H. Beck, 2021.
- Łazarska, Aneta. „Zaufanie jako kategoria prawna w procesie cywilnym” *Polski Proces Cywilny*, nr 2 (2021): 49–51.
- Machnikowski, Piotr. [w:] *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. Ewa Łętowska. Warszawa: C.H. Beck, 2013.
- Manowska, Małgorzata. *Sędziowskie kierownictwo postępowaniem dowodowym w polskim procesie cywilnym*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Niejadlik, Jan. *Kontrola rewizyjna postanowień poprzedzających wydanie wyroku w procesie cywilnym*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1977.
- Obara, Ewa. „Zastrzeżenia wnoszone do protokołu posiedzenia” *Przegląd Sądowy*, nr 1 (2008): 142–147.
- Osowy, Piotr. „Skutki prawne zamknięcia rozprawy sądowej w procesie cywilnym – zarys problematyki” *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G* 50–51 (2003/2004): 139–142.
- Osowy, Piotr. „Uchybienia procesowe sądu (uwagi na temat aktualności i przydatności art. 162 k.p.c.)” *Przegląd Sądowy*, nr 7–8 (2005): 99–108.
- Plaskacz, Maciej. Komentarz do art. 359, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. Piotr Rylski, Andrzej Olaś, wyd. 4. Warszawa: C.H. Beck, 2025.
- Richter, Marian. *Kodeks postępowania cywilnego z przepisami wprowadzającymi oraz pokrewnymi ustawami i rozporządzeniami*. Przemyśl–Warszawa, b.r.w., 130–134.

- Rudkowska-Ząbczyk, Ewa. *Pisemne czynności procesowe w postępowaniu cywilnym*. Warszawa: LexisNexis, 2008.
- Sawczuk, Mieczysław. „Problem aktywności stron (*vigilantibus iura scripta sunt*) w postępowaniu cywilnym” *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego*, nr 1 (1974): 117.
- Siedlecki, Władysław. *Uchybienia procesowe w sądowym postępowaniu cywilnym*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1971.
- Sobota, Adam. *Zastrzeżenia do protokołu w postępowaniu cywilnym*. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2015.
- Stawicka, Ewa. „Czy ograniczenie możliwości powoływania się przez stronę na uchybienia proceduralne wynikające z art. 162 k.p.c. dotyczy wszelkich uchybień popełnianych przez sąd?” *Palestra*, nr 11–12 (2011): 174.
- Sychowicz, Marek. „Zwrócenie uwagi sądu na uchybienia przepisom postępowania”, [w:] *Aurea praxis aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. I, red. Jacek Gudowski, Karol Weitz. Warszawa: LexisNexis, 2011.
- Turek, Jan. *Czynności dowodowe sądu w procesie cywilnym*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2011.
- Weitz, Karol. „Między systemem dyskrejonalnej władzy sędziego a systemem prekluzji – ewolucja regulacji prawa polskiego”, [w:] *Ewolucja polskiego postępowania cywilnego wobec przemian politycznych, społecznych i gospodarczych. Materiały konferencyjne Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Postępowania Cywilnego, Szczecin–Niechorze, 28–30.9.2007 r.*, red. Henryk Dolecki, Kinga Flaga-Gieruszyńska. Warszawa: C.H. Beck, 2009.
- Weitz, Karol. „O znaczeniu zastrzeżeń stron zgłaszanych do protokołu rozprawy na podstawie art. 162 k.p.c.” *Palestra*, nr 1–2 (2006): 217–221.
- Wiśniewski, Tadeusz. *Przebieg procesu cywilnego*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2009.
- Wiśniewski, Tadeusz. [w:] *System prawa procesowego. Środki zaskarżenia*, t. III, cz. 1, red. Jacek Gudowski. Warszawa: LexisNexis, b.r.w.
- Zientelewicz, Sandra. *Ograniczenie rozprawy do poszczególnych zarzutów lub zagadnień wstępnych*. Warszawa–Łódź: Wolters Kluwer, 2025.



Between Legalism and Compromise: Mediation in Administrative Proceedings in Poland and Hungary

Między legalizmem a kompromisem. Mediacja w postępowaniu administracyjnym w Polsce i na Węgrzech

Abstract

The article compares mediation in administrative proceedings in Poland and Hungary. Both introduced it into their general codes of administrative procedure (Hungary in 2005, Poland in 2017), but with opposite trajectories: Poland retained and recently expanded the institution, Hungary de-institutionalised it as a general tool in 2018, confining it to sectoral regimes. Using the dogmatic and comparative methods, it reconstructs both models and confronts their design with the evidence of practice. The decisive constraints prove structural, not technical: the principle of legality narrows the space for genuine negotiation, procedural time limits penalise consensual methods, and the culture of unilateral decision-making discourages authorities. Formal institutionalisation, unaccompanied by informational, organisational and cultural measures, does not translate into actual use.

KEYWORDS: mediation, administrative proceedings, alternative dispute resolution, consensual administration, principle of legality, Poland, Hungary.

SŁOWA KLUCZOWE: mediacja, postępowanie administracyjne, alternatywne metody rozwiązywania sporów, administracja konsensualna, zasada legalizmu, Polska, Węgry.

ISTVÁN HOFFMAN – full professor, Maria Curie-Skłodowska University and Eötvös Loránd University (Budapest), e-mail: hoffman.istvan@ajk.elte.hu, ORCID – 0000-0002-6394-1516.

JAROSŁAW KOSTRUBIEC – associate professor, Maria Curie-Skłodowska University, e-mail: jaroslaw.kostrubiec@mail.umcs.pl, ORCID – 0000-0003-1379-9846.

AGATA PRZYLEPA-LEWAK – assistant professor, Maria Curie-Skłodowska University, e-mail: agata.przylepa-lewak@mail.umcs.pl, ORCID – 0000-0003-3605-9277.

1 | Introduction

Administrative law has traditionally been built around the unilateral, authoritative act. Recent decades have supplemented this model with forms of administrative action based on dialogue and agreement[1], of which mediation, promoted by Recommendation Rec(2001)9 of the Council of Europe's Committee of Ministers[2] and by the rise of alternative dispute resolution[3], is among the most emblematic[4]. Transplanting mediation into administrative proceedings is not self-evident. One prospective participant wields public authority over the other, is bound by the principle of legality, and administers not its own rights but the public interest. Poland and Hungary, two Central European states sharing codified administrative procedure, a decisional model centred on the authoritative act and a persistent social distrust towards public authority, have answered this dilemma in statute with opposite trajectories[5].

1 See Zbigniew Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym* (Kraków: Zakamycze, 2004), 173 et seq.; Magdalena Tabernacka, „Mediacje w postępowaniu administracyjnym – uwarunkowania aksjologiczne i prakseologiczne” *Kontrola Państwowa*, no. 3 (2018): 77–79.

2 Recommendation Rec(2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties, adopted on 5 September 2001. On the Central European reception of the consensual model see Polonca Kovač, „Mediation and Settlement in Administrative Matters in Slovenia” *Hrvatska javna uprava* 10, no. 3 (2010): 743–769.

3 Agata Przylepa-Lewak, „Profesjonalizacja zawodu mediatora” *Studia Prawnicze i Administracyjne* 21, no. 3 (2017): 59.

4 From the extensive general literature on mediation see, e.g., Anna Kalisz, Alina Serhieieva, „The Development of Mediation in Poland and Ukraine: A Comparison and Prospects for Experience Exchange” *Studia Iuridica Lublinensia* 32, no. 3 (2023): 89–109; Aneta Jakubiak-Mironczuk, „Effectiveness of Mediation – Between Effort and Result” *Studia Iuridica Lublinensia* 27, no. 3 (2018): 13–34; Leszek Leszczyński, „Mediation and the Judicial Type of the Application of Law. Context of the ‘Opening up’ of Decision-Making Processes” *Studia Iuridica Lublinensia* 27, no. 3 (2018): 35–48; Agata Przylepa-Lewak, „Współczesne wyzwania mediacji medycznej” *Krytyka Prawa* 15, no. 3 (2023): 238–254; Agata Przylepa-Lewak, Katarzyna Hanas, „Dziecko jako uczestnik mediacji” *ADR. Arbitraż i Mediacja* 18, no. 1 (2025): 117–130; Agata Przylepa-Lewak, „Socjologiczno-prawne aspekty mediacji” *Studia Prawnicze i Administracyjne* 24, no. 4 (2018): 35–39; on the paradigmatic models of mediation, Natia Chitashvili, Irakli Burduli, „Paradigmatic Models of Mediation, Mandatory Eclectics or a Direct Decision” *Prawo i Więź*, no. 3 (2024): 25 et seq.

5 Joanna Wegner-Kowalska, „Mediacja w sprawach administracyjnych – pytania i wątpliwości” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, no. 6 (2017): 41.

Hungary institutionalised mediation as a general procedural tool in 2004 and de-institutionalised it in the 2016 re-codification, leaving it to sectoral legislation. Poland introduced mediation into its Code of Administrative Procedure only in 2017 and expanded the regulation in 2025. The two jurisdictions thus offer a natural experiment. One legislature abandoned, the other reinforced, the same institution, with strikingly similar practical results.

The article reconstructs and compares the two models and assesses their effectiveness. The principal research problem is whether the formal introduction of mediation into the codes of administrative procedure creates real conditions for the consensual resolution of administrative cases, or remains a largely symbolic gesture constrained by the structure of administrative law. The specific questions concern the place of mediation in each model, their similarities and differences, their effectiveness and barriers, mutual inspiration, and the influence of legality on compromise. The working hypothesis is that in both jurisdictions formal institutionalisation has not translated into actual use, because the normative provision of a mechanism does not by itself determine its establishment in practice^[6]. The article employs the dogmatic and comparative methods, together with the literature, official documents and statistical data. Since neither state monitors mediation before administrative authorities, the fragmentary data are themselves a finding. A strict distinction is maintained between mediation before an administrative authority and court-administrative mediation, the latter serving only as auxiliary material.

2 | Mediation in Administrative Proceedings in Poland

2.1. Genesis and legal basis

Mediation was introduced into the Polish general administrative procedure by the Act of 7 April 2017 amending the Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Code of Administrative Procedure;

⁶ Cf. Agata Przylepa-Lewak, „The Patient as a Party to Mediation – the Rights, Needs and Barriers to Access” *Journal of Law* (Ivane Javakhishvili Tbilisi State University), Special Edition (2026): 49.

hereinafter: CAP)[7]. The core regulation comprises Articles 96a–96n CAP[8]. The explanatory memorandum diagnosed excessive length, formalism and a rigidly conceived imperativeness of administrative action, and conceived mediation as a “transformative” instrument bringing the administration closer to society and giving the parties influence on their own affairs[9]. Alongside foreign inspirations[10], the direct impulse was domestic. Court-administrative mediation, available since 2004 yet entrusted to a judge or court referendary and criticised as “quasi-mediation”, found almost no application[11], prompting the legislature to enable mediation earlier, before the authority[12]. The enacted text nonetheless abandoned the expert team’s administrative agreement, which would have permitted a definitive consensual closure of the case[13]. Mediation implements the general principle of amicable resolution of

⁷ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Act of 7 April 2017 amending the Act – Code of Administrative Procedure and certain other acts, Journal of Laws 2017, item 935; hereinafter: the 2017 Amending Act), in force since 1 June 2017. Under Article 16 of the 2017 Amending Act the new provisions applied also to proceedings then pending; see judgment of the Voivodeship Administrative Court (WSA) in Poznań of 17 April 2019, IV SA/Po 760/18, LEX no. 2734108. Consolidated text of the Code: Journal of Laws 2025, item 1691. Unless indicated otherwise, the English renderings of the titles of Polish and Hungarian legal acts are the authors’ own functional translations.

⁸ Articles 96a–96n; see also Articles 13, 35 § 5, 83 § 4, 121a, 263 § 1, 263a and 264 § 1a CAP; Kocot-Łaszczyca, Łaszczyca, *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, chapter I, section 2.1, LEX.

⁹ Explanatory memorandum to the government bill, Parliament of the 8th term, paper (druk) no. 1183; see Włodzimierz Broński, „Efektywność mediacji w postępowaniu administracyjnym” *Studia Prawnicze KUL*, no. 3 (2019): 49–50; Agata Przylepa-Lewak, „Mediacja jako forma komunikacji w postępowaniu administracyjnym” *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)* 69, no. 2 (2022): 64–65; Agnieszka Kocot-Łaszczyca, Grzegorz Łaszczyca, *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2018), 16; Agnieszka Dauter-Kozłowska, „Stosowanie mediacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym” *Przegląd Prawa Publicznego*, no. 1 (2020): 71.

¹⁰ Kocot-Łaszczyca, Łaszczyca, *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, 17; Broński, „Efektywność mediacji”, 48.

¹¹ Przylepa-Lewak, „Mediacja jako forma komunikacji”, 62–64; Przylepa-Lewak, „Profesjonalizacja zawodu mediatora”, 63; Bogusława Dobkowska, „Mediacja w postępowaniu administracyjnym” *Gubernaculum et Administratio*, no. 2(30), vol. 1 (2024): 84–87.

¹² Kocot-Łaszczyca, Łaszczyca, *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, 16; Dauter-Kozłowska, „Stosowanie mediacji”, 72.

¹³ Wegner-Kowalska, „Mediacja w sprawach administracyjnych”, 42–44.

disputed issues (Article 13 CAP). The party acquires a right to co-shape, not to determine, the resolution, any outcome remaining subject to the authority's review of its legality[14]. Mediation thus serves and is limited by the general principles of the Code[15], and several of its provisions fail the constitutional test of determinacy[16].

2.2. Admissibility, participants and the mediator

Mediation may be conducted in pending proceedings "if the character of the case so permits" (Article 96a § 1 CAP) – a formula criticised as vague[17]. The doctrine responded with the concept of "mediation capability". The narrower view ties it to decisional latitude (discretion, undetermined concepts, statutory brackets) so that bound decisions leave nothing to mediate[18]. The broader view finds room even there (manner or time of performance, the factual record, withdrawal of an appeal)[19], and the most systematic account derives it from the construction of the substantive-law norm[20]. The case law has tended towards the restrictive pole[21]. It is admissible at any stage

14 Kocot-Łaszczyca, Łaszczyca, *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, chapter I, section 2.3, LEX; Broński, „Efektywność mediacji”, 51–52.

15 Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Centrum Mediacji Gospodarczej przy Krajowej Izbie Radców Prawnych, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym. Podręcznik dla pracowników administracji publicznej* (Warszawa, 2019) [the document contains no page numbering]; Broński, „Efektywność mediacji”, 47–48.

16 Kocot-Łaszczyca, Łaszczyca, *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, chapter I, section 2.2, LEX; Janusz Niczyporuk, „Evolution of Forms of Deciding an Administrative Case” *Studia Iuridica Lublinensia* 30, no. 5 (2021): 475–484.

17 Przylepa-Lewak, „Mediacja jako forma komunikacji”, 71.

18 Broński, „Efektywność mediacji”, 57 (with reference to M. Sieniuc); Robert Suwaj, „Mediation as a New Form of Settling Administrative Matters in Poland” *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 72, no. 12 (2019): 21; Mirosław Karpiuk, „Mediation in Administrative Proceedings and Its Role in Amicable Dispute Resolution” *ADR. Arbitraż i Mediacja* 16, no. 1 (2023): 51.

19 Dauter-Kozłowska, „Stosowanie mediacji”, 74–75.

20 Kamil Klonowski, „Charakter administracyjnej sprawy mediacyjnej” *Przegląd Prawa Publicznego*, no. 6 (2020): 71–78.

21 Judgment of the Supreme Administrative Court (NSA) of 17 October 2022, II GSK 1756/21, LEX no. 3442587; judgment of the WSA in Łódź of 9 September 2020, III SA/Łd 186/20, LEX no. 3060996; judgment of the WSA in Kraków of 22 March 2018, II SA/Kr 180/18, LEX no. 2475918; judgment of the WSA in Łódź of 5 December 2018, II SA/Łd 606/18, LEX no. 2603766.

of pending proceedings, though not after the decision in the instance[22]. The 2025 deregulation amendment added an exemplary catalogue of mediable cases, a documented mediability assessment and grounds for refraining from notification[23]. Within the catalogue, mediability may no longer be denied as such[24].

Article 96a § 4 CAP provides two configurations: “vertical” mediation between the authority and the party or parties, and “horizontal” mediation between parties with conflicting interests[25]. Mediation is initiated on application or ex officio. The authority notifies the parties of the principles, benefits and costs, and consent – never presumed, refusable by any party with preclusive effect – must be given within fourteen days[26]. Any person with full legal capacity and public rights may mediate between the parties. Where the authority itself participates, the mediation may be conducted only by a listed

22 Piotr Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany* (LEX/el., 2026), commentary on Article 96a; order of the WSA in Warsaw of 12 September 2019, VI SA/Wa 643/19, LEX no. 3013887; order of the WSA in Warsaw of 28 June 2019, VI SA/Wa 646/19, LEX no. 2698552.

23 Ustawa z dnia 21 maja 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego (Journal of Laws 2025, item 769), in force – as regards the provisions discussed here – since 13 July 2025. The new Article 96a § 1a CAP lists, in particular, cases decided within administrative discretion and cases concerning concessions and business permits, construction and architecture, spatial planning, environmental and nature protection, real estate, agriculture, forestry, fisheries and industrial property; Article 96a § 1b requires an official note assessing the mediability of the case; Article 96b § 5 permits the authority to refrain from the notification where the case must be decided without delay or where mediation would serve only to prolong the proceedings; under Article 96b § 1 and § 4 the notification may be repeated at any stage.

24 Przybysz, *Komentarz*, commentary on Article 96a; Martyna Wilbrandt-Gotowicz, commentary on Article 96a, [in:] Małgorzata Jaśkowska, Andrzej Wróbel, Martyna Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 9th ed. (Warszawa: Wolters Kluwer, 2026).

25 Martyna Wilbrandt-Gotowicz, „Zasada dobrowolności mediacji w sprawach administracyjnych” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, no. 6 (2018): 35; Kocot-Łaszczyca, Łaszczyca, *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, 39–40. On the statutory notion of a „participant in mediation”, distinct from that of a party, and on the position of entities enjoying the rights of a party, see Dauter-Kozłowska, „Stosowanie mediacji”, 72–73; Wilbrandt-Gotowicz, „Zasada dobrowolności”, 38–39.

26 Articles 96b–96c CAP; Kocot-Łaszczyca, Łaszczyca, *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, 127–132.

“professional” mediator and never by an employee of the authority[27]. The criticisms converge on professionalisation. The statute requires mediation skills but not knowledge of the applicable law, so a “successful” mediation may yield arrangements the authority cannot lawfully implement[28]. Entry on the mediator lists is verified discretionarily[29]. No qualified education or documented experience is required – a gap the National Register of Mediators (piloted since 2024) should close[30]. The exclusion of the authority’s employees has also been contested[31].

2.3. Principles, course and outcome

The regulation rests on the classical principles of mediation – voluntariness, confidentiality, impartiality and neutrality[32] – adjusted to the public-law context[33]. Voluntariness is absolute for the parties[34]. Whether it extends to the authority is disputed, the prevailing view treating the authority’s freedom as merely “relative”, limited by Article 13 CAP[35]. The courts hold refusals of mediation non-reviewable and the failure to mediate no procedural

²⁷ Article 96f CAP; see also Agata Przylepa-Lewak, Marzena Myślińska, „Zasady wpisu na listę stałych mediatorów w Polsce – w kontekście dyskusji nad profesjonalizacją zawodu mediatora” *Krytyka Prawa* 14, no. 1 (2022): 79; Broński, „Efektywność mediacji”, 53–54; Dobkowska, „Mediacja w postępowaniu administracyjnym”, 90.

²⁸ Przylepa-Lewak, „Mediacja jako forma komunikacji”, 68; Broński, „Efektywność mediacji”, 64; Dobkowska, „Mediacja w postępowaniu administracyjnym”, 89.

²⁹ Przylepa-Lewak, Myślińska, „Zasady wpisu na listę stałych mediatorów”, 83–88.

³⁰ Przylepa-Lewak, „Profesjonalizacja zawodu mediatora”, 60–64; Przylepa-Lewak, Myślińska, „Zasady wpisu na listę stałych mediatorów”, 76–77, 89–90; on the current state of the professionalisation debate – including the National Register of Mediators, operating as a pilot central register kept by the Minister of Justice since 1 January 2024, and the pending governmental bill on court mediators, accredited mediation centres and the National Register of Mediators – see Agata Przylepa-Lewak, Marzena Myślińska, „Mediacja wobec kryzysu w wymiarze sprawiedliwości” *Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej*, no. 3 (2026): 41–43.

³¹ Wegner-Kowalska, „Mediacja w sprawach administracyjnych”, 45–48 (criticising both the exclusion of the co-operating authority of Article 106 § 1 CAP from the circle of participants and the statutory ban on employee-mediators).

³² Przylepa-Lewak, „Współczesne wyzwania mediacji medycznej”, 241–242.

³³ Kocot-Łaszczyca, Łaszczyca, *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, 115–125, LEX.

³⁴ Wilbrandt-Gotowicz, „Zasada dobrowolności”, 35–38.

³⁵ Wilbrandt-Gotowicz, „Zasada dobrowolności”, 39–41; Kocot-Łaszczyca, Łaszczyca, *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, 44–45, LEX.

defect[36], risking the conversion of relative voluntariness into unreviewable discretion[37]. Confidentiality, by contrast, is strict and accepted even by the model's sharpest critics[38]. Procedurally, the referral defers the case for up to two months (extendable by one), a period excluded from the decision time limits (Article 35 § 5 CAP). The arrangements are recorded in a protocol, and a fruitless mediation is terminated by order[39]. The costs are borne as a rule by the authority at modest statutory rates[40], removing a barrier for the party while creating a disincentive for the authority, which can simply decide at no extra cost[41].

The aim of mediation is to clarify the factual and legal circumstances and to make arrangements for the disposal of the case within the limits of the law (Article 96a § 3 CAP)[42]. The paradigmatic vertical outcome is a decision consistent with the arrangements, whose binding force under Article 96n § 1 CAP is relative, conditioned on lawfulness[43]. The party may withdraw or

36 Order of the NSA of 4 July 2018, II OSK 1798/18, LEX no. 2516777; order of the WSA in Warsaw of 16 February 2018, IV SA/Wa 3178/17, LEX no. 2457350; order of the WSA in Warsaw of 11 October 2018, VI SA/Wa 1636/18, LEX no. 2568180; judgment of the NSA of 2 December 2020, II OSK 2461/18, LEX no. 3109580; differently – treating the silent disregard of a mediation request as a material procedural defect – judgment of the WSA in Bydgoszcz of 12 September 2018, II SA/Bd 196/18, LEX no. 2566014.

37 Wilbrandt-Gotowicz, „Zasada dobrowolności”, 42–43; Dauter-Kozłowska, „Stosowanie mediacji”, 76–78.

38 Broński, „Efektywność mediacji”, 54–55; Suwaj, „Mediation as a New Form”, 23.

39 Articles 96d–96e, 96i, 96k and 96m CAP; Przybysz, *Komentarz*, commentary on Article 96m; Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym. Podręcznik* [no page numbering]; Kocot-Łaszczyca, Łaszczyca, *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, 127–141, LEX.

40 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 czerwca 2017 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu administracyjnym (Regulation of the Minister of the Interior and Administration of 2 June 2017 on the remuneration and reimbursable expenses of the mediator in administrative proceedings, *Journal of Laws* 2017, item 1088).

41 Broński, „Efektywność mediacji”, 64; Suwaj, „Mediation as a New Form”, 26.

42 Przylepa-Lewak, Myślińska, „Mediacja wobec kryzysu w wymiarze sprawiedliwości”, 38 (emphasising that the clearly defined explanatory aim of mediation in administrative proceedings, oriented towards arrangements within the limits of the law, distinguishes the regime of Articles 96a–96n CAP within the Polish law of mediation).

43 Klonowski, „Charakter administracyjnej sprawy mediacyjnej”, 74; Przybysz, *Komentarz*, commentary on Article 96n.

modify its application or withdraw an appeal[44]. In the horizontal variant the parties may conclude an administrative settlement requiring approval[45]. A decision issued in accordance with the arrangements remains an authoritative act. What changes is its acceptability[46]. The arrangements cannot, however, definitively end the dispute, since the party cannot waive its right of appeal – for critics, a significant inconsistency of the model[47].

2.4. Mediation, the principle of legality and administrative practice

The deepest question is the relationship between the consensual logic of mediation and the principle of legality. Mediation in administrative proceedings does not consist in mutual concessions modelled on civil-law settlement. Its object is to work out, within the space the law leaves open, a resolution the party understands and accepts[48]. As a rule, mediation does not even presuppose a dispute. Its essence lies in balancing the public and the individual interest[49]. The space for compromise is co-extensive with decisional latitude. The greater the scope of administrative discretion, the wider the field of mediation[50]. The authority may not, however, “agree” on a statutorily determined levy, deviate from consolidated practice, or barter the public interest[51]. Part of the doctrine concludes that there is no genuine object for mediation at the administrative stage at all. On this view, the natural locus of mediation is the court stage[52]. The dominant counter-position maintains that a real, if modest,

44 Przylepa-Lewak, „Mediacja jako forma komunikacji”, 67; Klonowski, „Charakter administracyjnej sprawy mediacyjnej”, 70–71.

45 Article 121a CAP. For the view that no settlement may be concluded before the mediator see Przybysz, *Komentarz*, commentary on Article 96k; for the opposite view, with further references, Wilbrandt-Gotowicz, commentary on Article 96a.

46 Przylepa-Lewak, „Mediacja jako forma komunikacji”, 66–67; Broński, „Efektywność mediacji”, 61–62.

47 Suwaj, „Mediation as a New Form”, 24, 26.

48 Przylepa-Lewak, „Mediacja jako forma komunikacji”, 66–67; Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym. Podręcznik* [no page numbering].

49 Przylepa-Lewak, „Mediacja jako forma komunikacji”, 66.

50 Zbigniew Kmiecik, [in:] *Mediacja w sprawach administracyjnych*, ed. Hanna Machińska (Warszawa, 2007), 40, as cited in Wilbrandt-Gotowicz, commentary on Article 96a; Klonowski, „Charakter administracyjnej sprawy mediacyjnej”, 75–76.

51 Suwaj, „Mediation as a New Form”, 23; judgment of the WSA in Łódź of 9 September 2020, III SA/Łd 186/20, LEX no. 3060996.

52 Suwaj, „Mediation as a New Form”, 21–25.

negotiating space remains[53]. The controversy reproduces itself in the authorities' caution, fed by fear of conflict with legality and of personal liability[54].

The functions attributed to mediation reach beyond settlement. Above all, mediation is a communicative and explanatory instrument. The mediator acts as a link where expert knowledge is unequal[55]. Mediation also performs participatory, preventive, legitimising and trust-building functions[56]. Practice has lagged far behind: referrals have numbered at most a dozen or so annually[57]. The explanations converge: amicable resolution is not intuitive for authorities; much of the caseload is unsuited to mediation; the parties are unaware of the institution; officials fear liability; refusals are unreviewable; specialised mediators and data are lacking[58]. The self-diagnosis of one appellate body, according to which the mediation provisions find practically no application and only prolong proceedings, captures the prevailing attitude[59]. Beneath that attitude lies a cultural substrate of low generalised trust[60]. The regulation is thus normatively coherent but operationally failed. The postulates *de lege ferenda* include an operationalised information duty, the training and specialisation of mediators, reviewable refusals, obligatory mediation on request in defined categories, and statistical monitoring. Each of these postu-

53 Dauter-Kozłowska, „Stosowanie mediacji”, 74–75; Klonowski, „Charakter administracyjnej sprawy mediacyjnej”, 70–71; Dobkowska, „Mediacja w postępowaniu administracyjnym”, 92.

54 Suwaj, „Mediation as a New Form”, 26; Wegner-Kowalska, „Mediacja w sprawach administracyjnych”, 41.

55 Przylepa-Lewak, „Mediacja jako forma komunikacji”, 67–68.

56 Wilbrandt-Gotowicz, commentary on Article 96a (with reference to Parliament paper no. 1183, p. 37); Przylepa-Lewak, „Mediacja jako forma komunikacji”, 66–67, 69–70; Dauter-Kozłowska, „Stosowanie mediacji”, 71; Broński, „Efektywność mediacji”, 51–52.

57 Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *Ocena funkcjonowania ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (OSR ex post)* (Warszawa, 24 March 2022), 4–5, 17.

58 Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *OSR ex post*, 4, 17–18; Przylepa-Lewak, „Mediacja jako forma komunikacji”, 70; Dauter-Kozłowska, „Stosowanie mediacji”, 86–87; Suwaj, „Mediation as a New Form”, 26.

59 Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *OSR ex post*, 12.

60 Cf. Przylepa-Lewak, „The Patient as a Party to Mediation”, 59.

lates responds to a diagnosed defect^[61]. Whether these are teething problems or symptoms of a structural mismatch is best answered comparatively – the Hungarian experience offers two decades of material.

3 | Mediation in Administrative Proceedings in Hungary: The Ebb and Flow of Mediation

3.1. Mediation in administrative procedures – a paradox or a new way? The general framework of the Hungarian regulation

The application of administrative law is related directly to the sovereignty of a given country. As an enforcement of public law regulation, its major model is based on the decision-making of the authorities. Administrative decisions are made by public authorities or by bodies which are entitled to make a decision based on public law. Even if a private body is empowered to issue a public decision, such decisions are interpreted as public decisions. These decisions have an effect on an independent legal entity – a legal entity which is not in a hierarchical position vis-à-vis the decision-maker. As has been mentioned, these decisions are therefore mainly unilateral, and they are derived from public authority; consequently, they can be traced back to sovereignty^[62]. The traditional “unilateral” model of administrative decision-making has nevertheless been transformed in recent decades, and the public management reforms have introduced a more diverse model, in which “bilateral” patterns can be observed^[63]. The role of administrative contracts has been strengthened in the modern liberal democracies, and new forms of decision-making have evolved^[64].

Alternative dispute resolution (ADR) can be interpreted as one element of the renewal of the patterns of administrative decision-making. ADR has a long

⁶¹ Kocot-Łaszczyca, Łaszczyca, *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, 147 et seq.; Dauter-Kozłowska, „Stosowanie mediacji”, 78, 83–85; Wilbrandt-Gotowicz, „Zasada dobrowolności”, 42–43; on the concept of obligatory mediation cf. Adam Zienkiewicz, „Mandatory Mediation – Remarks on Determining a Dispute’s Suitability for Mediation and the Parties’ Concerns Regarding Mediation” *Studia Iuridica Lublinensia* 27, no. 3 (2018): 61–71.

⁶² See Hartmut Maurer, Christian Waldhoff, *Allgemeines Verwaltungsrecht* (München: C.H. Beck, 2020), 202 et seq.

⁶³ See Christopher Pollitt, Geert Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis – into the Age of Austerity* (Oxford: Oxford University Press, 2017), 27 et seq.

⁶⁴ See Maurer, Waldhoff, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 409 et seq.

tradition in civil and criminal cases, but its significance developed during the late twentieth century^[65]. The rise of ADR can be attributed to various reasons. In civil litigation, the increasing costs and the length of time taken to deal with a case required reforms and new ways. Even trust in justice and in decisions needed to be strengthened. Mediation could be an answer to this challenge. It could be applied to civil cases because of the bilateral structure and the equality of arms characteristic of that procedure^[66]. Therefore, mediation has become one of the major issues in the field of the reform of civil litigation. Similarly, the role of mediation has been strengthened in the field of criminal justice. Mediation has strong ties to restorative justice. Restorative justice has “four arenas” according to Boyes-Watson: firstly, it is part of the reforms of the justice systems, as a tool for the solution of the above-mentioned litigation crises. The rising costs and the overcrowded courts could be observed in criminal cases as well, and mediation and restorative justice could be an answer to this crisis. Secondly, marginalised families and youth could be cared for better by this method. Thirdly, peacebuilding can be more effective if the decision is made by a mediator and not by a state judge. Similarly, in several Western countries even the rights of indigenous peoples could be enforced more effectively^[67]. In criminal cases, mediation faces another challenge: the structure of the procedure can be interpreted as at least a tripartite one – there is an accused person, the person (body) entitled to the state criminal claim (the prosecutor), and the victim. The interests of all three must be taken into account by the mediator. The role of the prosecutor can be interpreted as a special one: the state criminal claim has a public nature, and it is related to the public order which should be maintained by a sovereign state. This resulted in a slightly different structure of criminal mediation compared to the civil one^[68]. Although the idea of the application of mediation in administrative procedures could be observed – and it has been emphasised especially by the New Public Management and partly by the Good Governance-based administrative reforms – it faces several chal-

⁶⁵ See Penny Brooker, *Mediation Law* (Abingdon–New York: Routledge, 2013), 27 et seq.

⁶⁶ See Marian Liebmann, „Introduction”, [in:] *Mediation in Context*, ed. Marian Liebmann (London–Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers, 2000), 13 et seq.

⁶⁷ See Carolyn Boyes-Watson, „Looking at the Past of Restorative Justice. Normative Reflections on Its Future”, [in:] *Routledge International Handbook of Restorative Justice*, ed. Theo Gavrielides (Abingdon–New York: Routledge, 2019), 9 et seq.

⁶⁸ See Declan Roche, „Dimensions of Restorative Justice” *Journal of Social Issues* 62, no. 2 (2006): 220 et seq., <https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.2006.00448.x>.

allenges according to the literature. As we have mentioned above, administrative decisions have a mainly unilateral nature: the majority of these decisions are made by public (central or local government) authorities or by bodies vested with the power of a public authority. Mediation is based on negotiations and the mutual consent of the parties. Similarly, the equality of arms is an important part of that method; it can be improved by the rules on administrative procedures, but the presence of the public authority can be interpreted as a limitation of this equality of arms. Therefore, mediation can be applied most easily in civil cases and encounters several difficulties in administrative procedures; consequently, it can be applied only to a limited extent in this field^[69]. These major challenges can be interpreted as the general framework of the Hungarian regulation.

3.2. Mediation in Hungarian administrative law

The Hungarian regulation on administrative procedures is defined by the above-mentioned general framework. Although the public authority character of administrative decisions is emphasised by legal dogmatics, the Hungarian system has long had several bilateral tools. Thus, the settlement (*egyezség*) was established as a legal institution in Hungarian administrative procedures at an early stage. Public administration has a wide range of activities. It should be mentioned that – as in other countries – the Hungarian administrative system has so-called quasi-judicial activities: in these cases, a legal dispute between parties is decided. The difference between judicial and quasi-judicial activities lies in the decision-making body: in quasi-judicial activities, these bodies are administrative ones. It is related partly to the regulatory authorities and partly to the simplification of legal disputes, including the decriminalisation of certain cases^[70]. The regulation on settlement follows a similar pattern in administrative cases as in civil litigation: the settlement is made by the parties, but it must be approved by the public authorities. This approval is interpreted as a decision. Formerly, the settlement in administrative cases had a paternalistic approach: it could be approved by the administrative bodies if it was a lawful agreement, if the execution of the decision (including the deadline) and the costs of the proceedings were settled by it, and – last but not least – if the

⁶⁹ See Kovač, „Mediation and Settlement in Administrative Matters in Slovenia”, 745 et seq.

⁷⁰ See András Gy. Kovács, „Mitől szabályozó egy hatóság?”, [in:] *Verseny és szabályozás* 2008, ed. Pál Valentiny, Ferenc L. Kiss (Budapest: MTA KTI, 2009), 29 et seq.

legitimate interests of neither party were prejudiced by the settlement. Thus, these interests had to be examined by the administrative bodies. We would like to remark that this paternalistic approach was transformed by the new administrative procedural regulation: since 2018, the legal interests of the parties are no longer examined by the administrative bodies[71].

Although mediation had several precedents in Hungarian legislation, it was institutionalised by the Act LV of 2002 on Mediation. Mediation was defined as a special, non-litigation procedure. As an alternative dispute resolution mechanism, the main aim of mediation was to avoid litigation, primarily in civil and criminal cases. Mediators must be qualified persons: not only legal knowledge is required, but they must also participate in and complete specialised training. The qualifications and the activities of the mediators have been supervised by the Ministry of Justice (MoJ): only mediators registered by the MoJ may practise these activities[72].

During the administrative procedure reforms of the turn of the millennium, the new approach to mediation was applied by the reform Act. In Hungary, administrative procedure had been regulated by the Act IV of 1957 (modernised in 1981) on the General Rules of Administrative Procedures. This regulation was partially transformed during the Democratic Transition, but the challenges of the late twentieth century and of the millennium – the ICT revolution, accession to the European Union and alternative dispute resolution – required new legislation. The reform Act – the Act CXL of 2004 on the General Rules of Administrative Procedures and Services (hereinafter: GRAP) – was passed in 2004, and it entered into force on 1 November 2005. During the legislative process, two different approaches to mediation emerged: the first focused on the “traditional” form of mediation, that is, mediation in the quasi-judicial procedures in which a legal dispute between parties (in administrative cases: clients) is to be decided by the administrative bodies. The other approach can be interpreted as a wide one, because it emphasised that mediation could help to handle those procedures in which a great number of clients are involved. Mediation could help to reconcile multiple interests. The GRAP followed the wide approach: it focused not only on the quasi-judicial issues, but mediation

71 See Krisztina F. Rozsnyai, „A közigazgatási perjog néhány alapvető aspektusa” *Acta Humana*, no. 1 (2019): 115.

72 See Krisztina F. Rozsnyai, „41. § A hatósági közvetítő”, [in:] *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*, ed. Gergely Barabás, Bertold Baranyi, András Kovács (Budapest: Complex, 2013), 362 et seq.

was institutionalised for handling multi-client cases as well.

3.3. The “ebb” of mediation in administrative cases

Two years after the general institutionalisation of mediation by the Act LV of 2002, the GRAP attempted to adapt the new approach to ADR to administrative procedures. Although the Act LV of 2002 on Mediation can be interpreted as a framework regulation, it is mainly modelled on judicial cases. Based on the new approach to mediation, the special rules on mediation in administrative jurisdiction were regulated by Article 41 of the GRAP. Because of the specific nature of the decision-making of the public authorities, special rules and specific conflict-of-interest requirements for mediators were defined: the mediators had to be independent both from the clients and from the authority^[73]. Although mediation was institutionalised generally by the GRAP, the above-mentioned general characteristics required a different approach. Therefore, the GRAP provided that mediation could be applied in those cases in which its application was permitted by a special legal norm (an Act of Parliament, a Government Decree, a Decree of a Minister, or a municipal decree in municipal cases). The GRAP followed the wide approach to mediation: it could be applied not only in quasi-judicial cases but even in “multi-client cases”, to handle the diverse interests of the clients and authorities. The application of mediation was emphasised by the legislation, and several procedural privileges were institutionalised. The most important was that the procedure could be suspended during the mediation. It was an important privilege, because Hungarian administrative procedure has strict deadlines. At the time of the codification of the GRAP, the deadline – as a general rule – was 30 days. Thus, without the possibility of suspension, the deadline would have been too short for an effective mediation^[74].

As we have mentioned, the GRAP was the code on the general rules of administrative proceedings. Because of the diversity of administrative activities, the main regulation of the given procedures is institutionalised by the sectoral legislation. The GRAP provided that mediation could be introduced by sectoral rules. Mediation was applied primarily in the traditional “quasi-judicial” cases – especially, as has been mentioned in the literature, in child protection cases, to defend children as a vulnerable group of persons. It has been similar in Hungary: special mediation procedures were institutionalised, for example,

⁷³ Ibidem, 365 et seq.

⁷⁴ Ibidem, 367 et seq.

by paragraph 6 of Article 132 of the Act XXXI of 1997 on the Protection of Children and on Childcare Administration^[75]. Based on the wide approach to mediation, the application of the mediation procedure was permitted in the above-mentioned multi-client cases.

Although the use of mediation was emphasised by the legislation, its application remained limited; the new regulation influenced especially those sectors in which mediation had traditions, particularly the field of child protection. The application of mediation – especially in the multi-client cases – caused criticism and controversies. The administrative privilege of suspension could have caused delays in procedures^[76].

The wide approach to mediation was maintained for four years; because of the criticism, the regulation was partially transformed by the amendment act of the GRAP in 2008. A paradigm shift could be observed. Mediation could be applied if there was a dispute between clients or between the authority and a client; thus, the narrow interpretation of mediation was applied, which focused on the quasi-judicial cases of the administrative bodies. As we have mentioned earlier, quasi-judicial cases could even have a criminal nature; therefore, the amendment act permitted asking the authorities for mediation, especially in – mainly ex officio – cases concerning the imposition of administrative penalties. Similarly, the regulation on (administrative) mediation influenced those sectors in which the judicial nature is significant and the proceeding can be interpreted as a dispute-centred one.

3.4. The “flow” of mediation in administrative cases in Hungary

Mediation in administrative cases was determined by the reforms introduced by the GRAP amendment act until 2015/2016. In 2015, the policy of the Hungarian central government on administrative activities focused on the so-called “de-bureaucratisation”. The main aim of these reforms has been to accelerate and simplify administrative procedures^[77]. As we have mentioned earlier, mediation can enhance trust in administrative activities, but it can be interpreted as a time-consuming method in administrative cases. The main

⁷⁵ See István Hoffman, Krisztina F. Rozsnyai, „A gyermekvédelmi és gyámügyi igazgatás főbb szabályai”, [in:] *Kommentár a gyermekvédelmi törvényhez*, ed. Gréta Matenheimer (Budapest: Wolters Kluwer Hungary, 2017), 705 et seq.

⁷⁶ See Balázs Hohmann, *A hatósági eljárás társadalmi ellenőrzésének lehetőségei* (Pécs: Tudatosan a Környezetünkért Egyesület, 2018), 86 et seq.

⁷⁷ See Krisztina F. Rozsnyai, „Az eljárási kötelezettség aktuális kérdései” *KözigazgatásTudomány*, no. 1 (2022): 129.

criticism of administrative mediation concerned the delay of the proceedings; therefore, this legal institution was targeted by the de-bureaucratisation. The first wave of the reforms came in 2015. The amendment act of the GRAP in 2015 did not terminate mediation as a general tool in administrative cases, but the procedural privileges were abolished. Thus, the mediation procedure could no longer be a cause for the suspension of the administrative procedure. As part of the de-bureaucratisation process, the regulation of the deadlines became stricter. Although the general deadline became 60 days, the number of periods not counted towards the deadline was radically reduced. New legal institutions – for example, the conditional decision – were established^[78]. The application of mediation was strongly reduced by these reforms: without procedural privileges, and with strict regulation of the deadlines of administrative proceedings, mediation could not work effectively, because this method requires time, and without time for the proceeding its application has more disadvantages for the authorities than advantages. Thus, these reforms can be interpreted as a de facto termination of administrative mediation as a general tool.

A similar approach was applied during the re-codification of the regulation on administrative proceedings. The main aim of the new code – the Act CL of 2016 on the Code on General Administrative Procedure (hereinafter: CGAP) – has been to establish a short, flexible regulation. “De-bureaucratisation” remained the major principle of the legislation. As we have mentioned earlier, mediation has been interpreted as a bureaucratic and slow decision-making procedure, and the reforms of 2015 reduced the possibility of applying this tool. Because of this regulation, mediation in administrative cases was rarely applied; even the settlement as a tool has been applied to a limited extent: in the second half of 2021, only 0.48% of the decisions of the general first-instance authorities, the district offices, were settlements (see Table 1).

Table 1. Settlements and decisions of the Hungarian general first-instance authorities (district offices) in 2021

Period	All decisions of the district offices	Settlements approved by the district offices	Share of settlements
2021, first half	7,595,603	2,977	0.04%
2021, second half	8,013,434	38,767	0.48%

Source: OSAP statistics, <https://kormany.hu/miniszterelnokseg/orszagos-statisztikai-adatfelveteli-program> [accessed: 1.08.2026]; share calculated by the editors.

⁷⁸ See Krisztina F. Rozsnyai, „The Procedural Autonomy of Hungarian Administrative Justice as a Precondition of Effective Judicial Protection” *Studia Iuridica Lublinensia* 30, no. 4 (2021): 500.

Therefore, mediation was de-institutionalised by the CGAP as a general tool of administrative procedure in 2018. The settlement, as a bilateral tool, has remained, but mediation is not required to reach a settlement^[79]. Thus, the new regulation has returned to the original approach of the law on administrative proceedings – the approach preceding the 2002 legislation: the only tool which can be interpreted as a form of ADR is the settlement, a bilateral agreement approved by the authorities.

However, the CGAP is a flexible regulation, and it can be interpreted only as the framework rules of the diverse administrative procedures. The CGAP does not exclude the institutionalisation of ADR in sectoral regulations. Thus, administrative mediation still exists: it has been institutionalised by several pieces of sectoral legislation. As we have mentioned earlier, child protection and equal treatment cases have been influenced by the approach of mediation. Therefore, it should be emphasised that these traditional sectors have rules on the application of mediation. Even an *ex officio* form of mediation has been established, by Article 62/E of the Act XXXI of 1997. It should be emphasised that the administrative privileges – especially the ground for the suspension of the procedure – are allowed by this sectoral regulation^[80].

3.5. A short summary of the Hungarian regulation on administrative mediation

In Hungary, administrative mediation has several roots; in particular, the settlement can be interpreted as the antecedent of this institution. At the turn of the millennium, as part of the ADR reforms of the Hungarian procedural regulations, mediation was institutionalised by a general act. The reforms of administrative procedure of that period followed this approach, and mediation was institutionalised as a general procedural tool. In 2004 a wide approach was applied: mediation was a tool for procedures based on a legal dispute between clients, and it was interpreted as a tool for handling the diverse interests of multi-client cases. In 2008/2009 the role of mediation was strengthened in the quasi-judicial administrative cases. Since 2015, mediation has been marginalised: it has been de-institutionalised as a general tool, but the sectoral

⁷⁹ See Anna Forgács, „44. Az egyezség megkötése”, [in:] *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez*, ed. Gergely Barabás, Bertold Baranyi, Marianna Fazekas (Budapest: Wolters Kluwer Hungary, 2018), 553.

⁸⁰ See Erzsébet Gulyásné-Kovács, „A törvényes képviselői feladatok ellátásának segítése és más szolgáltatási, szervezési feladatok”, [in:] *Kommentár a gyermekvédelmi törvényhez*, ed. Gréta Mattenheim (Budapest: Wolters Kluwer Hungary, 2017), 391.

regulations have been allowed to establish mediation procedures. Currently, mediation is applied in the field of quasi-judicial administrative activities, especially in child protection cases.

4 | Comparative Analysis of the Polish and Hungarian Models

Hungary institutionalised mediation as a general procedural tool in 2004–2005, narrowed it in 2008, stripped its procedural privileges in 2015 and de-institutionalised it in 2016. Poland institutionalised mediation in 2017 and has since reinforced it. On the statute books the two systems have been moving apart. In practice, they have converged on marginal use.

The first difference is constructional. The Polish regulation is general and directly operative. Mediation is available in any pending case whose character permits it, the burden of selection falling on the individual authority. The Hungarian regulation, even at its peak, was framework-based. Mediation required activation by a special legal norm, and the sectoral legislature activated it almost exclusively in fields with pre-existing traditions, above all child protection – precisely the enclaves that survived 2018^[81].

The second difference concerns the temporal economy of mediation, and it proved decisive. Poland resolved the tension between mediation and speed in favour of mediation, excluding the mediation period from the decision deadlines. Hungary adopted the same solution and then withdrew it in the 2015 de-bureaucratisation reforms while tightening the deadline regime – a de facto termination of administrative mediation, as section 3 shows. A mediation without a time privilege is a contradiction in a deadline-driven procedure whose silence is itself increasingly sanctioned^[82]. Hence a general proposition: the survival of administrative mediation depends less on its own regulation than on its interface with the rules on the duration of proceedings.

Thirdly, both systems professionalised the mediator through public registers – court-linked lists in Poland, ministerial registration with independence requirements in Hungary – with the same weakness in both: no guarantee

⁸¹ See section 3.3 above and, in particular, Hoffman, Rozsnyai, „A gyermekvédelmi és gyermekjóléti igazgatás főbb szabályai”, 705 et seq.

⁸² Krisztina F. Rozsnyai, István Hoffman, „New Hungarian Institutions against Administrative Silence: Friends or Foes of the Parties?” *Studia Iuridica Lublinensia* 29, no. 1 (2020): 109–127; Rozsnyai, „Az eljárási kötelezettség aktuális kérdései”, 129.

that the mediator understands the substantive law within whose limits the arrangements must remain^[83].

Fourthly, the relationship between mediation and the settlement runs in opposite directions in the two systems. In Hungary the settlement (*egyezség*) is the older, more resilient institution, which survived de-institutionalisation as the sole general consensual form. The Polish reform coupled the two institutions and – in the vertical configuration, without a Hungarian counterpart – seated the authority itself at the mediation table^[84].

Fifthly, legality control is substantively identical. The consensual outcome is subordinated to the law, the space for compromise is co-extensive with discretion, the public interest remains with the authority, and neither system permits definitive consensual closure at the mediation stage.

The similarities are at least as significant, because they are similarities of failure. Mediation was introduced from above into procedural cultures organised around the unilateral act. The authorities perceived it as time-consuming and risky, the parties were unaware of it, no data were collected, and practice settled close to zero. The legislative responses differed – abolition in Hungary, reinforcement in Poland – but the causes of the failure are structural and cultural rather than technical, since two markedly different regulatory techniques produced the same practical result^[85].

5 | Practical Use, Statistical Data and the Effectiveness of Administrative Mediation

The law in the books must be confronted with the law in action. Neither state officially records mediation conducted before administrative authorities. For Poland, no audit, statistical publication or ombudsman study concerning CAP

⁸³ For Poland: Przylepa-Lewak, „Mediacja jako forma komunikacji”, 68; Kocot-Łaszczyca, Łaszczyca, *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, 147 et seq., LEX; for Hungary: Rozsnyai, „41. § A hatósági közvetítő”, 362 et seq.

⁸⁴ For Hungary: Forgács, „44. Az egyezség megkötése”, 553; for Poland: Article 121a CAP and section 2.3 above.

⁸⁵ For Poland: Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *OSR ex post*, 17–18; for Hungary: section 3.4 above and Hohmann, *A hatósági eljárás társadalmi ellenőrzésének lehetőségei*, 86 et seq.

mediation could be identified^[86]. The only official source is the government's one-off ex-post evaluation of the 2017 reform, a survey of authorities whose figures are minima from an incomplete sample^[87]. Within these limits, the picture for 2017–2020 is as follows. The surveyed authorities notified parties of the possibility of mediation in 1,294, 2,637, 2,764 and 1,669 cases respectively, and 99.65% of these notifications came from just four authorities. In the same years, the authorities referred 7, 7, 13 and 11 cases to mediation and disposed of 2, 3, 7 and 2 cases in line with a mediation protocol^[88]. The evaluation's conclusion is unequivocal: the institution “did not gain adequate significance”, its only recommendation being informational^[89]. These figures must be strictly separated from the statistics of court-administrative mediation, which measure a different institution before a different organ and document its collapse from 679 initiations and 170 resolutions in 2004 to single digits after 2017^[90]. The court statistics matter here because their very existence contrasts with the absence of any register for the administrative stage, and because their trajectory anticipated its fate^[91]. For Hungary no mediation statistics were ever

⁸⁶ The mediation statistics published by the Polish Ministry of Justice (isws.ms.gov.pl) cover proceedings before the common courts only. No dedicated audit by the Supreme Audit Office (NIK), and no statistical publication of Statistics Poland (GUS) or of the Commissioner for Human Rights concerning mediation under the CAP, could be identified (as at August 2026).

⁸⁷ Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *OSR ex post*, 3.

⁸⁸ Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *OSR ex post*, 4–5, 17.

⁸⁹ Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *OSR ex post*, 17–18, 33.

⁹⁰ Mediation proceedings initiated / cases resolved in that mode before the voivodeship (regional) administrative courts: 2004 – 679/170; 2005 – 204/117; 2008 – 36/16; 2015 – 8/1; 2016 – 8/0; 2017 – 1/0; 2018 – 6/1; 2019 – 1/1; 2020 – 3/2; 2021 – 8/1; 2022 – 1/1; 2023 – 1/1. Sources: Naczelny Sąd Administracyjny, *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2021 roku* (Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny, 2022), 15; for 2004–2009: Wegner-Kowalska, „Mediacja w sprawach administracyjnych”, 49–50; for 2022 and 2023: Naczelny Sąd Administracyjny, *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2022 roku* (Warszawa, 2023), 15–16, and *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2023 roku* (Warszawa, 2024), 19–20, <https://nsa.gov.pl/dokumenty/sprawozdania-roczne/> [accessed: 1.08.2026].

⁹¹ On the causes of the decline of court-administrative mediation see Bartłomiej Chludziński, Bartosz Pilitowski, „Przyczyny spadku liczby spraw kierowanych do mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym w opinii sędziów i referendarzy sądowych” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 85, no. 3 (2023): 203 et seq.; Wegner-Kowalska, „Mediacja w sprawach administracyjnych”, 49–51; Przylepa-Lewak, „Mediacja jako forma komunikacji”, 64; Dauter-Kozłowska, „Stosowanie mediacji”, 80–81, 86.

published, and since 2018 the object of measurement has disappeared from the general law. The OSAP programme captures only the settlement, whose 0.48% share in district-office decisions indicates the marginality of consensual forms as such^[92]. The absence of data is not neutral: what is not measured cannot be managed – and, as the Hungarian sequence shows, is more easily abolished.

Effectiveness, finally, is not a single property^[93]. Normative effectiveness is moderate in both systems – the marginal practice cannot be blamed on regulatory defectiveness alone – institutional effectiveness is low (no specialised mediators, training or monitoring), and practical effectiveness minimal; yet 14 of the 38 Polish referrals of 2017–2020 ended in arrangements implemented in the decision, so where mediation is attempted, it is not futile^[94]. The low numbers do not prove the institution useless. They show above all that the parties do not perceive mediation as an available first-choice path – a problem of legal culture and information rather than of the instrument^[95]. The causes are cumulative: the parties' ignorance and a formulaic information practice; the authorities' caution; the unsuitability of bound-decision cases; the shortage of suitable mediators; cost and time-limit disincentives^[96]. Even civil mediation covers well under 2% of eligible Polish cases, which puts these figures in proportion^[97]. The communicative and social effectiveness of mediation – the very benefits for which it was created – escapes measurement altogether. The assessment of each regulation's quality must therefore be kept distinct from the assessment of its use.

⁹² Országos Statisztikai Adatfelvételi Program (OSAP), <https://kormany.hu/mini-szterelnokseg/orzagos-statisztikai-adatfelveteli-program> [accessed: 1.08.2026]; see section 3.4 above.

⁹³ Cf. Jakubiak-Mirończuk, „Effectiveness of Mediation – Between Effort and Result”, 13–34; Broński, „Efektywność mediacji”, 47–48.

⁹⁴ Calculated from Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *OSR ex post*, 4–5, 17.

⁹⁵ Przylepa-Lewak, „The Patient as a Party to Mediation”, 49, 59, 63–64.

⁹⁶ Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *OSR ex post*, 4, 17–18; Przylepa-Lewak, „Mediacja jako forma komunikacji”, 70–71; Broński, „Efektywność mediacji”, 64; Wegner-Kowalska, „Mediacja w sprawach administracyjnych”, 52; Suwaj, „Mediation as a New Form”, 26.

⁹⁷ Sławomir Pilipiec, Patryk Patoleta, „Perception of Mediation and Online Mediation by Trainee Attorney-at-Law at the Lublin Bar Association of Attorneys-at-Law” *Studia Iuridica Lublinensia* 32, no. 4 (2023): 117–132.

6 | Conclusion

In Poland mediation is a general, facultative, auxiliary instrument of administrative proceedings, available in vertical and horizontal configurations; in Hungary it survives only as a sectoral instrument, principally in child protection, the general code retaining only the settlement. The Polish regulation creates real conditions for its use only imperfectly – a vague admissibility premise, no guarantee of the mediator's legal competence, unreviewable refusals – yet the decisive obstacles lie outside the text; the Hungarian regulation after 2015 did not create such conditions even textually, since mediation compressed inside undiminished deadlines is set up to fail. Both models subordinate the consensual outcome to legality and the public interest, rest on voluntariness and professionalised mediators, and have remained marginal in practice. They differ constructionally (general availability versus sectoral activation), procedurally (preservation versus abolition of the time privilege) and in the position of the authority, which in Poland may itself participate in the mediation.

Mediation has not become an effective instrument for resolving disputed issues in either state, and the working hypothesis is confirmed: formal institutionalisation has not translated into actual use – for primarily procedural reasons in Hungary, primarily informational and cultural ones in Poland, in both aggravated by the absence of monitoring. The principle of legality does not preclude compromise, but defines its ceiling: compromise is possible within administrative discretion, undetermined concepts and the flexible elements of the resolution, never as derogation from mandatory norms – a subordination that distinguishes administrative mediation from its civil archetype.

The question of which model is the more functional admits of only a differentiated answer. The Polish model is normatively the more complete and faithful to the idea of mediation, but purchased generality at the price of vagueness, and its practical yield has been negligible. The Hungarian model is the more modest and the more honest about its own limits. Inspiration runs in both directions. Hungary demonstrates to Poland, negatively, that depriving mediation of its time privilege amounts to abolition by procedural asphyxiation, and, positively, that sectoral targeting of case types with a genuine dispute structure produces a more durable institution than general availability. Poland offers Hungary a tested package of the professional-mediator requirement, the confidentiality regime, the time privilege and the documented mediability assessment of 2025. The research gaps are themselves findings: no empirical

study of referral practice, no survey of the parties' awareness, no evaluation of the durability of mediated outcomes. Until reporting duties produce such data, every legislative intervention is undertaken in the dark. Whether administrative mediation in Central Europe proves a paradox or a new way will be decided not by further codification but by whether the administrative cultures of the two states develop the capacity, and the incentive, to speak with the citizen before deciding about the citizen.

Bibliography

- Boyes-Watson, Carolyn. „Looking at the Past of Restorative Justice. Normative Reflections on Its Future.” In *Routledge International Handbook of Restorative Justice*, edited by Theo Gavrielides, 3–19. Abingdon–New York: Routledge, 2019.
- Brooker, Penny. *Mediation Law*. Abingdon–New York: Routledge, 2013.
- Broński, Włodzimierz. „Efektywność mediacji w postępowaniu administracyjnym.” *Studia Prawnicze KUL*, no. 3 (2019): 47–68. <https://doi.org/10.31743/sp.8888>.
- Chitashvili, Natia, and Irakli Burduli. „Paradigmatic Models of Mediation, Mandatory Eclectics or a Direct Decision.” *Prawo i Więź*, no. 3 (2024): 23–60. <https://doi.org/10.36128/priw.vi50.883>.
- Chludziński, Bartłomiej, and Bartosz Pilitowski. „Przyczyny spadku liczby spraw kierowanych do mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym w opinii sędziów i referendarzy sądowych.” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 85, no. 3 (2023): 201–217.
- Dauter-Kozłowska, Agnieszka. „Stosowanie mediacji w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym.” *Przegląd Prawa Publicznego*, no. 1 (2020): 71–88.
- Dobkowska, Bogusława. „Mediacja w postępowaniu administracyjnym.” *Gubernaculum et Administratio*, no. 2(30), vol. 1 (2024): 81–94. <http://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.02.01.05>.
- Explanatory memorandum to the government bill amending the Code of Administrative Procedure and certain other acts, Sejm (Parliament) of the Republic of Poland, 8th term, paper no. 1183.
- Forgács, Anna. „44. Az egyezség megkötése.” In *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez*, edited by Gergely Barabás, Bertold Baranyi and Marianna Fazekas, 552–557. Budapest: Wolters Kluwer Hungary, 2018.
- Gulyásné-Kovács, Erzsébet. „A törvényes képviselői feladatok ellátásának segítése és más szolgáltatási, szervezési feladatok.” In *Kommentár a gyermekvédelmi törvényhez*, edited by Gréta Mattenheim, 391–392. Budapest: Wolters Kluwer Hungary, 2017.
- Hoffman, István, and Krisztina F. Rozsnyai. „A gyermekvédelmi és gyámügyi igaz-

- gatas föbb szabályai.” In *Kommentár a gyermekvédelmi törvényhez*, edited by Gréta Mattenheim, 676–716. Budapest: Wolters Kluwer Hungary, 2017.
- Hohmann, Balázs. *A hatósági eljárás társadalmi ellenőrzésének lehetőségei*. Pécs: Tudatosan a Környezetünkért Egyesület, 2018.
- Jakubiak-Mironczuk, Aneta. „Effectiveness of Mediation – Between Effort and Result.” *Studia Iuridica Lublinensia* 27, no. 3 (2018): 13–34. <https://doi.org/10.17951/sil.2018.27.3.13-34>.
- Kalisz, Anna, and Alina Serhieieva. „The Development of Mediation in Poland and Ukraine: A Comparison and Prospects for Experience Exchange.” *Studia Iuridica Lublinensia* 32, no. 3 (2023): 89–109. <https://doi.org/10.17951/sil.2023.32.3.89-109>.
- Karpiuk, Mirosław. „Mediation in Administrative Proceedings and Its Role in Amicable Dispute Resolution.” *ADR. Arbitraż i Mediacja* 16, no. 1 (2023): 49–58. <https://doi.org/10.17951/adr.2023.16.1.49-58>.
- Klonowski, Kamil. „Charakter administracyjnej sprawy mediacyjnej.” *Przegląd Prawa Publicznego*, no. 6 (2020): 68–82.
- Kmiecik, Zbigniew. *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*. Kraków: Zakamycze, 2004.
- Kocot-Łaszczyca, Agnieszka, and Grzegorz Łaszczyca. *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2018.
- Kovač, Polonca. „Mediation and Settlement in Administrative Matters in Slovenia.” *Hrvatska javna uprava* 10, no. 3 (2010): 743–769.
- Kovács, András Gy. „Mitől szabályozó egy hatóság?” In *Versený és szabályozás 2008*, edited by Pál Valentiny and Ferenc L. Kiss, 13–45. Budapest: MTA KTI, 2009.
- Leszczyński, Leszek. „Mediation and the Judicial Type of the Application of Law. Context of the ‘Opening up’ of Decision-Making Processes.” *Studia Iuridica Lublinensia* 27, no. 3 (2018): 35–48. <https://doi.org/10.17951/sil.2018.27.3.35-48>.
- Liebmman, Marian. „Introduction.” In *Mediation in Context*, edited by Marian Liebmann, 4–17. London–Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers, 2000.
- Maurer, Hartmut, and Christian Waldhoff. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München: C.H. Beck, 2020.
- Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Centrum Mediacji Gospodarczej przy Krajowej Izbie Radców Prawnych. *Mediacja w postępowaniu administracyjnym. Podręcznik dla pracowników administracji publicznej*. Warszawa, 2019. <https://www.gov.pl/attachment/64c05284-a18a-4cb5-b495-33c5f118cc9d> [accessed: 29.07.2026].
- Ministerstwo Rozwoju i Technologii. *Ocena funkcjonowania ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (OSR ex post)*. Warszawa, 24 March 2022. <https://legislacja.gov.pl/projekt/12362152> [accessed: 1.08.2026].
- Naczelny Sąd Administracyjny. *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2021 roku*. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny, 2022. <https://nsa.gov.pl/>

- dokumenty/sprawozdania-roczne/ [accessed: 1.08.2026].
- Naczelny Sąd Administracyjny. *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2022 roku*. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny, 2023. <https://nsa.gov.pl/dokumenty/sprawozdania-roczne/> [accessed: 1.08.2026].
- Naczelny Sąd Administracyjny. *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2023 roku*. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny, 2024. <https://nsa.gov.pl/dokumenty/sprawozdania-roczne/> [accessed: 1.08.2026].
- Niczyporuk, Janusz. „Evolution of Forms of Deciding an Administrative Case.” *Studia Iuridica Lublinensia* 30, no. 5 (2021): 475–484. <https://doi.org/10.17951/sil.2021.30.5.475-484>.
- Pilipiec, Sławomir, and Patryk Patoleta. „Perception of Mediation and Online Mediation by Trainee Attorney-at-Law at the Lublin Bar Association of Attorneys-at-Law.” *Studia Iuridica Lublinensia* 32, no. 4 (2023): 117–132. <https://doi.org/10.17951/sil.2023.32.4.117-132>.
- Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert. *Public Management Reform. A Comparative Analysis – into the Age of Austerity*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- Przybysz, Piotr. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*. LEX/el., 2026.
- Przylepa-Lewak, Agata. „Mediacja jako forma komunikacji w postępowaniu administracyjnym.” *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)* 69, no. 2 (2022): 61–73. <https://doi.org/10.17951/g.2022.69.2.61-73>.
- Przylepa-Lewak, Agata. „Profesjonalizacja zawodu mediatora.” *Studia Prawnicze i Administracyjne* 21, no. 3 (2017): 59–64.
- Przylepa-Lewak, Agata. „Socjologiczno-prawne aspekty mediacji.” *Studia Prawnicze i Administracyjne* 24, no. 4 (2018): 35–39.
- Przylepa-Lewak, Agata. „The Patient as a Party to Mediation – the Rights, Needs and Barriers to Access.” *Journal of Law* (Ivane Javakhishvili Tbilisi State University), Special Edition (2026): 48–66. <https://doi.org/10.60131/jlaw.2.2026.11900>.
- Przylepa-Lewak, Agata. „Współczesne wyzwania mediacji medycznej.” *Krytyka Prawa* 15, no. 3 (2023): 238–254. <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.631>.
- Przylepa-Lewak, Agata, and Katarzyna Hanas. „Dziecko jako uczestnik mediacji.” *ADR. Arbitraż i Mediacja* 18, no. 1 (2025): 117–130. <https://doi.org/10.17951/adr.2025.18.1.117-130>.
- Przylepa-Lewak, Agata, and Marzena Myślińska. „Mediacja wobec kryzysu w wymiarze sprawiedliwości.” *Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej*, no. 3 (2026): 33–47. <https://doi.org/10.36280/AFPiFS.2026.3.33>.
- Przylepa-Lewak, Agata, and Marzena Myślińska. „Zasady wpisu na listę stałych mediatorów w Polsce – w kontekście dyskusji nad profesjonalizacją zawodu mediatora.” *Krytyka Prawa* 14, no. 1 (2022): 74–91. <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.509>.
- Recommendation Rec(2001)9 of the Committee of Ministers to member states on

- alternatives to litigation between administrative authorities and private parties, adopted on 5 September 2001.
- Roche, Declan. „Dimensions of Restorative Justice.” *Journal of Social Issues* 62, no. 2 (2006): 217–238. <https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.2006.00448.x>.
- Rozsnyai, Krisztina F. „41. § A hatósági közvetítő.” In *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*, edited by Gergely Barabás, Bertold Baranyi and András Kovács, 362–370. Budapest: Complex, 2013.
- Rozsnyai, Krisztina F. „A közigazgatási perjog néhány alapelvi aspektusa.” *Acta Humana*, no. 1 (2019): 107–122. <https://doi.org/10.32566/ah.2019.1.6>.
- Rozsnyai, Krisztina F. „Az eljárási kötelezettség aktuális kérdései.” *KözigazgatásTudomány*, no. 1 (2022): 125–139. <https://doi.org/10.54200/kt.v2i1.32>.
- Rozsnyai, Krisztina F. „The Procedural Autonomy of Hungarian Administrative Justice as a Precondition of Effective Judicial Protection.” *Studia Iuridica Lublinensia* 30, no. 4 (2021): 491–503. <https://doi.org/10.17951/sil.2021.30.4.491-503>.
- Rozsnyai, Krisztina F., and István Hoffman. „New Hungarian Institutions against Administrative Silence: Friends or Foes of the Parties?” *Studia Iuridica Lublinensia* 29, no. 1 (2020): 109–127. <https://doi.org/10.17951/sil.2020.29.1.109-127>.
- Suwaj, Robert. „Mediation as a New Form of Settling Administrative Matters in Poland.” *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 72, no. 12 (2019): 18–26. <https://doi.org/10.33226/0137-5490.2019.12.4>.
- Tabernacka, Magdalena. „Mediacje w postępowaniu administracyjnym – uwarunkowania aksjologiczne i prakseologiczne.” *Kontrola Państwowa*, no. 3 (2018): 77–88.
- Wegner-Kowalska, Joanna. „Mediacja w sprawach administracyjnych – pytania i wątpliwości.” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, no. 6(75) (2017): 40–53.
- Wilbrandt-Gotowicz, Martyna. „Commentary on Article 96a.” In Małgorzata Jaśkowska, Andrzej Wróbel and Martyna Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. 9th edition. Warszawa: Wolters Kluwer, 2026.
- Wilbrandt-Gotowicz, Martyna. „Zasada dobrowolności mediacji w sprawach administracyjnych.” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, no. 6(81) (2018): 34–46.
- Zienkiewicz, Adam. „Mandatory Mediation – Remarks on Determining a Dispute’s Suitability for Mediation and the Parties’ Concerns Regarding Mediation.” *Studia Iuridica Lublinensia* 27, no. 3 (2018): 61–71. <https://doi.org/10.17951/sil.2018.27.3.61-71>.



Problematyka nieautoryzowanych transakcji płatniczych – wybrane aspekty prawne

The Problem of Unauthorized Payment Transactions – Selected Legal Aspects

Abstract

With the rise of electronic payment transactions, the issue of unauthorized payment transactions has become extremely important, both from the perspective of the party affected by the financial consequences of such transactions and in terms of determining who bears responsibility for unauthorized payment transactions. Clarifying the meaning of the term “unauthorized transactions” – which, it would seem, should not raise any doubts – is, however, a problematic issue in practice.

SŁOWA KLUCZOWE: autoryzacja, uwierzytelnianie, transakcja płatnicza, nieautoryzowane transakcje płatnicze.

KEY WORDS: authorization, authentication, payment transaction, unauthorized payment transactions.

BARBARA BAJOR – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Europejskiej Wyższej Szkoły Prawa i Administracji w Warszawie, e-mail: bbajor@ewspa.edu.pl, ORCID – 0000-0002-1647-3297.

1 | Uwagi wprowadzające

Istota problemu polega na precyzyjnym ustaleniu zakresu pojęciowego „nieautoryzowane transakcje płatnicze”. Na tym tle, mimo wydawałoby się jasnego sformułowania, powstaje szereg nieścisłości. Stan ten nie sprzyja jasności i z całą pewnością pozwala na różne ujęcia tej kwestii. W konsekwencji ma też decydujące znaczenie dla ustalenia zakresu odpowiedzialności i podmiotu odpowiedzialnego^[1]. Powyższe rozbieżności związane są z trudnościami w

¹ „Prawidłowa, zgodna z określonymi w załączonych do umowy ramowej regulaminami, autoryzacja jest zasadniczym elementem w procesie przeprowadzania transakcji. Przede wszystkim od ustalenia, czy doszło do autoryzacji transakcji płatniczej przez użytkownika, czy też mamy do czynienia z transakcją nieautoryzowaną, zależy odpowiedzialność zarówno dostawcy, jak i płatnika za transakcję płatniczą. Natomiast

precyzyjnym, a przede wszystkim jednolitym ustaleniu również znaczeń pojęć „autoryzacja” i „uwierzytelnianie”. Zwraca się bowiem uwagę w literaturze, że polski ustawodawca mylnie przetłumaczył postanowienia pierwszej dyrektywy PSD[2], a następnie nie skorygował błędu w trakcie wdrożenia postanowień dyrektywy PSD2[3].

Zapewne należałoby również zastanowić się, czym jest uwierzytelnianie, a czym autoryzacja i w konsekwencji kiedy mamy do czynienia z nieautoryzowanymi transakcjami. Czy słusznie należałoby przyjąć – zgodnie z literalnym brzmieniem tego sformułowania – że są to tylko te transakcje, które nie zostały autoryzowane?

Przy czym niezależnie od uznania, czy doszło do błędnego przetłumaczenia tekstu dyrektywy, od 2011 r. obowiązują określone rozwiązania (wraz z dość istotną zmianą przepisów ustawy w 2018 r.[4] w związku z przyjęciem dyrektywy PSD2) i na ich podstawie ocenia się, czy doszło do nieautoryzowanych transakcji. Stąd różne poglądy, które służą wyjaśnieniu i doprecyzowaniu. Należy przy tym mieć również na uwadze zmiany, które nastąpią w związku

od ustalenia, z jakich przyczyn doszło do wykonania nieautoryzowanej przez płatnika transakcji, zależy zakres odpowiedzialności dostawcy i obowiązku zwrotu kwot nieautoryzowanych transakcji” – wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 3 lipca 2018 r., II Ca 452/18, LEX nr 2780921.

2 Jak podkreślają Marcin Blocher, Wojciech Iwański, „Nieautoryzowane transakcje płatnicze” *Monitor Prawniczy*, nr 9 (2020): 465–471: „Do niedawna pojęcie «uwierzytelnianie» nie było używane na gruncie UsłPłU, pomimo że zostało wprowadzone w ramach PSD1. Prawodawca europejski – zarówno na gruncie PSD1, jak i PSD2 – ściśle rozróżnia pojęcie «autoryzacji» i «uwierzytelniania». Historycznie, w wyniku oczywistej pomyłki rozróżnienie to nie znalazło odzwierciedlenia w polskim tłumaczeniu dyrektywy PSD1. Dwa różne od siebie pojęcia, posiadające zupełnie odmienne znaczenie, zostały przetłumaczone identycznie, tj. jako «autoryzacja». W konsekwencji, oparcie się na polskiej wersji PSD1 prowadziło do absurdalnych wniosków. Błąd w polskiej wersji językowej PSD1 przełożył się na jej wadliwą implementację w ramach UsłPłU”.

3 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE (Dz.Urz. UE L 337 z 23.12.2015, s. 35) (dalej: dyrektywa PSD2).

4 Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1075).

z przyjęciem pakietu PSD3[5], czyli projektów dyrektywy PSD3[6] oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego i zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (rozporządzenie PSR)[7]. Podjęcie próby zwrócenia uwagi na zakresy obu pojęć – uwierzytelniania i autoryzacji – w nawiązaniu do kwestii nieautoryzowanych transakcji nie rozwieje zapewne wielu wątpliwości, ale może pozwoli na ponowne zweryfikowanie ich znaczenia przy kolejnej modyfikacji przepisów ustawy o usługach płatniczych po wejściu w życie pakietu PSD3. Poniższe rozważania będą stanowiły jedynie próbę zwrócenia uwagi na istotę problemu, z uwzględnieniem dotychczasowego podejścia oraz przyszłych zmian (po wejściu w życie pakietu PSD3).

Należy zacząć od doprecyzowania pojęcia „autoryzacji” jako terminu, który stanowi – jak się wydaje – przeciwieństwo pojęcia „nieautoryzowane”. Mając na uwadze już prawie kilkunastoletnie funkcjonowanie przepisów ustawy z 2011 r. (z istotną zmianą w 2018 r.), bogate orzecznictwo w tym zakresie oraz praktykę rynku usług finansowych, można ponownie zweryfikować pojęcie nieautoryzowanych transakcji przy założeniu, że nie można przyjmować w sposób tak jednoznaczny, iż nieautoryzowane transakcje to jedynie takie transakcje, wobec których występuje brak autoryzacji.

⁵ Tzw. pakiet PSD3 obejmuje projekty dyrektywy PSD3, rozporządzenia PSR oraz rozporządzenia FIDA.

⁶ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usług płatniczych i usług związanych z pieniądzem elektronicznym w ramach rynku wewnętrznego, zmieniającej dyrektywę 98/26/WE i uchylającej dyrektywy (UE) 2015/2366 i 2009/110/WE, Bruksela, 28 czerwca 2023 r., COM(2023) 366 final, 2023/0209 (COD) (dalej: dyrektywa PSD3).

⁷ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego i zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010, Bruksela, 28 czerwca 2023 r., COM(2023) 367 final, 2023/0210 (COD) (dalej: rozporządzenie PSR); wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram dostępu do danych finansowych oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1093/2010, (UE) nr 1094/2010, (UE) nr 1095/2010 i (UE) 2022/2554, Bruksela, 28 czerwca 2023 r., COM(2023) 360 final, 2023/0205 (COD) (rozporządzenie FIDA).

2 | Autoryzacja

Jak wskazuje art. 40 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 623; dalej: u.u.p.) i jak przyjęto w orzecznictwie, „stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy transakcję płatniczą uważa się za autoryzowaną, jeżeli płatnik wyraził zgodę na wykonanie transakcji płatniczej w sposób przewidziany w umowie między płatnikiem a jego dostawcą. Zgoda ta stanowi oświadczenie woli w rozumieniu art. 60 k.c. Z powyższego wynika więc, że transakcja płatnicza będzie uznana za nieautoryzowaną, jeżeli użytkownik nie wyraził zgody na jej wykonanie w sposób przewidziany w umowie, a więc również wtedy, gdy w ogóle nie wyraził zgody na wykonanie takiej transakcji płatniczej, gdyż została wyrażona przez osobę nieuprawnioną”[8].

Mając na uwadze powyższe, w oparciu o art. 40 u.u.p. autoryzacja to wyrażenie zgody przez osobę uprawnioną na dokonanie transakcji w sposób, jaki został ustalony w umowie. Tak jasno sformułowane stwierdzenie nie powinno budzić wątpliwości. Jak podnosi się w literaturze, „autoryzacja jest równoznaczna ze zgodą płatnika i że to zgoda, a nie żaden inny element, stanowi jedyną przesłankę uznania transakcji za autoryzowaną. Taka jest również jednolita konkluzja wynikająca z wykładni językowej art. 64 ust. 1 PSD2, którego implementację stanowi art. 40 ust. 1 u.u.p.”[9].

Zwraca jednak uwagę to, że o ile autoryzacja to wyrażenie zgody, o tyle w odniesieniu do pojęcia transakcji nieautoryzowanych należy rozważyć wiele sytuacji i okoliczności. Jeśli płatnik kwestionuje fakt wyrażenia zgody, to należy ocenić, czy i w jakich okolicznościach nastąpiło złożenie oświadczenia, które odpowiada ustalonym wymogom wyrażania zgody przez płatnika. Jeśli bowiem doszło do zrealizowania transakcji przez płatnika, to taka „zgoda” musiała być wyrażona. Ocena okoliczności wyrażenia takiej zgody – czy przez osobę uprawnioną, ale w okolicznościach dotkniętych wadliwością, czy też przez osobę nieuprawnioną, ale w oparciu o prawidłowo (zgodnie ze sposobem ustalonym w umowie) wyrażoną zgodę – ma zasadnicze znaczenie dla zakwalifikowania transakcji jako nieautoryzowanych.

8 Wyrok Sądu Okręgowego w Gliwicach z dnia 23 maja 2017 r., II C 421/16, LEX nr 2331891.

9 Maciej Juzoń, „Autoryzacja transakcji płatniczych w świetle przepisów i stanowiska UOKiK” *Monitor Prawa Bankowego*, nr 5 (2026): 23–37 i wskazana tam literatura.

Tak jasno więc sformułowane stwierdzenie, że transakcja jest uznawana za autoryzowaną, gdy płatnik wyraził na nią zgodę w sposób ustalony w umowie, w praktyce budzi również pewne wątpliwości w aspekcie nieautoryzowanych transakcji.

3 | Uwierzytelnianie

Pojęcie uwierzytelniania zostało określone w ustawie o usługach płatniczych. Zgodnie z art. 2 pkt 33b u.u.p. uwierzytelnianie stanowi „procedurę umożliwiającą dostawcy usług płatniczych weryfikację tożsamości użytkownika lub ważności stosowania konkretnego instrumentu płatniczego, łącznie ze stosowaniem indywidualnych danych uwierzytelniających”. Uwierzytelnianie oznacza zatem – według literalnego brzmienia tej normy – „weryfikację tożsamości” lub weryfikację „ważności stosowania konkretnego instrumentu płatniczego”. Aby uwierzytelnienie było możliwe, konieczne jest skorzystanie z indywidualnych danych uwierzytelniających.

Z kolei w ujęciu art. 2 pkt 9d u.u.p. przez indywidualne dane uwierzytelniające należy rozumieć „indywidualne dane zapewniane użytkownikowi przez dostawcę usług płatniczych do celów uwierzytelnienia”. W oparciu o powyższe definicje ustawowe można wnioskować, że uwierzytelnianie to weryfikacja tożsamości, jak też ważności instrumentu płatniczego – brzmienie przepisu nie wyklucza bowiem, że może dojść do weryfikacji zarówno tożsamości, jak i ważności stosowanego instrumentu – oraz że proces ten przebiega według ustalonej procedury po to, aby dostawca mógł zweryfikować tożsamość użytkownika lub ważność stosowanego instrumentu płatniczego.

W ustawie o usługach płatniczych mowa jest również o silnym uwierzytelnianiu, o czym należy wspomnieć. Elementy pozwalające na silne uwierzytelnianie użytkownika (SCA) cechują się tym, że wykorzystywane są dwa elementy ściśle związane z osobą użytkownika, pozwalające na jego zweryfikowanie czy potwierdzenie jego tożsamości, czyli uwierzytelnienie – pod warunkiem, że nie doszło do ich udostępnienia, świadomego czy wymuszonego (np. wiedza o czymś, o czym wie wyłącznie użytkownik).

Zgodnie z art. 2 pkt 26aa u.u.p. przez silne uwierzytelnianie użytkownika należy rozumieć „uwierzytelnianie zapewniające ochronę poufności danych w oparciu o zastosowanie co najmniej dwóch elementów należących do kategorii:

- a) wiedza o czymś, o czym wie wyłącznie użytkownik,
- b) posiadanie czegoś, co posiada wyłącznie użytkownik,

c) cechy charakterystyczne użytkownika

– będących integralną częścią tego uwierzytelniania oraz niezależnych w taki sposób, że naruszenie jednego z tych elementów nie osłabia wiarygodności pozostałych”.

Silne uwierzytelnianie ma służyć określonym celom – wzmocnieniu bezpieczeństwa realizacji transakcji płatniczej poprzez wymóg zastosowania co najmniej dwóch elementów przy uwierzytelnianiu użytkownika. Nie zmienia to jednak istoty uwierzytelniania ani silnego uwierzytelniania.

Mając na uwadze zacytowane powyżej przepisy ustawy o usługach płatniczych, z tak – jak się wydaje – jednoznacznego sformułowania należy rozumieć, że uwierzytelnianie służy przede wszystkim weryfikacji tożsamości, a w przypadku instrumentu płatniczego – weryfikacji jego ważności. Tak też sformułowanie to było interpretowane w orzecznictwie^[10] oraz w literaturze^[11]. Stwierdza się także, że „Uwierzytelnianie jest elementem procesu weryfikacji przez dostawcę usług płatniczych faktu wyrażenia przez płatnika zgody (autoryzacji) na wykonanie transakcji płatniczej, i jako takie, jest kluczową przesłanką dla udowodnienia przez dostawcę usług płatniczych, że transakcja została autoryzowana”^[12].

Niewątpliwie proces uwierzytelniania służy do zweryfikowania tożsamości płatnika czy ważności wykorzystanego instrumentu, a powinno to nastąpić w aspekcie prawidłowo wyrażonej zgody – czyli weryfikacji, czy autoryzacja (wyrażenie zgody) nastąpiła przez podmiot uprawniony bądź z wykorzystaniem instrumentu płatniczego, który został wydany w tym celu i wykorzystany przez podmiot uprawniony. Jeśli bowiem proces weryfikacji tożsamości, czyli uwierzytelniania, potwierdzi, że przebiegł prawidłowo – zgodnie z ustalonymi przez strony zasadami – można przyjąć, że doszło również do prawidłowej autoryzacji transakcji, o ile do wyrażenia zgody na transakcję zastosowany został sposób ustalony przez strony w umowie. Od tej, wydawałoby się, prostej

¹⁰ Marta Fabiszewska, „Przegląd wybranego orzecznictwa w sprawach nieautoryzowanych transakcji płatniczych w latach 2021–2024” *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny* 14, nr 1 (2025): 151–168; zob. również Bartosz Wyżykowski, „Przegląd aktualnego orzecznictwa w sprawach dotyczących nieautoryzowanych transakcji płatniczych” *Monitor Prawa Bankowego*, nr 9 (2020): 75–90.

¹¹ Na temat autoryzacji i uwierzytelniania w aspekcie nieautoryzowanych transakcji zob. Grzegorz Ostaszewski, „Odpowiedzialność banku z tytułu nieautoryzowanych transakcji płatniczych” *Monitor Prawa Bankowego*, nr 3 (2024): 80–88.

¹² Blocher, Iwański, „Nieautoryzowane transakcje płatnicze”, 467.

zasady należy przewidzieć również szczególne sytuacje, gdy proces uwierzytelniania i autoryzacji dotknięty jest wadliwością. Pod pojęciem „wadliwości” należałoby przy tym rozumieć takie okoliczności, które wpływają na zaburzenie prawidłowości autoryzacji i uwierzytelniania. Mogą one być niezależne od płatnika (bowiem doszło np. do utraty instrumentu wraz z danymi), jak też całkowicie od niego zależne czy wręcz zamierzone (np. przekazanie instrumentu płatniczego wraz ze stosownymi indywidualnymi danymi uwierzytelniającymi osobie trzeciej).

Zgodzić się należy, że proces uwierzytelniania należy ujmować nie tylko jako weryfikację tożsamości *sensu stricto*, tak jak sugerowałoby literalne brzmienie przepisu, ale w szerszym aspekcie procesu realizacji elektronicznej transakcji płatniczej – przy założeniu, że prawidłowo wykonana elektroniczna transakcja płatnicza wymaga autoryzacji i uwierzytelnienia, a więc są to powiązane i wzajemnie uzależnione etapy procesu realizacji transakcji płatniczej. Prawidłowy przebieg procesu transakcji wymaga wyrażenia zgody na nią, czyli autoryzacji, przez podmiot, który został zweryfikowany jako uprawniony do jej dokonania, czyli został uwierzytelniony.

Jak wobec tego należałoby rozumieć transakcje nieautoryzowane? Czy tylko jako takie transakcje, na które płatnik nie wyraził zgody, czy też mogą to być również takie, w przypadku których doszło wprawdzie do prawidłowego uwierzytelnienia, ale nie zostały autoryzowane przez płatnika, jak i te, wobec których nastąpiła autoryzacja w sposób określony w umowie, a mimo to są one kwestionowane przez płatnika? Problem nieautoryzowanych transakcji skupia się przede wszystkim na ustaleniu zakresu i okoliczności wystąpienia braku zgody płatnika, gdy na taki brak zgody wskazuje płatnik, choć z formalnego punktu widzenia zgoda została wyrażona.

4 | Autoryzacja a uwierzytelnianie wobec nieautoryzowanych transakcji

Mając na uwadze proces uwierzytelniania i autoryzacji, należy zwrócić uwagę na kilka aspektów prawnych, które zostały zresztą dostrzeżone również w orzecznictwie i doktrynie. Jak podkreśla SN, „wykazanie uwierzytelnienia przez dostawcę usług nie jest równoznaczne z wykazaniem autoryzacji, co potwierdza art. 45 ust. 2 u.u.p., który stanowi, iż wykazanie przez dostawcę zarejestrowanego użycia instrumentu płatniczego nie jest wystarczające do

udowodnienia, że transakcja płatnicza została przez użytkownika [autoryzowana]”. Cytując dalej: „Wprawdzie część doktryny zwraca uwagę, że wykazanie przez dostawcę uwierzytelnienia przenosi ciężar dowodu co do braku autoryzacji na użytkownika (płatnika), jednakże *in casu* jest to pozbawione znaczenia, ponieważ Sąd odwoławczy ustalił jednoznacznie, iż powód nie udzielił zgody na przedmiotowe przelewy, a więc ich nie autoryzował. Rzecz bowiem w tym, że kod z obu SMS przesłanych przez Bank został użyty przez powoda z intencją zalogowania (był przezeń wpisywany na fałszywej stronie internetowej w celu zalogowania), a nie w celu autoryzacji przyszłych przelewów przez dodanie odbiorcy zaufanego”¹³].

Jeśli jednak przyjąć, że po stwierdzeniu prawidłowego uwierzytelnienia to na płatniku spoczywa ciężar udowodnienia, że nie doszło do autoryzacji transakcji, nasuwa się pytanie, czy nie dochodzi do zmiany intencji rozwiązań prawnych przyjętych w dyrektywach PSD1 i PSD2. Ideą przyjętych rozwiązań było zwolnienie płatnika, który zgłasza wystąpienie nieautoryzowanych transakcji, z ciężaru dowodu i przeniesienie na podmiot świadczący usługi płatnicze – czyli profesjonalistę odpowiedzialnego również za zapewnienie bezpieczeństwa transakcji – obowiązku wykazania, iż doszło do prawidłowej autoryzacji. Oczywiście od tej prokonsumenckiej zasady mogą występować odstępstwa – nie powinno się chronić tych użytkowników, którzy kwestionują transakcje, do których doszło w wyniku ich rażącego niedbalstwa, świadomie czy z zamiarem oszukańczego, choć to właśnie im powinno to zostać udowodnione. Wobec tego czy faktycznie zasada odwróconego ciężaru dowodu służy tym użytkownikom, którzy zostali pokrzywdzeni?

Mając na uwadze zacytowane powyżej stanowisko SN, należy podkreślić, że nie powinno się utożsamiać autoryzacji z faktem zarejestrowanego użycia instrumentu płatniczego – co znalazło już potwierdzenie zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie, a przede wszystkim wynika z treści przepisów. Rozwiązanie to nie jest jednak także pozbawione wątpliwości. Stąd w projekcie pakietu PSD3 podjęto próbę doprecyzowania.

W projekcie rozporządzenia PSR przyjmuje się: „Transakcja płatnicza lub kilka transakcji płatniczych mogą być autoryzowane wyłącznie wówczas, gdy płatnik udzielił zezwolenia na wykonanie transakcji płatniczej”. Umowa może

¹³ Wyrok SN z dnia 15 września 2023 r., II CSKP 1013/22, OSNC 2024, nr 6, poz. 61.

przy tym przewidywać, że autoryzacja może nastąpić po zrealizowaniu transakcji^[14].

Zwraca uwagę to, że transakcja może być uznana za autoryzowaną, jeśli płatnik udzielił zezwolenia na jej wykonanie – z tak sformułowanej normy wynika przede wszystkim, że konieczne jest udzielenie zezwolenia na wykonanie transakcji. Zastanawia, czy możliwe jest, że nie dojdzie do uznania transakcji za autoryzowaną, mimo że płatnik udzielił zezwolenia na jej dokonanie. Czy występuje automatyczne zrównanie autoryzacji z zezwoleniem (tak jak ujmuje to aktualnie obowiązujący art. 40 u.u.p., zgodnie z którym – jak się przyjmuje – autoryzacja oznacza, że płatnik wyraził zgodę, a w projekcie rozporządzenia stwierdza się, że transakcja może być uznana za autoryzowaną wyłącznie wówczas, gdy płatnik udzielił na nią zezwolenia)? Z całą pewnością należy uznać, że ocena, czy transakcja będzie autoryzowana, jest uzależniona od tego, czy płatnik udzielił zezwolenia – przed zrealizowaniem transakcji albo po nim. Przy czym zezwolenia udzielić powinien podmiot zweryfikowany, czyli już po uwierzytelnieniu (*authentication*) – po zweryfikowaniu tożsamości użytkownika usług płatniczych, a więc po zweryfikowaniu, że zezwolenia udziela osoba uprawniona. Stąd trudno oddzielić proces uwierzytelniania od procesu wyrażenia zezwolenia. Gdy oba procesy przebiegną prawidłowo, wydaje się, że można stwierdzić, iż transakcja jest autoryzowana. Mimo że ani dotychczasowe regulacje, ani projekt pakietu PSD3 nie wskazują tego jednoznacznie, wydaje się, że przyjęcie, iż transakcja jest autoryzowana, bowiem płatnik udzielił zezwolenia, następuje wraz ze zweryfikowaniem tożsamości płatnika (w ujęciu projektu rozporządzenia PSR „uwierzytelnianie” oznacza „procedurę umożliwiającą dostawcy usług płatniczych weryfikację tożsamości użytkownika usług płatniczych lub ważności stosowania konkretnego instrumentu płatniczego, łącznie ze stosowaniem indywidualnych danych uwierzytelniających tego użytkownika”)^[15]. Zezwolenia na dokonanie transakcji (przed jej dokonaniem czy też po nim) może zaś udzielić tylko podmiot do tego uprawniony, czyli zweryfikowany poprzez uwierzytelnienie.

Pozostaje kwestia tych transakcji płatniczych, kwestionowanych przez płatnika, co do których nastąpiła autoryzacja (i, jak przyjmuje projekt rozporządzenia PSR, „transakcja ta została autoryzowana, dokładnie zapisana, ujęta w księgach i że na transakcję nie miała wpływu awaria techniczna ani

¹⁴ Art. 49 ust. 1 projektu rozporządzenia PSR.

¹⁵ Art. 3 pkt 34 projektu rozporządzenia PSR.

innego rodzaju usterka związana z usługą świadczoną przez danego dostawcę usług płatniczych”). Oznacza to, że doszło do wyrażenia zgody na transakcję (zezwolenia według projektu), następnie transakcja została zapisana i ujęta w księgach, a więc proces zainicjowania transakcji oraz jej realizacji przebiegł prawidłowo – czyli zgodnie ze sposobem ustalonym w umowie zawartej pomiędzy dostawcą a płatnikiem. Ponadto na wadliwość transakcji nie mogła mieć wpływu awaria techniczna czy też innego rodzaju usterka związana z realizacją transakcji. A jednak płatnik ją kwestionuje i zgłasza jako nieautoryzowaną. Ze sformułowania projektu rozporządzenia wynika, że w sytuacjach, gdy płatnik kwestionuje takie transakcje (na które udzielono zezwolenia i które zostały zapisane oraz ujęte w księgach), to dostawca winien udowodnić, że doszło do prawidłowej autoryzacji, czyli że to płatnik udzielił zezwolenia na transakcję, co następnie spowodowało, że transakcja została zapisana i ujęta w księgach, oraz że nie było żadnej awarii ani uchybienia w działaniu systemu, które mogłyby wpłynąć na proces realizacji transakcji. Pozostaje tylko zastanowić się, czy w takich okolicznościach zwrot kończący zacytowany przepis projektu rozporządzenia – „innego rodzaju usterka związana z usługą świadczoną” – pozostanie „furtką”, która obejmie różnego rodzaju działania natury przestępczej (np. podesłanie łudząco podobnej strony internetowej banku, co w przypadku transakcji, na które udzielono zgody/zezwolenia, może mieć miejsce).

W projekcie rozporządzenia PSR uregulowano przy tym wyrażnie jeden z przypadków, gdy dojdzie do – jak przyjmuje projekt w art. 59 ust. 1 – zmanipulowania płatnika: „1. Jeżeli użytkownik usług płatniczych będący konsumentem uległ manipulacji osoby trzeciej udającej pracownika dostawcy usług płatniczych konsumenta, bezprawnie wykorzystującej nazwisko lub nazwę bądź adres e-mail lub numer telefonu tego dostawcy usług płatniczych, a w wyniku tej manipulacji doszło następnie do nielegalnych autoryzowanych transakcji płatniczych, dostawca usług płatniczych zwróci konsumentowi pełną kwotę nielegalnej autoryzowanej transakcji płatniczej pod warunkiem, że konsument niezwłocznie zgłosił oszustwo policji oraz powiadomił dostawcę usług płatniczych”[16].

16 Art. 59 ust. 2 projektu rozporządzenia PSR: „W terminie 10 dni roboczych po odnotowaniu nielegalnej autoryzowanej transakcji płatniczej lub po otrzymaniu stosownego zgłoszenia dostawca usług płatniczych podejmuje jedno z następujących działań: a) dokonuje na rzecz konsumenta zwrotu kwoty nielegalnej autoryzowanej

Jeśli przyjmiemy, że dostawca po zgłoszeniu przez płatnika wystąpienia nieautoryzowanych transakcji ma obowiązek niezwłocznie zwrócić kwoty kwestionowanych transakcji^[17] – niezależnie od późniejszych ustaleń co do okoliczności wystąpienia „wadliwości” transakcji (z wyjątkiem okoliczności ewidentnie wskazujących na zamiar oszukańczy, na co dostawca musiałby mieć dowody) – to przerzucenie na dostawcę ciężaru dowodu wykazania wyrażenia przez płatnika zezwolenia (obecnie: zgody) na wykonanie transakcji *ma sens*. Dostawca zobowiązany do niezwłocznego^[18] – po zgłoszeniu – zwrotu kwot kwestionowanych transakcji płatniczych (jako nieautoryzowanych), po zrealizowaniu tego obowiązku będzie w szczególności zainteresowany ustaleniem okoliczności i przyczyn zgłoszenia przez płatnika tych transakcji jako przez niego nieautoryzowanych. Należy przy tym zwrócić uwagę, że obowiązek zwrotu kwot transakcji kwestionowanych jako nieautoryzowane, z pewnymi wyjątkami (które powinny zostać przez dostawcę udowodnione), wynika też z treści aktualnie obowiązujących przepisów ustawy o usługach płatniczych^[19] (i jest potwierdzony w pakiecie PSD3). Wówczas dostawca będzie zainteresowany wykazaniem okoliczności zwalniających go od odpowiedzialności poprzez

transakcji płatniczej; b) jeżeli dostawca usług płatniczych ma uzasadnione podstawy, aby podejrzewać, że konsument popełnił oszustwo lub dopuścił się rażącego niedbalstwa, przekazuje konsumentowi uzasadnienie odmowy dokonania zwrotu i wskazuje organy, do których konsument może skierować sprawę zgodnie z art. 90, 91, 93, 94 i 95, jeżeli konsument nie zgadza się z przedstawionym uzasadnieniem. 3. Ustępu 1 nie stosuje się, jeżeli konsument działał w nieuczciwych zamiarach lub dopuścił się rażącego niedbalstwa”.

¹⁷ Tak przyjmuje projekt rozporządzenia PSR w art. 56 ust. 1; dla porównania tak aktualnie art. 46 ust. 1 u.u.p.

¹⁸ Według zasady D+1.

¹⁹ Art. 46 ust. 1 u.u.p.: „Z zastrzeżeniem art. 44 ust. 2, w przypadku wystąpienia nieautoryzowanej transakcji płatniczej dostawca płatnika niezwłocznie, nie później jednak niż do końca dnia roboczego następującego po dniu stwierdzenia wystąpienia nieautoryzowanej transakcji, którą został obciążony rachunek płatnika, lub po dniu otrzymania stosownego zgłoszenia, zwraca płatnikowi kwotę nieautoryzowanej transakcji płatniczej, z wyjątkiem przypadku gdy dostawca płatnika ma uzasadnione i należycie udokumentowane podstawy, aby podejrzewać oszustwo, i poinformuje o tym w formie pisemnej organy powołane do ścigania przestępstw. W przypadku gdy płatnik korzysta z rachunku płatniczego, dostawca płatnika przywraca obciążony rachunek płatniczy do stanu, jaki istniałby, gdyby nie miała miejsca nieautoryzowana transakcja płatnicza. Data waluty w odniesieniu do uznania rachunku płatniczego płatnika nie może być późniejsza od daty obciążenia tą kwotą”.

wykazanie, że doszło do autoryzacji. Wówczas też idea przerzucenia ciężaru dowodu z podmiotu poszkodowanego na dostawcę ma sens w aspekcie ochrony praw konsumenta^[20].

5 | Podsumowanie

Mając na uwadze powyższe uwagi, trudno jednoznacznie wskazać schemat, który „ułatwiłby” ustalenie znaczenia i zakresu pojęcia „nieautoryzowane transakcje”, tym bardziej że nie można przyjmować w sposób automatyczny, iż są to jedynie transakcje, na które płatnik nie wyraził zgody. Niewątpliwie w przygotowanym pakiecie PSD3, w szczególności w projekcie rozporządzenia PSR, podjęte zostały próby doprecyzowania okoliczności, które mogą wskazywać, że mimo wyrażenia zezwolenia przez płatnika, czyli autoryzacji, można uznać transakcję za nieautoryzowaną – wówczas gdy wystąpią okoliczności tzw. manipulowania przez osoby trzecie – co należy uznać za rozwiązanie pozytywne, mając na uwadze coraz częstsze takie przypadki. W tym wypadku płatnik, choć z formalnego punktu widzenia wyraził zgodę, został wprowadzony w błąd, a jego oświadczenie dotknięte jest nieważnością względną. Z kolei zarzut niezachowania należytej staranności przez płatnika w sytuacjach zmanipulowania przez osoby trzecie nie zawsze może być uzasadniony, biorąc pod uwagę „dobre”, wręcz profesjonalne przygotowanie osób, które manipulują płatnikiem, oraz niekiedy brak wiedzy płatnika na takim poziomie technologicznym, który pozwalałby na dostrzeżenie, iż ma on do czynienia nie z dostawcą, lecz z osobą trzecią.

Niewątpliwie kwestia nieautoryzowanych transakcji wymaga indywidualnej oceny w każdym przypadku. Sformułowanie „nieautoryzowane transakcje” obejmuje cały katalog przypadków, z których część stanowią także te transakcje, które spełniają wymogi autoryzacji i uwierzytelnienia i na które została wprowadzona zgoda, ale w okolicznościach wskazujących na wadliwość.

²⁰ Kwestia ta stała się przedmiotem oceny Prezesa UOKiK, zob. Stanowisko Prezesa UOKiK w sprawie interpretacji przepisów ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych w zakresie dotyczącym nieautoryzowanych transakcji płatniczych, opublikowane jako „Nieautoryzowane transakcje płatnicze. Stanowisko Prezesa UOKiK” *Monitor Prawa Bankowego*, nr 2 (2023): 5–13.

Dopiero ocena okoliczności wyrażenia zgody (zezwoienia – w ujęciu projektu rozporządzenia PSR) przez płatnika pozwoli na zakwalifikowanie danej transakcji do katalogu transakcji nieautoryzowanych, z pełną tego konsekwencją w zakresie odpowiedzialności dostawcy.

Bibliografia

- Blocher, Marcin, Wojciech Iwański. „Nieautoryzowane transakcje płatnicze” *Monitor Prawniczy*, nr 9 (2020): 465–471.
- Fabiszewska, Marta. „Przegląd wybranego orzecznictwa w sprawach nieautoryzowanych transakcji płatniczych w latach 2021–2024” *internetowy Kwartalnik Anty-monopolowy i Regulacyjny* 14, nr 1 (2025): 151–168.
- Juzoń, Maciej. „Autoryzacja transakcji płatniczych w świetle przepisów i stanowiska UOKiK” *Monitor Prawa Bankowego*, nr 5 (2026): 23–37.
- „Nieautoryzowane transakcje płatnicze. Stanowisko Prezesa UOKiK” *Monitor Prawa Bankowego*, nr 2 (2023): 5–13.
- Ostaszewski, Grzegorz. „Odpowiedzialność banku z tytułu nieautoryzowanych transakcji płatniczych” *Monitor Prawa Bankowego*, nr 3 (2024): 80–88.
- Wyżykowski, Bartosz. „Przegląd aktualnego orzecznictwa w sprawach dotyczących nieautoryzowanych transakcji płatniczych” *Monitor Prawa Bankowego*, nr 9 (2020): 75–90.



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>

Czy należy rezygnować ze skargi nadzwyczajnej? O jej funkcjach i charakterze prawnym

Should the Extraordinary Complaint be Abandoned? On the Functions and Legal Nature of an Extraordinary Complaint

Abstract

This paper aims to analyze the instrument of an extraordinary complaint, its legal character and fundamental function considering the plans of its elimination from the justice system. It points out the role of this complaint as a means of protection against the breaches of constitutional rights and freedoms that may arise when a court judgement is issued. It indicates the need for a legal instrument which can be used to explore the constitutionality (compliance with the Constitution of Poland) of the acts of law (judgements, decisions and court orders). Without it, there is a gap in the legal system as regards the protection of constitutional rights. It is claimed that the possibility of dispersed control over the constitutionality of the law application in individual cases is desirable. The paper also includes proposals of amendments of the instrument of an extraordinary complaint. These involve the extension of the list of entities authorized to file it, the narrowing down of the grounds for the complaint, shorter deadlines for its filing or no need of jurors. They provide an opportunity for a discussion as to whether the extraordinary complaint should be amended, restricted in terms of the grounds for it or entirely eliminated from the justice system.

SŁOWA KLUCZOWE: skarga nadzwyczajna, kontrola zgodności z konstytucją wyroków (aktów stosowania prawa), prawa i wolności konstytucyjne, podstawy skargi nadzwyczajnej, ochrona praw konstytucyjnych.

KEYWORDS: extraordinary complaint, controlling the compliance of final judgements (acts of law) with the Constitution of Poland, constitutional rights and freedoms, grounds for an extraordinary complaint, protection of constitutional rights.

JACEK WIDŁO – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, e-mail: jwidlo@kul.pl, ORCID – 0000-0003-2685-8155.

1 | Wprowadzenie. Skarga nadzwyczajna jako środek ochrony wartości konstytucyjnych. Uwagi ogólne

Wraz z wejściem w życie ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym^[1], w dniu 3 kwietnia 2018 r. wprowadzono do polskiego porządku prawnego nowy instrument prawny służący wzruszaniu nawet prawomocnych orzeczeń sądowych – skargę nadzwyczajną.

Tenże nowy środek prawny służy kontroli zarówno orzeczeń w sprawach cywilnych, jak i w sprawach karnych sądów powszechnych oraz orzeczeń sądów wojskowych. Nie stosuje się go w stosunku do orzeczeń sądów administracyjnych.

Nie przesądzając zasadności wprowadzenia tego środka kontroli do porządku prawnego, co obecnie jest powszechnie krytykowane, a wynika z kojarzenia go z silnym upolitycznieniem wymiaru sprawiedliwości, w tym Sądu Najwyższego, należałoby pokusić się o ocenę rozwiązania prawnego niezależnie od praktyki jego funkcjonowania^[2]. Czy należy zlikwidować tę instytucję, bo jest

¹ Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 622 ze zm., dalej: uSN.

² Poza pojedynczymi przypadkami kontrowersji co do wydawanych orzeczeń (np. w sprawie sygn. akt I NSNc 79/20, czy sprawy sygn. akt I NSNc 89/20, która doprowadziła do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 listopada 2023 r., Wałęsa przeciwko Polsce, skarga nr 50849/21, zob. też wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 21 grudnia 2023 r., C-718/21), środek ten był stosowany i nie spotykał się z frontálną krytyką sposobu jego aplikacji w konkretnych sprawach. W dotychczasowej działalności Sądu Najwyższego rozpoznawano i uwzględniano skargi nadzwyczajne m.in. w przypadkach: występowania w obrocie prawnym dwóch orzeczeń w przedmiocie stwierdzenia nabycia spadku po tym samym spadkodawcy (postanowienie SN z 24 lutego 2021 r., sygn. akt I NSNc 132/20), orzeczenia przez sąd o nabyciu spadku na podstawie ustawy, przy pominięciu złożonego w toku postępowania przez jednego z uczestników testamentu (postanowienie SN z 12 stycznia 2021 r., sygn. akt I NSNc 111/20), orzeczenia o stwierdzeniu nabycia spadku w sytuacji złożenia skutecznych oświadczeń o odrzuceniu spadku (postanowienie SN z 15 czerwca 2020 r., sygn. akt I NSNc 62/19). Z wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wielka izba) z 21 grudnia 2023 r., C-718/21 wynika, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN nie ma statusu niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 akapit drugi Karty Praw Podstawowych, a wydane orzeczenie może być uznane za niebyłe (tak wyrok TSUE z 4 września 2025 r., C-225/22). Z wcześniej cytowanego orzeczenia ETPCz wynika, że orzeczenia wydane przez tę izbę naruszają prawa stron

zbędna, zła, uznaniowa i polityczna? Czy należy ją pozostawić w porządku prawnym, naprawiając to, co wadliwe i nie do zaakceptowania? Po pierwsze, instytucja ta w założeniu należy do kognicji Sądu Najwyższego niezależnie od koncepcji podziału na izby i sposobu powołania sędziów. Okoliczności towarzyszące jej funkcjonowaniu nie powinny przekreślać samych rozwiązań normatywnych, jej celów i funkcji, chyba że te są wadliwe.

Należałoby uznać, decydując się na rezygnację z instytucji skargi nadzwyczajnej, że dotychczasowy system ochrony prawnej obywatela jest pełny i nie ma luk. Nadto bardzo prawdopodobne, w świetle debaty publicznej, jest jej usunięcie z systemu prawnego i powrót do stanu prawnego sprzed jej wprowadzenia. Na pytanie, czy jest to optymalne rozwiązanie, należałoby odpowiedzieć, że stwierdzenie tego byłoby co najmniej przedwczesne.

Wprowadzeniu tego środka towarzyszyło przekonanie o konieczności poszerzenia instrumentów prawnych, które pozwalają na korygowanie prawomocnych orzeczeń sądowych, przy wydaniu których doszło do istotnego naruszenia prawa. Dodatkowo nie wystarcza tylko istotne, rażące naruszenie prawa, ale ponadto musi wystąpić jeszcze skutek w postaci naruszenia konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej albo jedna z dwóch pozostałych przesłanek wynikających z art. 89 § 1 pkt 2 i 3 uSN[3]. Orzeczenie podlega wzruszeniu – uchyleniu albo zmianie w sytuacji, gdy nie tylko doszło do istotnego naruszenia prawa, ale jest ono dodatkowo niesprawiedliwe w takim stopniu, że narusza jedną z najważniejszych zasad i wartości konstytucyjnych. Celem jest przywrócenie wartości konstytucyjnych wynikających z zasady zawartej w art. 2 Konstytucji[4], naruszonych konkretnym aktem stosowania prawa, który zmaterializował się w postaci sądowego wyroku, postanowienia, nakazu zapłaty.

Należy więc uznać, że obecnie brak jest instrumentu prawnego, który pozwalałby na kontrolę zgodności z konstytucją aktów stosowania prawa w postaci wyroków sądowych. Skarga kasacyjna dotyczy naruszeń prawa materialnego lub procesowego, w jej ramach nie dochodzi do konfrontacji skutków

z art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

³ Zarzucana często niedookreśloność przesłanek związana jest z odwołaniem się w zakresie skutku do naruszenia konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa, przy czym jednocześnie (koniunkcja) musi wystąpić jedna z trzech podstaw skargi nadzwyczajnej (art. 89 § 1 uSN). O kwestii niedookreśloności skargi nadzwyczajnej w dalszych rozważaniach.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

wydanego orzeczenia z wzorcami ochrony konstytucyjnej, do których nie odwołują się przesłanki jej stosowania.

Już starożytni Grecy zauważyli, że każda norma jest ze swej istoty ogólna, abstrakcyjna, skostniała i niedopasowana do konkretnego zdarzenia, a właśnie to zdarzenie podlegające ocenie prawnej jest dla każdego obywatela niepowtarzalne, wyjątkowe, czasem najważniejsze w życiu. Cała sztuka w tym, aby mądrze, słusznie i sprawiedliwie zaaplikować tę abstrakcyjną normę do konkretnego stanu faktycznego – zdarzenia mającego znaczenie prawne dla strony postępowania sądowego. Ten proces stosowania prawa odbywa się w ramach postępowania sądowego. Niekiedy na skutek stosowania prawa przez sąd dochodzi do wydania indywidualnego aktu jurysdykcyjnego – wyroku czy postanowienia, które co do istoty są nie do zaakceptowania z punktu widzenia poczucia sprawiedliwości i zasad konstytucyjnych – w ramach demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Właśnie ochrona wartości konstytucyjnych (art. 2 Konstytucji RP) w zakresie sądowego stosowania prawa i możliwość nadzwyczajnego korygowania orzeczeń sądowych, które te wartości naruszają, jest, jak się wydaje, zasadniczym celem instytucji skargi nadzwyczajnej. Instrument prawny, jakim jest skarga nadzwyczajna, pozwala na przywracanie standardów ochrony konstytucyjnej w indywidualnych sprawach, w obszarze ochrony sądowej. Nie nadaje się do wykorzystania w innych sferach funkcjonowania systemu prawnego, w ramach realizacji praw i wolności określonych Konstytucją. Można stwierdzić, że tej funkcji nie wypełniają inne środki odwoławcze czy też ochrony prawnej, tak by zapewnić zgodność stosowania prawa (aktów stosowania prawa) z Konstytucją w indywidualnych sprawach.

Powstaje pytanie, czy indywidualna skarga oparta na naruszeniu wartości konstytucyjnych kierowana w założeniu do niezależnego Sądu Najwyższego jest instrumentem zbędnym i szkodliwym? Czy sposób uregulowania tej instytucji jest nie do zaakceptowania i powinna być ona zlikwidowana? Czy można by jednak rozważyć jej naprawę i modernizację, odpowiadając na sformułowane wobec tej instytucji zarzuty?

2 | Ogólna charakterystyka skargi nadzwyczajnej

Skarga nadzwyczajna należy do nadzwyczajnych środków zaskarżenia, dotyczy spraw cywilnych i karnych i została systemowo umieszczona nietypowo, poza ustawami procesowymi – kodeksem postępowania cywilnego i kodeksem

postępowania karnego. Dotyczy zaskarżenia prawomocnych orzeczeń. Może być wniesiona wyłącznie przez podmioty do tego legitymowane (ograniczenie zdolności postulacyjnej): Rzecznika Praw Obywatelskich, Prokuratora Generalnego, a także w zakresie swojej właściwości – Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Pacjenta, Przewodniczącą Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznika Finansowego, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców i Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (art. 89 § 2 uSN)[5].

Materialne przesłanki skargi nadzwyczajnej (ogólna i szczegółowe) zostały wskazane w art. 89 uSN. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, od prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub sądu wojskowego kończącego postępowanie w sprawie może być wniesiona skarga nadzwyczajna (przesłanka ogólna), o ile:

- 1) orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji lub
- 2) orzeczenie w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, lub
- 3) zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego (przesłanki szczegółowe).

Orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

Skargi nadzwyczajnej nie można oprzeć na zarzutach, które były przedmiotem rozpoznawania skargi kasacyjnej lub kasacji przyjętej do rozpoznania przez Sąd Najwyższy (art. 90 § 2 uSN). Skargi nadzwyczajnej nie można wnieść od wyroku ustalającego nieistnienie małżeństwa, orzekającego unieważnienie małżeństwa albo rozwód, jeżeli choćby jedna ze stron po uprawomocnieniu się takiego orzeczenia zawarła związek małżeński, oraz od postanowienia o przysposobieniu. Skarga nadzwyczajna nie jest także dopuszczalna w sprawach o wykroczenia i wykroczenia skarbowe (art. 90 § 3 i 4 uSN).

Jeżeli chodzi o przesłanki formalne, to skarga nadzwyczajna może być wniesiona od prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub wojskowego

⁵ W odniesieniu do orzeczeń, które uprawomocniły się przed wejściem w życie ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 8 grudnia 2017 r. (tj. przed 3 kwietnia 2018 r.), legitymacja do wniesienia skargi nadzwyczajnej przysługuje wyłącznie Rzecznikowi Praw Obywatelskich i Prokuratorowi Generalnemu (art. 115 § 1a uSN).

kończącego postępowanie w sprawie. Nie można złożyć skargi nadzwyczajnej od innych orzeczeń mających charakter wpadkowy czy dotyczących orzeczeń sądów administracyjnych lub postanowień prokuratora; nie przysługuje od orzeczeń Sądu Najwyższego.

Skarga nadzwyczajna nie może być wniesiona, jeżeli orzeczenie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia (subsydiarny charakter skargi). Nie oznacza to, że wniesienie skargi nadzwyczajnej powinno być poprzedzone wniesieniem innych możliwych nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

Skarga nadzwyczajna może być złożona od tego samego orzeczenia w interesie tej samej strony tylko raz (art. 90 § 1 uSN). Co do zasady, skarga nadzwyczajna może być wniesiona w terminie pięciu lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia. Jeżeli od orzeczenia zostanie wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna, skarga nadzwyczajna może być wniesiona w terminie roku od dnia ich rozpoznania (art. 89 § 4 uSN)[6].

3 | Funkcje skargi nadzwyczajnej – kontrola zgodności z konstytucją rozstrzygnięć sądowych

3.1 Pojęcie funkcji prawa

Skarga nadzwyczajna jest instytucją prawną. Warto na nią spojrzeć przez pryzmat funkcjonalny, tj. funkcji, jaką ma spełniać taka instytucja, szczególnie w zamierzeniu ustawodawcy.

Pojęcie funkcji jest przedmiotem analizy teorii prawa i prawoznawstwa[7].

⁶ W tym miejscu zasygnalizowano zasadnicze cechy tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia. Nie pretendując do szczegółowych rozważań, należy zauważyć, że zagadnienia dotyczące charakteru prawnego skargi nadzwyczajnej były przedmiotem pogłębionych rozważań, do których odsyłam: Tadeusz Ereciński, Karol Weitz, „Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych” *Przegląd Sądowy*, nr 2 (2019): 7–19; Tadeusz Zembrzusi, „Skarga nadzwyczajna w polskim postępowaniu cywilnym” *Państwo i Prawo*, nr 6 (2019): 123; Tadeusz Zembrzusi, „Wpływ wprowadzenia skargi nadzwyczajnej na skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia” *Przegląd Sądowy*, nr 2 (2019): 20; Anna Michalak, „Skarga nadzwyczajna – dopełniający czy konkurencyjny wobec skargi konstytucyjnej instrument ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki” *Przegląd Sejmowy*, nr 2 (2019): 73; Krzysztof Szczucki, *Komentarz do art. 89 ustawy o Sądzie Najwyższym* (Lex, 2018).

⁷ W tym zakresie pozostaje odesłać do reprezentatywnych opracowań dotyczących

Pojęcie „funkcja” rozumie się wieloznacznie^[8], dotyczy to także pojęcia „funkcja prawa”. Zasadnicze znaczenie dla niniejszych rozważań ma przyjęcie dwóch rodzajów znaczenia pojęcia „funkcja”: (1) po pierwsze, jako funkcje założone: oczekiwania, wymagania w stosunku do prawa (które mogą być określone jako cele ustanowienia regulacji prawnej przez ustawodawcę), (2) po drugie, jako funkcje realizowane (faktycznie): społeczne skutki, następstwa działania prawa^[9].

W pierwszym znaczeniu możemy mówić o celu^[10] regulacji prawnej, w drugim o funkcji *sensu stricto*. Idealem jest, gdy funkcja pełni założony przez ustawodawcę cel.

W uproszczeniu funkcję ujmuje się jako skutek typowy działania – funkcjonowania instytucji prawnej założony przez ustawodawcę, w omawianym przypadku działania instytucji skargi nadzwyczajnej. Dalsza analiza funkcji ograniczona jest do dwóch powyżej wymienionych znaczeń. W przypadku skargi nadzwyczajnej na plan pierwszy wysuwa się funkcja ochronna prawa (funkcja bezpośrednia) i wynikające z niej funkcje niższego rzędu. Oprócz funkcji ochronnej należy wskazać wynikającą z niej funkcję kontrolną. Celem wypowiedzi nie jest omówienie wszystkich funkcji skargi nadzwyczajnej, lecz wskazanie na jedną z nich, to jest na funkcję kontrolną – badania zgodności z konstytucją rozstrzygnięć sądowych. Należy rozważyć, czy powinien istnieć środek prawny spełniający tę funkcję, czy może tę funkcję pełnić skarga nadzwyczajna?

tych zagadnień: Czesław Znamierowski, *Oceny i normy* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1957), 94–95; Zygmunt Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych* (Warszawa-Poznań: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1983), 96 i n.; Zygmunt Ziemiński, „O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa” *Państwo i Prawo*, nr 12 (1987): 15–28; *Społeczne poglądy na funkcje prawa*, red. Maria Borucka-Arctowa (Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1982), 8 i n.; Iwona Bogucka, *Funkcje prawa. Analiza pojęcia* (Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2000), 67; Michał Skąpski, *Ochronna funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej* (Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2006), Lex.

⁸ Skąpski, *Ochronna funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej*.

⁹ *Społeczne poglądy na funkcje prawa*, red. Maria Borucka-Arctowa, 8 i n.; Skąpski, *Ochronna funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej*.

¹⁰ Mówiąc o celu, należy mieć na myśli stan rzeczy, który według czyjegoś zamierzenia ma być osiągnięty, Ziemiński, „O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa”, 20.

3.2 Funkcja badania konstytucyjności aktów stosowania prawa

Istotą ochrony prawnej i mechanizmu kontroli orzeczeń jest przywrócenie stanu zgodności orzeczenia z prawami i wolnościami, szerzej – zasadami i wolnościami wynikającymi z Konstytucji i istoty demokratycznego państwa. Jak się wskazuje obecnie, pierwszą z trzech podstaw szczegółowych skargi nadzwyczajnej jest naruszenie przez orzeczenie zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji (art. 89 § 1 pkt 1 uSN). W uzasadnieniu projektu ustawy podniesiono, że w tym zakresie instytucja skargi nadzwyczajnej nie tylko nie stoi w sprzeczności ze skargą konstytucyjną (art. 79 ust. 1 Konstytucji RP), ale stanowi uzupełnienie pozostawionej przez nią luki^[11].

Funkcja badania konstytucyjności w ramach instytucji skargi nadzwyczajnej polega na weryfikacji zapadłego prawomocnego orzeczenia jako aktu stosowania prawa pod kątem skutków, jakie wywołuje. Do kognicji sądu w tym przypadku należy ustalenie, czy skutkiem zapadłego orzeczenia, w związku ze spełnieniem kumulatywnie przesłanki ogólnej z art. 89 § 1 uSN i jednej z przesłanek szczegółowych (art. 89 § 1 pkt 1–3 uSN), nie jest naruszenie wartości konstytucyjnych, praw i wolności określonych w art. 30 i n. Konstytucji, w takim nasileniu, iż doszło do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji).

W istocie badaniu zgodności z Konstytucją podlega kwestia sposobu stosowania prawa przez sądy w kontekście wartości konstytucyjnych. Ma więc miejsce swoisty „sąd nad sprawą” i zapadłym w niej rozstrzygnięciem (postanowienie, wyrok, nakaz zapłaty), a nie sąd „nad prawem”, co jest funkcją kontroli konstytucyjności wykonywanej przez Trybunał Konstytucyjny, np. w ramach skarg konstytucyjnych^[12]. Dokonuje się też oceny skutków konkretnego orze-

¹¹ Uzasadnienie projektu ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, druk sejmowy VIII kadencji nr 2003, www.sejm.gov.pl [dostęp: 25.07.2024]; Michalak, „Skarga nadzwyczajna – dopełniający czy konkurencyjny wobec skargi konstytucyjnej instrument ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki”, 73; Szczucki, *Komentarz do art. 89 ustawy o Sądzie Najwyższym*. Zob. też co do analizy porównawczej instytucji wąsko ujętej skargi konstytucyjnej i skargi nadzwyczajnej Aleksandra Syryt, „Skarga konstytucyjna a skarga nadzwyczajna: analiza porównawcza instytucji usuwania naruszeń wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP” *Prawo i Więż*, nr 4 (2022): 36–58.

¹² Co do ujętej wąsko instytucji i funkcji skargi konstytucyjnej Syryt, „Skarga konstytucyjna a skarga nadzwyczajna: analiza porównawcza instytucji usuwania naruszeń wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP”, 36.

czenia, a nie tylko oceny legalności przesłanek jego wydania, jak to ma miejsce przy innych środkach zaskarżenia. W tym zakresie ustawodawca posługuje się swoistą klauzulą generalną, która pozwala na wzięcie pod uwagę okoliczności, które nie mają charakteru norm stanowionych. Powstaje pytanie, czy niedookreśloność klauzuli demokratycznego państwa prawa, czy też podstaw szczególnych – naruszenia praw i wolności określonych Konstytucją (art. 89 § 1 uSN) – nie powoduje zbyt dużego ryzyka dla systemu prawnego, polegającego na uchylaniu prawomocnych rozstrzygnięć sądowych? Czy nie powoduje arbitralności stosowania prawa, w rozumieniu wartości konstytucyjnych, co może negatywnie wpływać na zasadę stabilności orzeczeń, jak podnosi się między innymi w ramach krytyki omawianej skargi? W rachubę także mogą wchodzić podejrzenia o instrumentalne stosowanie instytucji. Kwestia ta wymaga rewizji, nie oznacza jednak konieczności rezygnacji z tego instrumentu w ogóle i wyrugowania go z systemu prawnego. Skarga nadzwyczajna pozwala bowiem na korektę orzeczeń, by były one sprawiedliwe, a nie tylko formalnie zgodne z prawem, ze względu na ich konsekwencje oraz oddziaływanie na prawa i wolności konstytucyjne określone w art. 30 i n. Konstytucji RP w konkretnej sprawie. *Novum* tego nadzwyczajnego środka prawnego jest możliwość brania pod uwagę konsekwencji prawnych zapadłego orzeczenia, skutków prawnych dla stron, osób trzecich oraz ich konstytucyjnie określonych praw.

O miejscu skargi nadzwyczajnej w systemie środków zaskarżenia świadczy przede wszystkim jej publicznoprawna funkcja. W uzasadnieniu postanowienia pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 2003 r., S 1/03, oraz uzasadnieniu wyroku pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 19 lutego 2003 r., P 11/02, podkreślono, że w polskim porządku prawnym brak jest nadzwyczajnego środka zaskarżenia, który pozwalałby na skuteczną ochronę praw i wolności gwarantowanych w Konstytucji. Dzieje się tak, ponieważ roli takiego szczególnego instrumentu nie spełnia skarga konstytucyjna, która w polskim systemie prawnym została ukształtowana wąsko i jest nakierowana wyłącznie na usunięcie z porządku prawnego przepisu naruszającego prawa i wolności. Skarga konstytucyjna nie służy zaś skorygowaniu wadliwości wynikającej z błędnego stosowania prawa i to także w sytuacji, kiedy miałoby ono charakter ewidentny i byłoby dostrzeżone przez instytucje szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości. Sięgając do uzasadnienia projektu ustawy, należy zauważyć, że ustawodawca w konsekwencji uznał, że dotychczasowe nadzwyczajne środki zaskarżenia są „niewystarczające do ochrony konstytucyjnych wolności i praw obywateli, w przypadku ich naruszenia wyrokami sądów” ze

względu na fakt, że „w obrocie prawnym pojawiają się prawomocne orzeczenia, którym daleko do oczekiwanych standardów”^[13].

Reasumując, skarga nadzwyczajna, która kierowana jest przeciwko prawomocnemu orzeczeniu, nie stanowi kontroli zgodności z konstytucją przepisów (w zasadzie kontrola ta może mieć charakter pośredni i służy rozproszonej kontroli konstytucyjności w konkretnych sprawach), stanowi więc uzupełnienie środków ochrony prawnej wartości konstytucyjnych^[14]. W ramach tej instytucji kontroluje się zgodność powstałych lub mogących powstać w przyszłości skutków orzeczeń, jako efektu stosowania prawa przez sądy, z zasadami i wolnościami wynikającymi z norm konstytucyjnych.

Pochopna rezygnacja z tego instrumentu osłabi ochronę praw konstytucyjnych obywatela. Osłabi też możliwość korzystania z rozproszonej kontroli konstytucyjności w konkretnych sprawach.

Należy się przyjrzeć, jakie wartości konstytucyjne pomaga chronić skarga nadzwyczajna, czy instytucję tę należy wyrugować z systemu, czy też przekazać ją do kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Wybór Sądu Najwyższego jako organu rozpoznającego skargi nadzwyczajne wiąże się niewątpliwie z tą okolicznością, że w tym wypadku kontrola konstytucyjności dotyczy aktów stosowania prawa, a nie zgodności norm konstytucyjnych z normami niższego rzędu, co należy do właściwości Trybunału Konstytucyjnego.

4 | Chronione wartości konstytucyjne. Przestanka ogólna skargi nadzwyczajnej

Problem ze stosowaniem instytucji skargi nadzwyczajnej może wiązać się zarówno z zastosowaniem klauzuli generalnej opisującej podstawy jej stosowania

¹³ Uzasadnienie projektu ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, druk sejmowy VIII kadencji nr 2003, www.sejm.gov.pl [dostęp: 25.07.2024]; Marek Dobrowolski, „Skarga konstytucyjna i nadzwyczajna. Na czym polega ją, czym się różni?” *Gazeta Prawna*, 3 lipca 2021, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8199127,skarga-konstytucyjna-nadzwyczajna-sad-najwyzszy-marek-dobrowolski.html> [dostęp: 8.05.2026]; Syryt, „Skarga konstytucyjna a skarga nadzwyczajna: analiza porównawcza instytucji usuwania naruszeń wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP”, 3.

¹⁴ Michalak, „Skarga nadzwyczajna – dopełniający czy konkurencyjny wobec skargi konstytucyjnej instrument ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki”, 75 i n.

(tzw. przesłanki ogólnej)[15], ze sposobem jej wykładni, jak i ze zbyt szerokim zakreśleniem podstaw tejże skargi. Ten drugi problem można rozwiązać poprzez ograniczenie w drodze zmian legislacyjnych tzw. podstaw szczególnych skargi nadzwyczajnej (art. 89 § 1 pkt 1–3 uSN).

Co do pierwszej kwestii, zgodnie z art. 2 Konstytucji RP[16] „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Dopiero jednak wypełnienie treścią tej ogólnej zasady w konkretnym przypadku daje podstawy do formułowania zarzutów ze skargi nadzwyczajnej w oparciu o określone podstawy szczególne skargi, wyartykułowane w art. 89 § 1 pkt 1–3 uSN. Do tych podstaw (przesłanki szczególne) trzeba zaliczyć naruszenie praw i wolności konstytucyjnych (art. 30 i n. Konstytucji RP). Przy czym należy zauważyć, że skarga nadzwyczajna służy kontroli i usuwaniu z systemu najbardziej rażących i drastycznych przypadków naruszenia prawa – w postaci praw i wolności konstytucyjnych, zmierzających w prawomocnych rozstrzygnięciach sądowych, które naruszają zasadę państwa prawnego. Może mieć miejsce sytuacja, gdy prawomocne orzeczenie narusza normy prawa stanowionego materialnego lub procesowego, a nawet wolności i prawa konstytucyjne. Często dzieje się tak wobec niezaskarżenia orzeczenia w zwykłym toku instancji. Może być to też skutkiem wadliwego rozstrzygnięcia sądu odwoławczego, od którego nie zawsze służy środek zażalenia w postaci skargi kasacyjnej. Funkcja kontrolna skargi nadzwyczajnej może uruchomić ochronę prawną dopiero wówczas, gdy ze względu na rażący charakter uchybienia sądowego dochodzi do naruszenia reguły demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

15 Art. 89 § 1 pkt 1–3 uSN: to jest spełnienia przesłanki „konieczności zapewnienia zgodności wydanego orzeczenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, (przesłanka ogólna), o ile: 1) orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji lub 2) orzeczenie w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, lub 3) zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego (przesłanki szczególne)”.

16 Jak wskazał NSA w wyroku z 23 stycznia 2020 r., II FSK 2730/19: „1. Artykuł 2 Konstytucji stanowi ogólne zasady i nie może stanowić samodzielnej podstawy kasacyjnej. Zasada demokratycznego państwa prawnego oznacza również konieczność zapewnienia pewności co do prawa. Tym samym postępowania nadzwyczajne, mające służyć wzruszeniu ostatecznych decyzji i postanowień, mogą dotyczyć tylko najpoważniejszych wad tych aktów lub poważnych wad postępowania. Nie mogą one zastępować kontroli instancyjnej i prowadzić do ponownego rozpoznania sprawy [...]”.

Jak się wskazuje w doktrynie, przepis art. 2 Konstytucji RP wyraża trzy odrębne zasady konstytucyjne: państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwości społecznej. Zasady te należy treściowo rozpatrywać łącznie, mają one charakter komplementarny, wzajemnie uzupełniający się, tworząc regułę nadrzędną (bardziej abstrakcyjną)[17]. Przepis art. 2 Konstytucji RP wyraża zasadę rządów prawa i jego nadrzędności jako wartości samej w sobie. Idea ta ma znaczenie historyczne i ponadnarodowe.

Koncepcja państwa prawnego wyrażona została w anglosaskiej formule rządów prawa (*rule of law*)[18] oraz charakterystycznej dla krajów niemieckojęzycznych formule państwa prawnego (*Rechtsstaat*). Anglosaskie koncepcje rządów prawa nawiązują przede wszystkim do poglądów Johna Locke'a, z kolei niemieckie do poglądów Immanuela Kanta. Jak się wskazuje, mimo tych odmienności idea rządów prawa i państwa prawnego opiera się na takich samych wartościach przypisywanych prawu: powszechności, pewności, dostępności, przewidywalności[19]. W ramach niemieckiej koncepcji państwa prawnego (w relacji państwa i prawa) ukształtował się jego aspekt formalny, określający przede wszystkim zasady funkcjonowania państwa na podstawie prawa. Podstawowym źródłem prawa stała się ustawa, na niej powinien być oparty porządek prawny[20].

Według Klaus Sтерна państwo prawne to takie, w którym władza publiczna wykonywana jest wyłącznie na podstawie Konstytucji i ustaw w celu ochrony

17 Wojciech Sokolewicz, „Artykuł 2”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Lech Garlicki, Marek Zubik, t. V (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016); Elżbieta Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* (Toruń: TNOiK, 2003), 35, 145; Piotr Tuleja, „Art. 2”, [w:] *Konstytucja RP, t. I: Komentarz do art. 1–86*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek (Warszawa: C.H. Beck, 2016).

18 Już Samuel Rutherford, szkocki pastor, w swoim dziele *Lex, Rex* (1644) stwierdził, że król nie mógł być ponad prawem, był zobowiązany postępować zgodnie z obowiązującymi przepisami i w oparciu o nie sprawować rządy. Zob. Samuel Rutherford, *Lex Rex. The Law and the Prince. A Dispute for The Just Prerogative of King and People*. <http://www.constitution.org/sr/lexrex.html> [dostęp: 19.04.2026]; Joanna Podczaszy, „Koncepcja rządów prawa a jej stosowanie w Polsce”, [w:] *Rządy prawa i europejska kultura prawna*, red. Andrzej Bator, Joanna Helios, Wioletta Jedlecka (Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2014), 29.

19 Tuleja, „Art. 2”, 7.

20 Piotr Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)* (Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2003), 51; Morawska, *Klauzula państwa prawnego*, 34 i n.

godności człowieka, wolności, sprawiedliwości i pewności prawa^[21].

Zasada państwa prawnego stanowi też podstawę ustrojową Unii Europejskiej. W myśl art. 2 TUE jedną z podstawowych wartości, na których opiera się UE, jest państwo prawne.

Na klauzulę państwa prawnego składa się określony „zespół wartości”^[22]. Wartości te są bezpośrednio wyrażone w Konstytucji RP lub też wyprowadzane z niej pośrednio. Tworzą one pewien kanon, który nie ma charakteru katalogu zamkniętego.

Elementami zasady państwa prawnego są m.in.: zasada proporcjonalności w ograniczaniu praw, prawo do sądu, prawo do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władz publicznych, zasada legalizmu, dwuinstancyjność postępowania sądowego^[23].

Rozmiar wypowiedzi nie pozwala na szczegółową analizę sposobów naruszenia chronionych wartości – praw i wolności konstytucyjnych. Należy zauważyć, że ich naruszenie konkretnym rozstrzygnięciem musi być na tyle nasilone, że narusza w konsekwencji istotę demokratycznego państwa prawa, co czyni koniecznym usunięcie rozstrzygnięcia (wyroku, postanowienia co do istoty sprawy) z systemu prawnego. Wynika to z kognicji sądu, który powinien badać skutki naruszenia wartości konstytucyjnych, co nie mieści się w zakresie badania i kontroli prawnej orzeczeń, w ramach dotychczasowych zwykłych (apelacji, zażalenia) i nadzwyczajnych środków zaskarżenia (skargi o wznowienie postępowania, skargi kasacyjnej). Oprócz skutku sąd powinien brać pod uwagę znaczenie chronionej i naruszonej wartości oraz istotność naruszenia.

²¹ Klaus Stern, *Der Rechtsstaat (mowa rektorska)* (Köln, 1971), cyt. za: Justyna Przedańska, „»Ab ovo«, czyli o koncepcji państwa prawa”, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. Jerzy Korczak (Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2016), 401 i n.

²² Wyrok TK z 25 listopada 1997 r., K 26/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 64.

²³ Wyroki TK z: 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256; 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50; 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32; 31 stycznia 2013 r., K 14/11, OTK-A 2013, nr 1, poz. 7; 24 kwietnia 2014 r., SK 56/12, OTK-A 2014, nr 4, poz. 42.

5 | Metody dekodowania klauzuli generalnej państwa prawa

Powstaje pytanie o sposób ustalania zasady ogólnej, a następnie zasad szczegółowych wynikających z klauzuli państwa prawa. Jak się wskazuje, wyprowadzanie z tej klauzuli zasad szczegółowych może odbywać się dwukierunkowo: po pierwsze, na podstawie przyjętego w polskim prawoznawstwie rozumowania inferencyjnego, a po drugie, poprzez traktowanie klauzuli państwa prawnego jako klauzuli generalnej^[24].

W ramach tej klauzuli dekoduje się zasady szczegółowe, takie jak zasada zaufania obywatela do państwa, bezpieczeństwa prawnego i stabilności prawa, zasada ochrony praw słusznie nabytych^[25]. Wskazuje się na stały katalog tych zasad, wywodzony przede wszystkim z zasady zaufania osoby do państwa i stanowionego przez nie prawa. Katalog ten nie ma jednak charakteru zamkniętego i może zostać poszerzony, o ile doktryna, sądy oraz TK „odnajdą” w klauzuli państwa prawnego takie zasady, które są konieczne dla prawidłowego określenia relacji władzy publicznej do osoby^[26]. Jak zauważono wcześniej, przejawem demokratycznego państwa prawnego jest prawo do sądu i efektywnej ochrony sądowej. Realizacja tej zasady w ramach procesu stosowania prawa w postępowaniach sądowych polega, po pierwsze, na możliwości korygowania wadliwych orzeczeń sądowych w ramach instytucji skargi nadzwyczajnej. Po drugie, idea państwa demokratycznego sprowadza się do tego, że państwo to musi spełniać określone cechy. Do najważniejszych należy podział władzy i ochrona mniejszości.

Po trzecie, jeżeli zaś chodzi o zasadę sprawiedliwości społecznej, to po 1989 r. TK odrzucił klasowe rozumienie sprawiedliwości społecznej na rzecz koncepcji sprawiedliwości dystrybtywnej, a w odniesieniu do zasady równości TK usta-

²⁴ Tuleja, „Art. 2”, 21.

²⁵ Np. zawieszenia podwyżki płac pracowników państwowych szkół wyższych (wyrok TK z 18 stycznia 2005 r., K 15/03, OTK-A 2005, nr 1, poz. 5), ograniczenia uprawnień kombatanckich (wyrok TK z 9 marca 2004 r., K 12/02, OTK-A 2004, nr 3, poz. 19), zawieszenia wypłaty świadczeń z ubezpieczenia społecznego z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (wyrok TK z 31 stycznia 2006 r., K 23/03, OTK-A 2006, nr 1, poz. 8), ograniczenia uprawnień gwarantowanych w dawnym systemie emerytalno-rentowym (wyrok TK z 20 listopada 2001 r., SK 15/01, OTK-A 2001, nr 8, poz. 252).

²⁶ Tuleja, „Art. 2”, 47.

łał zakres swobody normatywnej ustawodawcy^[27].

Normatywny aspekt zasady sprawiedliwości społecznej przejawia się w jej trzech podstawowych rodzajach: sprawiedliwości dystrybutywnej, proceduralnej i retrybutywnej. Zasada sprawiedliwości społecznej może więc być pojmowana jako czynnik prowadzący do słusznego (sprawiedliwego) wyważenia interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki^[28].

Z art. 2 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny wywodzi też zasadę sprawiedliwości proceduralnej, która z kolei będzie miała znaczenie w ocenie procedur stosowania prawa. Sprawiedliwość proceduralna jest przywoływana z reguły w związku z prawem do sądu oraz stosowaniem prawa przez pozostałe organy władzy publicznej: „Zasada sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej swoje źródło ma przede wszystkim w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wiąże ją również z wartościami wywodzonymi z zasady demokratycznego państwa prawnego, oceniając zaskarżone przepisy przez pryzmat art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji”^[29].

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyraża się przekonanie, że zasada sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej ma uniwersalny charakter, dotyczy wszystkich etapów i rodzajów postępowania^[30]. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego formułowało także funkcje społeczne sprawiedliwej procedury sądowej. Procedura taka ma szczególne znaczenie dla kształtowania zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości i poczucia poszanowania ich praw.

6 | Konstrukcja art. 89 uSN i zawartej w nim klauzuli demokratycznego państwa prawa

Należy uznać, że niezależnie od sposobu kwalifikacji prawnej zasady wynikającej z art. 2 Konstytucji RP, przepis art. 89 § 1 pkt 1 uSN posługuje się klauzulą generalną służącą podmiotom w celu uzyskania ochrony wartości wynikających z zasad konstytucyjnych. Jest to więc instrument innego rodzaju

²⁷ W zakresie ustawowego zróżnicowania prawa do emerytury – orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK 1992, nr 1, poz. 7.

²⁸ Wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87.

²⁹ Por. postanowienie TK z 12 września 2007 r., SK 99/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 100 oraz wyrok TK z 1 lipca 2008 r., SK 40/07.

³⁰ Wyroki TK z 30 maja 2007 r., SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53, oraz z 20 maja 2008 r., P 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 61.

niż indywidualna skarga konstytucyjna z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, pozwalająca w indywidualnych sprawach na kontrolę konstytucyjności przepisów.

W wyroku z 1 lipca 2014 r.^[31] TK stwierdził, że w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną kontrola konstytucyjności przepisów ustawy może odbywać się na podstawie postanowień konstytucyjnych statuujących wolności lub prawa podmiotowe, a zatem postanowień będących podstawą normy prawnej adresowanej do obywatela, kształtującej jego sytuację prawną i dającej mu możliwość wyboru zachowania^[32]. Z orzecznictwa TK wynika, że katalog praw i wolności, wymienionych w rozdz. II Konstytucji RP, obejmuje i zasadniczo wyczerpuje pojęcie „konstytucyjnych wolności lub praw”, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. W interpretacji postanowień zawartych w tym rozdziale mogą być pomocne klauzule generalne, takie jak np. klauzula demokratycznego państwa prawnego, ale nie mogą one stanowić samoistnej podstawy skargi konstytucyjnej^[33].

Należy uznać, że art. 89 § 1 uSN^[34], formułując podstawy skargi nadzwyczajnej, posługuje się klauzulą generalną. Klauzula demokratycznego państwa prawa rzeczywistnie istniejącego zasady sprawiedliwości społecznej nie jest jednak samodzielną podstawą wniesienia skargi nadzwyczajnej, ale swoistym „filtrem aksjologicznym”, który musi wystąpić łącznie obok trzech enumeratywnie wymienionych podstaw skargi nadzwyczajnej. Omówienie praw i wolności konstytucyjnych, przed których naruszeniem ma chronić skarga nadzwyczajna, zostanie zasadniczo pominięte.

7 | Rozumowanie inferencyjne czy klauzula generalna?

Powstaje pytanie, jak dekodować normy-reguły postępowania, jeżeli przepis częściowo odwołuje się do zasady prawnej, a częściowo zawiera normę, ma więc charakter mieszany. Należy wstępnie uznać, że ma to miejsce w wypadku art. 89 § 1 uSN.

Ustalanie reguł postępowania przy wykorzystaniu zasad prawa jest skomplikowane.

³¹ Wyrok TK z 1 lipca 2014 r., SK 6/12, OTK-A 2014, nr 7, poz. 68.

³² Wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., SK 10/O3, OTK-A 2004, nr 1, poz. 2.

³³ Tuleja, „Art. 2”, 45.

³⁴ Zob. przypis 15.

Należy sobie odpowiedzieć, czym są zasady prawa^[35]. Czy zawierają reguły postępowania, jak normy prawne wskazujące na sposób działania adresata w określonym stanie faktycznym (w uproszczeniu nakaz lub zakaz postępowania)? Ostatnio próbę określenia zasad prawa podjęła Magdalena Wilejczyk, odwołując się do koncepcji Ronalda Dworkina^[36]. Reguły prawa według tej teorii, inaczej ujmując: „normy prawne”, mają przede wszystkim tę cechę, że jeśli tylko spełniony jest określony w regule zakres jej zastosowania (hipoteza), to opisane w jej dyspozycji konsekwencje muszą wystąpić i daje ona pewność wystąpienia określonych skutków. Cechę tę określa się jako konkluzywność. Druga właściwość reguł polega na tym, że w razie zachodzącego między nimi konfliktu istnieją wyraźne reguły kolizyjne, umożliwiające ustalenie, którą z tych kolidujących reguł należy w danym przypadku uznać za obowiązującą.

Według tej koncepcji zasady prawa, w odróżnieniu od typowych reguł prawnych (norm prawnych), są, po pierwsze, niekonkluzywne (niedefinitywne), ponieważ spełnienie określonego w danej zasadzie zakresu jej zastosowania nie gwarantuje jeszcze nastąpienia wskazanych w niej skutków prawnych^[37]. Druga różnica wiąże się ze sposobem rozwiązywania konfliktów (np. dwóch konkurujących zasad). Jeżeli bowiem nie ma żadnych stałych wskazówek pozwalających usunąć taką sprzeczność, to rozwiązanie konfliktu zasad następuje zawsze *in casu* – na gruncie konkretnego stanu faktycznego, na tle którego organ stosujący prawo wybiera tę zasadę, która ma w konkretnym sporze większą doniosłość i znaczenie. Natomiast nie wyklucza to, że w innej sytuacji (stanie faktycznym) wybór ochrony i preferencja zasad może okazać

³⁵ Wskazuje się na pojęcie zasad prawnych jako nakazów optymalizacyjnych, różniących się od reguł prawnych niekonkluzywnością w procesie stosowania, M. Romanowicz, [w:] *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, red. Tomasz Stawecki, Jan Winczorek (Warszawa: Wolters Kluwer, 2014), Lex; co do charakteru zasad prawnych i ich niekonkluzywnego charakteru H.L.A. Hart, *Pojęcie prawa*, tłum. Jan Woleński (Warszawa: Aletheia, 1998), 346 i n.; Magdalena Wilejczyk, „Integralna filozofia prawa Ronalda Dworkina a problem klauzul generalnych. Klauzule generalne jako odesłania wewnątrzsystemowe” *Państwo i Prawo*, nr 2 (2019): 3.

³⁶ Wilejczyk, „Integralna filozofia prawa Ronalda Dworkina a problem klauzul generalnych. Klauzule generalne jako odesłania wewnątrzsystemowe”, 3 i n.; Magdalena Wilejczyk, „Zasady Draft Common Frame of Reference na tle zasad polskiego prawa prywatnego” *Państwo i Prawo*, nr 1 (2018): 51 i n.

³⁷ Wilejczyk, „Zasady Draft Common Frame of Reference na tle zasad polskiego prawa prywatnego”, 51.

się odmienna^[38]. Zdaniem Wilejczyk, która krytykuje dyrektywne ujęcie zasad prawa sformułowane przez poznańską szkołę prawa^[39] i akceptowane w doktrynie, zasady prawa^[40] są nie tyle normami prawnymi, ile raczej opisem pewnych prawidłowości dających się dostrzec przy analizie pewnej większej grupy instytucji prawnych. Koncepcja Dworkina odwołuje się do zasad, których rodowód może mieć charakter pozasystemowy w rozumieniu systemu normatywnego, ale które mają charakter norm moralnych^[41]. Na tym etapie rozważań można dojść do wniosku, że możliwość odwołania się do zasad prawa i związana z tym niedookreśloność nie powinna prowadzić do wyeliminowania instrumentu ochrony wartości konstytucyjnych, które może spełniać skarga nadzwyczajna.

Dekodując w konkretnym przypadku regułę postępowania na podstawie zasady prawnej, można posłużyć się potencjalnie dwoma metodami postępowania. Po pierwsze, wykorzystując rozumowania inferencyjne, a po drugie, wykorzystując konstrukcję klauzuli generalnej^[42].

Jeżeli chodzi o pierwszy przypadek, to należy zauważyć, że elementami systemu pozytywnego prawa są wyłącznie normy prawa. Przepisy zaś są nośnikami norm. To z przepisów wyinterpretowuje się w drodze wykładni treść norm. Dokonuje się tego także poprzez zastosowanie reguł inferencyjnych – wyprowadzenia treści norm z norm. Reguły inferencyjne stanowią podstawę interpretacji prawa – celem ustalenia treści norm, a także norm wyprowadzonych z zasad prawnych. Zasady prawa mogą być wprost wyrażone w akcie normatywnym lub rekonstruowane na podstawie poszczególnych rozwiązań

³⁸ Ronald Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, tłum. Tomasz Kowalski (Warszawa: Aletheia, 1998), 59 i n.; Wilejczyk, „Zasady Draft Common Frame of Reference na tle zasad polskiego prawa prywatnego”, 52 i literatura tam cytowana.

³⁹ Sławomira Wronkowska, Maciej Zieliński, Zygmunt Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe* (Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1974), 29.

⁴⁰ Z wielu: Marek Safjan, „Zasady prawa prywatnego”, [w:] *System prawa prywatnego*, t. I, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. Marek Safjan (Warszawa: C.H. Beck, 2012), 322.

⁴¹ Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, 62 i n.

⁴² W szczególności interpretacji zasad konstytucyjnych, zob. Piotr Tuleja, „Podstawowe problemy związane z interpretacją Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego”, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. Marek Zubik (Warszawa: Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego, 2006), 211.

normatywnych w drodze odpowiednich wnioskowań inferencyjnych[43] innymi słowy – rozumowań prawniczych.

Reguły inferencyjne mogą być logiczne, instrumentalne bądź aksjologiczne. Jeżeli chodzi o reguły logiczne, to w głównej mierze dotyczy to zastosowania wnioskowań dedukcyjnych bądź redukcyjnych.

Niekiedy reguły inferencyjne traktuje się jako element wykładni, formułuje się także poglądy, że jest to rozumowanie kategorialne różne od wykładni, ale odbywa się to na tle wykładni oświadczeń woli w prawie prywatnym, a nie wykładni norm[44]. Do kanonu reguł inferencyjnych należą przykładowo reguły instrumentalne wynikania norm z norm[45]: *argumentum a maiori ad minus* (jeżeli można więcej, tym bardziej można mniej), *argumentum a minori ad maius* (jeżeli zakazane jest komuś mniej, to tym bardziej zakazane jest więcej), *argumentum a contrario* (rozumowanie z przeciwieństwa), wnioskowanie przez analogię (*argumentum a simili*), wnioskowanie z celów na środki[46].

Zastosowanie zasad prawa w toku kontroli zgodności z Konstytucją aktu stosowania prawa może dawać niejednoznaczne efekty i to samo w sobie niesie element niepewności. Czy jednak oznacza to, że taki sposób kontroli, odwołujący się do zasad prawa, byłby niedopuszczalny? Siłą rzeczy wymaga to wypracowania pewnych metod kontroli na podstawie dorobku orzecznictwa, np. Trybunału Konstytucyjnego. Dotychczasowa analiza pozwala sformułować wniosek, że odwołanie się do zasad prawa pozwala na weryfikację orzeczeń i ich zgodności z określonymi zasadami, których naruszenie zarzucane jest w skardze nadzwyczajnej. Z tego powodu nie można odrzucić idei dopuszczalności nadzwyczajnego środka kontroli konstytucyjności aktów stosowania

43 Tomasz Gizbert-Studnicki, „Reguły i zasady prawne” *Państwo i Prawo*, nr 3 (1988): 24; Zbigniew Radwański, Maciej Zieliński, „Pojęcie klauzuli generalnej. Normy i przepisy prawa cywilnego”, [w:] *System prawa prywatnego*, t. I, *Część ogólna*, red. Marek Safjan (Warszawa: C.H. Beck, 2012), 487; Maciej Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki* (Warszawa: LexisNexis, 2012), 130; co do koncepcji teoretycznych zob. Leszek Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa* (Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2001), 115 i n.

44 Krzysztof Mularski, Zbigniew Radwański, [w:] *System prawa prywatnego. Część ogólna*, t. II, red. Zbigniew Radwański, wyd. 3 (Warszawa: C.H. Beck, 2019), 127.

45 Reguły te powinny być uznane w danym społeczeństwie, zob. Zygmunt Ziembiński, *Teoria prawa* (Warszawa-Poznań: Państwowe Wydawnictwa Naukowe, 1978), 128.

46 Tomasz Bekrycht, Milena Korycka-Zirk, Karol Dobrzeńiecki, *Logiczne podstawy prawoznawstwa* (Toruń: TNOiK, 2014), 23; zob. też Piotr Winczorek, Tomasz Stawecki, Tatiana Chauvin, *Wstęp do prawoznawstwa* (Warszawa: C.H. Beck, 2023), 146.

prawa.

Po drugie, można zasadnie uznać, że analizowany przepis art. 89 uSN zawiera klauzulę generalną. Jako klauzulę generalną traktuje się zwrot niedookreślony, zawarty w przepisie prawnym oznaczający pewne oceny i wartości funkcjonujące w jakiejś grupie społecznej, do których odsyła ten przepis przez nakaz uwzględniania ich przy ustalaniu stanu faktycznego podpadającego pod daną normę⁴⁷. Przyjmuje się, że klauzule generalne związane są ze zwrotami niedookreślonymi, wpływającymi na elastyczność prawa. Pozwalają one na odesłanie do kryteriów nieostrych, dotyczących sfery aksjologii prawa. Także w literaturze podkreśla się, że zbiór tych zasad zawarto w Konstytucji RP⁴⁸. Dotyczy to utrwalonych wartości, których ochrona przewidziana jest w Konstytucji, takich wartości jak poszanowanie życia każdego człowieka, respekt dla prywatności życia, ochrona osobowej wartości i autonomii każdego człowieka, ochrona strony słabszej przed silniejszą. W zakresie koncepcji rozumienia klauzul generalnych wypracowano koncepcje „normatywną” i „sytuacjonistyczną”, często traktowane jako opozycyjne. Żadna z nich jednak nie przeważa z racji wysuwanych za nią argumentów. W związku z tym pojawiły się kompromisowe (subiektywno-obiektywne) podejścia do tej problematyki, łączące niektóre aspekty obu wspomnianych nurtów.

Koncepcja normatywna zakłada, że katalog wartości, na które składa się klauzula generalna, zbliżony jest do systemu norm prawnych. Zasady te mają uzasadnienie aksjologiczne, stanowią ugruntowane reguły postępowania ludzkiego i wskazują właściwe postawy jednostki wobec innych jednostek, rodziny, własności, społeczeństwa, narodu itd. Jednocześnie uznaje się, że katalog zasad ma charakter abstrakcyjny i generalny.

Konsekwencją uznania koncepcji normatywnej jest postulat, aby sąd, stosując klauzulę generalną, wskazywał konkretną naruszoną zasadę wchodzącą w skład zasad klauzuli generalnej. W dalszej kolejności powinno dojść do skatalogowania zasad, do których odwołuje się klauzula, w drodze działalności

⁴⁷ Zbigniew Radwański, Maciej Zieliński, „Pojęcie klauzuli generalnej”, [w:] *System prawa prywatnego*, t. I, *Część ogólna*, red. Marek Safjan (Warszawa: C.H. Beck, 2012), 393.

⁴⁸ Radwański, Zieliński, „Pojęcie klauzuli generalnej”, 394.

orzeczniczej^[49]. Przyjmuje się, że przeciwieństwem normatywnej koncepcji klauzuli generalnej jest koncepcja sytuacjonistyczna. Zgodnie z nią nie jest możliwe skatalogowanie zasad składających się na klauzulę generalną. Katalogowanie zasad wchodzących w skład klauzuli generalnej *de facto* przyczyniałoby się do powstania systemu „norm” obok systemu prawa pozytywnego i w efekcie doszłoby do dookreślenia klauzuli generalnej.

Biorąc pod uwagę obie koncepcje ujęcia omawianej podstawy skargi nadzwyczajnej, w jej istotę, swoiste „DNA”, wpisana jest niedookreśloność w związku z odesłaniem do zasad prawnych i sfery aksjologii, która nie ma charakteru konkluzyjnego. Czy wobec tego należy porzucić możliwość kreowania ochrony tym instrumentem prawnym ze względu na niedookreśloność i luz decyzyjny?

Okoliczność ta sama w sobie nie powinna prowadzić do wyrugowania instytucji skargi nadzwyczajnej z systemu ochrony praw gwarantowanych konstytucyjnie ze względu na sposób ujęcia podstaw skargi nadzwyczajnej czy też jej niedookreśloność. W istocie problem leży w procesie dokonywania kontroli orzeczeń i jej efektów.

8 | W jaki sposób skarga nadzwyczajna może prowadzić do ochrony wartości konstytucyjnych?

Przepis art. 89 § 1 pkt 1 uSN wskazuje jako podstawę skargi nadzwyczajnej naruszenie przez orzeczenie zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji. Jednak nie definiuje, jakie zasady, prawa i wolności są chronione jako podstawy szczególne skargi, których naruszenie warunkuje powstanie ochrony prawnej. Ich określenie odbywa się w drodze odesłania do Konstytucji. Przy tak ujętym sformułowaniu podstaw zaskarżenia należy uznać, że dotyczy to rażącego naruszenia: wolności, praw człowieka i obywatela zawartych w rozdziale II Konstytucji RP od art. 30 do 86 Konstytucji RP.

Dotyczy to przykładowo takich wartości-zasad wiodących w polskiej Kon-

⁴⁹ Adam Łopatka, „Jaką rolę przyznać zasadom współżycia społecznego w nowym kodeksie cywilnym PRL?” *Państwo i Prawo*, z. 10 (1960): 604–605; Tomasz Justyński, *Nadużycie prawa w polskim prawie cywilnym* (Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2000), 40; Tomasz Bukowski, „Klauzule generalne w prawie cywilnym. O konieczności stworzenia katalogu zasad współżycia społecznego” *Monitor Prawniczy*, nr 24 (2008): 1297.

stytucji, jak godność (art. 30 Konstytucji RP), wolność (art. 31 Konstytucji RP), równość i zakaz dyskryminacji (art. 32 Konstytucji RP). Dotyczy to też w szczególności praw i wolności osobistych: prawa do życia (art. 38 Konstytucji RP), prawa do humanitarnego traktowania (art. 40 Konstytucji RP), nietykalności i wolności osobistej, prawa do odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności (art. 41 Konstytucji RP), prawa do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji RP), prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP), prawa do ochrony prywatności i wolności komunikowania się (art. 47 i 49 Konstytucji RP).

Dotyczy to też przykładowo praw i wolności politycznych. Podstawą skargi nadzwyczajnej mogą być także kwalifikowane naruszenia wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych: prawa własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia (art. 64 Konstytucji RP).

W sprawach karnych można dopatrywać się naruszenia wolności czy prawa do sądu. Podobnie w większości spraw cywilnych wadliwe procedowanie sprawy, wypełniające podstawy szczególne skargi nadzwyczajnej z art. 89 § 1 pkt 2 i 3 uSN^[50], można często jednocześnie uznać za naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, o ile jest to nie do zaakceptowania, z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP).

Ze względu na rozmiary wypowiedzi i jej charakter, przykładowo i punktowo można wskazać na kierunki ochrony wynikające z instytucji skargi nadzwyczajnej, w aspekcie ochrony wartości konstytucyjnych.

Ochrona może dotyczyć naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP ze względu na sposób procedowania sprawy oraz zachowania standardów rzetelnego procesu, w tym rozpoznania sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd^[51].

Orzecznictwo TK wypracowało zasady rzetelnej procedury sądowej. Minimalne wymogi w tym zakresie wyznacza z jednej strony nakaz podmiotowego, a nie przedmiotowego traktowania uczestników postępowania, z drugiej zaś – zakaz arbitralnego działania sądu. Wymogi te konkretyzują zasady szczególne: 1) nakaz wysłuchania stron, 2) konieczność ujawnienia w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu

⁵⁰ Czyli sytuacji, w których orzeczenie w sposób rażąco narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, lub zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego (art. 89 § 1 pkt 2 i 3 uSN).

⁵¹ Z zastrzeżeniem zarzutów sformułowanych do ukształtowania Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN, rozpoznającej obecnie skargi nadzwyczajne, w orzecznictwie ETPCz i TSUE, por. przypis 2.

myślenia sądu, a tym samym unikanie dowolności czy wręcz arbitralności, 3) zapewnienie przewidywalności dla uczestników postępowania przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którymi są oni poddani. Gwarancję braku arbitralności stanowi: 1) udział zainteresowanych podmiotów w postępowaniu, 2) zasada jawności postępowania oraz 3) wydawanie rozstrzygnięć zawierających rzetelne, weryfikowalne uzasadnienie[52].

Trybunał Konstytucyjny przyjął, że „nierzetelne procedury sądowe, nawet jeśli nie muszą prowadzić wprost do faktycznego zawieszenia obowiązywania konstytucyjnego prawa do sądu, a pośrednio do unicestwienia innych praw i wolności konstytucyjnych, których ochronę gwarantuje prawo do sądu (np. godność osobistą, życie, wolność, prawo własności), to jednak przez naruszenie zaufania, jakie musi wytwarzać rzetelna procedura sądowa, budzą zastrzeżenia”[53]. Powinien zatem istnieć mechanizm chroniący przed tego typu naruszeniami.

Może powstać problem ochrony godności ludzkiej w związku z działaniem organów sądowych. Z judykatury wynika, że samej utraty dachu nad głową w związku z egzekucją z nieruchomości nie można uznać za naruszenie godności osoby ludzkiej w demokratycznym państwie prawa (art. 2 w zw. z art. 30 Konstytucji RP)[54]. Sam w sobie fakt wyzucia z prawa własności na skutek egzekucji nie może być traktowany jako naruszający wyżej powołane wartości konstytucyjne[55]. Nie oznacza to, że w przypadku wadliwego rozstrzygnięcia sprawy poprzez rażąco błędne zastosowanie norm prawa materialnego lub procesowego nie można doprowadzić do egzekucji w postaci eksmisji z mieszkania, która w konsekwencji narusza godność ludzką. Może to wynikać z prowadzenia egzekucji na podstawie tytułu wykonawczego, do którego wydania doszło w sposób oczywiście wadliwy proceduralnie, a więc z naruszeniem art. 45 Konstytucji RP, a egzekucja jest szczególnie dolegliwa, pozbawia np. prawa do lokalu mieszkalnego, zwłaszcza osób znajdujących się w trudnej sytuacji

52 Wyroki TK z 30 maja 2007 r., SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53, oraz z 20 maja 2008 r., P 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 61.

53 Wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 2.

54 Godność osoby ludzkiej nie może być rozumiana jako cecha lub zespół praw nadanych przez państwo, przynależy bowiem ona z samego faktu bycia istotą ludzką, zob. Leszek Bosek, *Gwarancje godności ludzkiej i ich wpływ na polskie prawo cywilne* (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2012), 84; wyrok TK z 24 maja 2006 r., K 5/05, OTK-A 2006, nr 5, poz. 59.

55 Wyrok SN z 20 lipca 2020 r., I NSNc 43/19.

osobistej, życiowej lub zdrowotnej^[56].

Jako naruszający w sposób rażąco zasadę demokratycznego państwa prawa przyjęto brak zastosowania (lub wadliwy sposób zastosowania) klauzuli nadużycia prawa podmiotowego (art. 5 k.c.)^[57] w sytuacji, gdy nadużycie to było ewidentne. Także w zakresie ochrony praw majątkowych uznaje się możliwość przyznania ochrony poprzez uwzględnienie skargi nadzwyczajnej i uchylenie orzeczenia (*in concreto* nakazu zapłaty). Miało to miejsce w sytuacji, gdy nastąpiło zasądzenie odsetek rażąco wysokich (30% w skali rocznej), dodatkowo ponad żądanie pozwu i co stanowiło wyłącznie wynik rażącego błędu popełnionego przez sąd, który nie skierował sprawy do trybu zwykłego w postępowaniu cywilnym. Uznano w takim przypadku naruszenie prawa do sądu (art. 45 Konstytucji)^[58]. Podobnie oceniono zastrzeżenie w umowie pożyczki odsetek w nadmiernej wysokości (odsetek umownych kapitałowych w wysokości 1% dziennie oraz odsetek umownych za opóźnienie w wysokości 0,75% za każdy dzień zwłoki)^[59]. Za naruszenie art. 45 Konstytucji RP oraz prawa dziedziczenia uznano wydanie kolejnego postanowienia o stwierdzeniu praw do spadku po tym samym spadkodawcy (dwóch różnych w treści co do porządku dziedziczenia)^[60] czy też rozstrzygnięcie o nabyciu spadku według porządku ustawowego, pomimo złożenia w toku postępowania spadkowego dokumentu stanowiącego testament alograficzny^[61]. Za naruszenie prawa do dziedziczenia uznano pozbawienie określonej kategorii osób zdolności dziedziczenia^[62].

Do ochrony prawnej i uwzględnienia skargi nadzwyczajnej doprowadziło naruszenie zasady równości wobec prawa i niedyskryminacji oraz prawa własności w związku z ustanowieniem hipotek postanowieniem Sądu Najwyższe-

⁵⁶ Wyrok SN z 24 lipca 2019 r., I NSNc 9/19. Zauważyć też można wąskie ujęcie ochrony przed naruszeniem orzeczeniem sądowym godności ludzkiej, zob. wyrok SN z 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20.

⁵⁷ Wyrok SN z 20 lipca 2020 r., I NSNc 43/19, przy skierowaniu egzekucji przez Skarb Państwa do nieruchomości.

⁵⁸ Wyrok SN z 16 kwietnia 2024 r., II NSNc 298/23. Jak przyjęto, prawo do sądu (art. 45 Konstytucji RP) obejmuje też prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury zgodnego z wymogami sprawiedliwości i jawności, zob. wyrok SN z 7 lutego 2024 r., II CSKP 1969/22.

⁵⁹ Wyrok SN z 22 czerwca 2022 r., I NSNc 592/21, tak też wyrok SN z 27 maja 2010 r., III CSK 230/09, oraz wyrok SN z 13 maja 2020 r., I NSNc 28/19.

⁶⁰ Postanowienie SN z 26 marca 2019 r., I NSNc 1/19.

⁶¹ Postanowienie SN z 12 stycznia 2021 r., I NSNc 111/20.

⁶² Postanowienie SN z 22 maja 2019 r., I NSNc 3/19.

go z dnia 16 lutego 2022 r., I NSNc 601/21. Ustanowienie hipotek przymusowych w stanie faktycznym sprawy uznano za rażąco naruszające wyżej wskazane wartości konstytucyjne. Z kolei w wyroku z dnia 20 stycznia 2021 r.[63], uznano, że naruszenie zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji – sformułowane w art. 89 § 1 pkt 1 ustawy z 2017 r. o Sądzie Najwyższym, jako podstawa skargi nadzwyczajnej – może nastąpić, gdy sąd w danej sprawie nie posłużył się wykładnią prokonstytucyjną[64].

Konsekwencją prawną uznania, że doszło do naruszenia praw i wolności konstytucyjnych, jest uchylenie zaskarżonego orzeczenia, wyjątkowo wydanie (art. 91 § 1 uSN[65]) orzeczenia merytorycznego. Co do zasady, po upływie pięciu lat od uprawomocnienia orzeczenia sąd może jedynie stwierdzić, że do wydania zaskarżonego orzeczenia doszło z naruszeniem prawa. Odstąpienie od tej zasady wymaga wykazania, że zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji przemawiają za wydaniem rozstrzygnięcia uchylającego zaskarżone orzeczenie[66].

9 | Krytyka przyjętych rozwiązań

W odniesieniu do funkcji skargi nadzwyczajnej podniesiono szereg uwag krytycznych[67]. Odsyłając do licznych opracowań, w tym stanowiska Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, bez powielania zawartych w nich rozważań krytycznych warto sformułować wnioski dotyczące próby korekty i naprawy instytucji. Należy zastanowić się, czy określone cechy skargi nadzwyczajnej stanowią w rzeczywistości jej mankamenty, czy stwierdzone mankamenty dadzą się racjonalnie rozwiązać, np. w drodze zmian legislacyjnych, czy też poszczególne rozwiązania są na tyle wadliwe lub ich nagromadzenie jest na tyle

63 Wyrok SN z 20 stycznia 2021 r., I NSNc 117/20.

64 Co do szerszej analizy orzecznictwa zob. Jan Kluza, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach ze skargi nadzwyczajnej w sprawach cywilnych i karnych” *Przegląd Sejmowy*, nr 3 (2021): 265.

65 Zgodnie z art. 91 § 1 uSN, w przypadku uwzględnienia skargi nadzwyczajnej, Sąd Najwyższy uchyla zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i stosownie do wyników postępowania orzeka co do istoty sprawy albo przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania właściwemu sądowi, w razie potrzeby uchylając także orzeczenie sądu pierwszej instancji, albo umarza postępowanie.

66 Wyrok SN z 16 kwietnia 2024 r., II NSNc 298/23.

67 Mateusz Radajewski, „Skarga nadzwyczajna (wybrane zagadnienia)” *Państwo i Prawo*, nr 3 (2020): 64–78.

istotne, że najlepszym rozwiązaniem jest usunięcie tego instrumentu ochrony z systemu prawnego.

Przykładowo wskazuje się, po pierwsze, że skarga nadzwyczajna ma wpływ na stabilność wydanego orzeczenia, które powinno pozostać ostateczne, wiążące i stabilne, aby zagwarantować stronom pewność ich sytuacji (zasada stabilności orzeczeń sądowych)[68]. Uznano, że obecnie obowiązujące przepisy dotyczące skargi nadzwyczajnej naruszają pewność prawa[69]. Europejski Trybunał Praw Człowieka zauważył, że powierzenie Prokuratorowi Generalnemu – przedstawicielowi władzy wykonawczej, który sprawował władzę nad sądami i wywierał silny wpływ na Krajową Radę Sądownictwa (KRS) – nieograniczonej władzy kwestionowania praktycznie każdego prawomocnego orzeczenia sądowego, było sprzeczne z zasadami niezawisłości sędziowskiej oraz podziału władzy i mogło w praktyce stać się narzędziem politycznym wykorzystywanym przez władzę wykonawczą.

Odnosząc się do tych zarzutów, należy zauważyć, że co do zasady każdy nadzwyczajny środek zaskarżenia, przysługujący od prawomocnych orzeczeń, powoduje pewne odstępstwo od zasady pewności prawa. Powstaje więc dylemat, czy należy zrezygnować w ogóle z takiego środka ochrony w imię pewności prawa, wszakże także niesprawiedliwe i wadliwe orzeczenia, które się uprawomocnią, funkcjonują w obrocie prawnym i mogą być np. podstawą egzekucji. Możliwość funkcjonowania takich orzeczeń wpisana jest w system prawny od „wieków”, jeżeli strona np. nie zaskarży w terminie wadliwego orzeczenia.

68 Co do wypowiedzi krytycznych, przykładowo: Ereciński, Weitz, „Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych”, 7; Marek Antoni Nowicki, „Uchylenie przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (IKNSP) na skutek skargi nadzwyczajnej prokuratora generalnego prawomocnego wyroku w sprawie o zniesławienie wydanego dziesięć lat wcześniej na korzyść skarżącego. Wałęsa przeciwko Polsce [wyrok – 23 listopada 2023 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 50849/21]” *Palestra*, nr 1 (2024): 102–120; Zembrzusi, „Skarga nadzwyczajna w polskim postępowaniu cywilnym”, 123; Zembrzusi, „Wpływ wprowadzenia skargi nadzwyczajnej na skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia”, 20; Aldona Domańska, „Czy skarga nadzwyczajna do Sądu Najwyższego spełniła swoje cele?” *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica*, nr 93 (2020): 113–114; Radajewski, „Skarga nadzwyczajna (wybrane zagadnienia)”, 77–78. Instytucja skargi nadzwyczajnej spotykała się także z pozytywną oceną, np. Walerian Sanetra, „Skarga nadzwyczajna – «poprawianie» ustawodawstwa czy korygowanie błędów orzecznictwa sądowego?” *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, nr 1 (2019): 999.

69 Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 listopada 2023 r., Wałęsa przeciwko Polsce, skarga nr 50849/21.

Z drugiej strony funkcjonować mogą orzeczenia, które w oczywisty i rażący sposób naruszają prawa i wolności konstytucyjne. Czy nie powinien istnieć w systemie prawnym pewien ekstrema „wentyl bezpieczeństwa”? Czy w sytuacji rażącego naruszenia praw i wolności konstytucyjnych pewność prawa i zasada stabilności orzeczeń nie powinna ustąpić realizacji ochrony gwarancji konstytucyjnych? Czy ważenie tych dwóch wartości nie powinno, w wyjątkowych przypadkach, przechylić szalę na rzecz ochrony przed naruszeniami rażącymi wartości konstytucyjnych i pozwalać na usuwanie rozstrzygnięć rażąco wadliwych, kosztem ograniczenia zasady stabilności orzeczeń?

Zauważyć należy, że ustawodawca przewidział pewne systemowe ograniczenia służące zminimalizowaniu ewentualnej ingerencji w stabilność systemu orzeczeń sądowych. Po pierwsze, skargi nadzwyczajnej nie można wnieść od pewnych kategorii orzeczeń: wyroku ustalającego nieistnienie małżeństwa, orzekającego unieważnienie małżeństwa albo rozwód, jeżeli choćby jedna ze stron po uprawomocnieniu się takiego orzeczenia zawarła związek małżeński, oraz od postanowienia o przysposobieniu. Skarga nadzwyczajna nie jest także dopuszczalna w sprawach o wykroczenia i wykroczenia skarbowe. Także upływ pięciu lat od uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia powoduje, że Sąd Najwyższy co do zasady stwierdza wyłącznie wydanie zaskarżonego orzeczenia z naruszeniem prawa. W tych przypadkach nie dochodzi do naruszenia zasady stabilności orzeczeń. Alternatywą dla rezygnacji z tego instrumentu ochrony jest skrócenie terminów do złożenia skargi nadzwyczajnej w sposób zarysowany we wnioskach końcowych. Dobrą praktyką byłoby badanie w konkretnej sprawie, czy nie nastąpiły nieodwracalne skutki prawne (np. wyegzekwowano orzeczenie, doszło do zbycia przedmiotu sporu).

Zarzut naruszenia zasady pewności prawa związany jest też ze zbyt szerokim katalogiem podstaw skargi, ich niedookreślonością (np. odwołaniem się do zasady sprawiedliwości społecznej), możliwością kwestionowania ustaleń faktycznych, co stanowi w istocie ukrytą apelację. Wreszcie kwestionuje się nawiązujący do czasów PRL model zaskarżenia, przyznający zdolność postulacyjną określonym podmiotom, np. Prokuratorowi Generalnemu (będącemu jednocześnie Ministrem Sprawiedliwości), co traktuje się jako możliwość ingerowania władzy wykonawczej w prawomocne wyroki sądowe i może być instrumentem nadzoru władzy wykonawczej nad orzeczeniami sądowymi, z jednoczesnym pozbawieniem strony prawa do wpływu na wszczęcie i tok

postępowania sądowego^[70].

Za zasadny należy uznać zarzut zbyt szeroko zakreślonych podstaw skargi nadzwyczajnej (tzw. podstaw szczególnych), nawet jeżeli chodzi tylko o rażące przypadki naruszenia prawa. Obecnie obowiązujące rozwiązanie w zakresie podstaw skargi z art. 89 § 1 pkt 2 i 3 uSN jest zbędne, w istocie narusza w sposób nieproporcjonalny zasadę pewności prawa. Przesłanka z art. 89 § 1 pkt 2 uSN rażącego naruszenia prawa przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie dająca możliwość uchylecia orzeczenia, dubluje w istocie podstawy skargi kasacyjnej (art. 398³ § 1 k.p.c.). Podstawy te mogą być powołane poprzez wniesienie skargi kasacyjnej, w sprawach posiadających tzw. „zdolność kasacyjną”, np. ze względu na wartość przedmiotu zaskarżenia. Równoległym środkiem, który może chronić prawa stron, jest skarga o stwierdzenie niezgodności orzeczenia z prawem (art. 424⁴ k.p.c.). Dodatkowo należy zauważyć, że przypadki wyjątkowo rażącego naruszenia prawa, w szczególności procesowego, mogą być chronione w ramach pierwszej podstawy skargi nadzwyczajnej, poprzez kwalifikowanie takiego stanu rzeczy jako naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Podobnie podstawa szczególna skargi nadzwyczajnej z art. 89 § 1 pkt 3 uSN, to jest zarzut oczywistej sprzeczności istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego w zaskarżonym orzeczeniu, w istocie dubluje podstawy apelacyjne, czyli zwykłego środka zaskarżenia od wyroków i postanowień co do istoty sprawy wydanych przez sąd pierwszej instancji. Dotyczy kwestionowania ustalonych faktów. Także dla tej podstawy skargi zachowują aktualność uwagi poczynione powyżej i możliwości ochrony w najbardziej drastycznych przypadkach, poprzez odwołanie się do naruszenia prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) w ramach pierwszej z podstaw szczególnych skargi nadzwyczajnej (art. 89 § 1 pkt 1 uSN). Nie można natomiast w takim przypadku zastosować ochrony wynikającej ze skargi kasacyjnej, gdyż Sąd Najwyższy, rozpoznając skargę kasacyjną jako sąd prawa, związany jest ustalonym stanem faktycznym (art. 398³ § 3 k.p.c.) ani nie można odwołać się do skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, gdyż także podstawą tej skargi, jak skargi kasacyjnej, nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów (art. 424⁴ k.p.c. *in fine*).

Natomiast trudno się zgodzić z zarzutem niedookreśloności przesłanek

⁷⁰ Wady skargi nadzwyczajnej stwierdzono w uzasadnieniu wyroku ETPCz z 23 listopada 2023 r., pkt 228–239 i 324 lit. c, zob. też Zembrzuski, „Skarga nadzwyczajna w polskim postępowaniu cywilnym”, 123.

skargi nadzwyczajnej poprzez odesłanie w ramach przesłanki pierwszej szczególnej (art. 89 § 1 uSN) do naruszenia praw i wolności określonych w Konstytucji oraz poprzez odwołanie się do zasady demokratycznego państwa prawa. Zasady te zostały stosunkowo jasno zakreślone dotychczasowym dorobkiem orzecznictwa i piśmiennictwa. Jak starano się wykazać we wcześniejszej analizie, zarówno odwołanie się do zasady państwa prawa, jak i posłużenie się klauzulą generalną pozwala z jednej strony na realizację elastycznej ochrony w najbardziej drastycznych przypadkach naruszenia praw i wolności konstytucyjnych. Posłużenie się klauzulą generalną mieści się jednak w ramach państwa prawa i postulatach określoności prawa. Sam w sobie fakt posłużenia się klauzulą generalną nie narusza postulatu określoności prawa. Wszakże konstytucje polskie, także kodeksy, a w szczególności kodeks cywilny, posługiwały i posługują się klauzulami generalnymi np. o charakterze odsyłającym⁷¹. Nie zakwestionowano dotychczas skutecznie stosowania takiego rozwiązania jako niezgodnego z Konstytucją i zawartymi w niej zasadami⁷².

W ramach krytyki instytucji skargi nadzwyczajnej wskazano także brak wystarczających zabezpieczeń przed ewentualnym nadużywaniem procedury i instrumentalizowaniem nadzwyczajnego środka zaskarżenia. Należy uznać za zasadną krytykę rozwiązań dotyczących zdolności postulacyjnej – prawa do składania skargi nadzwyczajnej przyznanej Prokuratorowi Generalnemu, będącemu jednocześnie czynnym politykiem, i jego wpływu na decyzję o wniesieniu skargi. Dotychczasowa praktyka nie wzbudziła wątpliwości co do zdolności postulacyjnej innych podmiotów, np. Rzecznika Praw Obywatelskich czy też podmiotów szczególnych poza Prezesem Prokuraturii Generalnej⁷³. Za uzasadniony także należy uznać zarzut pozbawienia stron procesu cywilnego wpływu na wszczęcie i przebieg postępowania ze skargi nadzwyczajnej, co oddano do rąk podmiotów trzecich wyposażonych w zdolność postulacyjną i co

⁷¹ Leszek Leszczyński, „Konstytucyjne klauzule generalne – między konstrukcją legislacyjną a jej implementacją” *Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej*, nr 1 (2022): 47, 50, co do akceptacji autora posługiwania się klauzulami generalnymi – ibidem, 53.

⁷² Trybunał Konstytucyjny wskazywał na dużą ostrożność w posługiwaniu się wszelkiego rodzaju zwrotami niedookreślonymi, np. wyrok TK z 15 września 1999 r., K 11/99, wyrok TK z 14 grudnia 1999 r., SK 14/98; natomiast w jego ocenie nie da się nigdy całkowicie wyeliminować tych zwrotów z przepisów prawa obowiązującego, zob. wyrok TK z 17 października 2000 r., K 5/99.

⁷³ Co do krytyki zdolności postulacyjnej przyznanej Prezesowi Prokuraturii Generalnej, zob. Ereciński, Weitz, „Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych”, 11.

może stanowić naruszenie prawa do rzetelnego procesu^[74]. Te kwestie wymagają niewątpliwie zmiany, a zarzuty sformułowane na tym tle należy uznać za zasadne.

10 | Wnioski

Odnosząc się do powyższych zarzutów, należy zauważyć, że potencjalnie wchodzi w rachubę reforma instytucji skargi nadzwyczajnej, która może polegać kierunkowo na jej likwidacji w ogóle, na zawężeniu jej podstaw i zmianie mechanizmu jej wnoszenia, rozszerzeniu podstaw wznowienia postępowania, na zmianie zakresu stosowania skargi kasacyjnej, na rozszerzeniu zakresu skargi konstytucyjnej wnoszonej do Trybunału Konstytucyjnego o skargę na akt stosowania prawa w zakresie jego niezgodności z Konstytucją.

W projektowaniu tej instytucji w pewnym zakresie stabilność orzeczeń przeciwstawiono zasadzie sprawiedliwości. Czy należy więc w ogóle zrezygnować z mechanizmu korekty orzeczeń sądowych ze względu na ochronę wartości konstytucyjnych w imię stabilności orzeczeń i prawa? Wydaje się, że rezygnacja byłaby zbyt pochopna i na nowo otworzyłaby „ziemię niczyją” braku ochrony przed rozstrzygnięciami sądowymi naruszającymi prawa i wolności konstytucyjne. Wartości tych nie chronią wystarczająco dotychczasowe zwykłe i nadzwyczajne środki zaskarżenia, w tym także skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

Po pierwsze, należałoby rozważyć, czy właściwie zakreślono zdolność postulacyjną określoną w art. 89 § 2 uSN do wniesienia skargi. Wąski katalog podmiotów podkreśla nadzwyczajny i publicznoprawny charakter tej instytucji; wprowadza mechanizm znacznej selekcji. Legitymacja Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich jest nieograniczona, mogą oni wnieść skargę w każdej sprawie. Pozostałe wymienione w tym przepisie podmioty mają legitymację ograniczoną, mogą wnieść skargę tylko w zakresie swojej właściwości^[75]. Należałoby zrezygnować ze zdolności postulacyjnej Prokura-

⁷⁴ Zembrzusi, „Skarga nadzwyczajna w polskim postępowaniu cywilnym”, 132.

⁷⁵ W zakresie swojej właściwości: Prezes Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców i Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (art. 89 § 2 uSN).

tora Generalnego, jeżeli nie dojdzie do ustawowego rozdziału tej instytucji od funkcji Ministra Sprawiedliwości. Alternatywą, która wydaje się lepszym rozwiązaniem, jest uczynienie tej skargi instytucją prawa powszechnego, co oznaczałoby, że skargę nadzwyczajną może wnieść każda strona postępowania, z tym że należałoby wprowadzić przymus adwokacko-radcowski ze względu na sformalizowany charakter tej instytucji. Wówczas strona, która uważa się za pokrzywdzoną wydanym orzeczeniem, sama podejmuje decyzję, czy należy skorzystać z tego środka.

Po drugie, nie każde stwierdzenie zasadności skargi nadzwyczajnej powoduje uchylenie orzeczenia. W sytuacji, w której zaskarżone orzeczenie wywołało nieodwracalne skutki prawne, Sąd Najwyższy ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonego orzeczenia z naruszeniem prawa^[76]. Należy powtórzyć i wskazać na inne mechanizmy ograniczające możliwość stosowania skargi nadzwyczajnej. Po pierwsze, niedopuszczalne jest uwzględnienie skargi nadzwyczajnej na niekorzyść oskarżonego wniesionej po upływie roku od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna – po upływie sześciu miesięcy od dnia jej rozpoznania (art. 89 § 3 uSN). Po drugie, od tego samego orzeczenia w interesie tej samej strony skarga nadzwyczajna może być wniesiona tylko raz. Po trzecie, skargi nadzwyczajnej nie można oprzeć na zarzutach, które były przedmiotem rozpoznawania skargi kasacyjnej lub kasacji przyjętej do rozpoznania przez Sąd Najwyższy. Po czwarte, skarga nadzwyczajna nie jest dopuszczalna w przypadku niektórych kategorii wyroków dotyczących ustania małżeństwa. Po piąte, skarga nadzwyczajna nie jest dopuszczalna w sprawach o wykroczenia i wykroczenia skarbowe.

Ogranicza to w pewien sposób problem naruszenia zasady stabilności orzeczeń sądowych. Skarga nadzwyczajna jest ograniczona temporalnie, chociaż podstawowy termin jej wnoszenia powinien być znacznie krótszy (dotychczas 5 lat), np. 3 lub 6 miesięcy. W zakresie orzeczeń, które wydano przed wejściem w życie przepisów o skardze nadzwyczajnej, określono termin do składania skarg w tzw. „starych sprawach” do 3 kwietnia 2021 r., następnie go wydłużono

⁷⁶ Zembrzusi, „Skarga nadzwyczajna w polskim postępowaniu cywilnym”, 124.

do 3 kwietnia 2024 r.^[77].. Termin ten obecnie minął i nie można naruszać „wstecznie” stabilności orzeczeń wydanych przed wejściem w życie przepisów o skardze nadzwyczajnej.

Należałoby także rozważyć zawężenie przesłanek (podstaw) skargi nadzwyczajnej do przypadków naruszenia wartości konstytucyjnych tak, by pozostałe przesłanki nie pokrywały się z przesłankami stosowania skargi kasacyjnej, a więc rezygnacji z przesłanek określonych w art. 89 § 1 pkt 2, ale także pkt 3 uSN, nawet jeżeli chodzi o rażące przypadki naruszenia prawa.

Dlatego też należałoby ograniczyć możliwość kwestionowania i kontroli ustalonych faktów (podstaw właściwych dla środka zaskarżenia w postaci apelacji, czyli zwykłego środka odwoławczego), a raczej rozszerzyć możliwość stosowania w takich przypadkach instytucji wznowienia postępowania, którego dokonywałyby sądy powszechne na zasadach ogólnych, w przypadkach szczególnie rażących (sądy faktu).

Skarga nadzwyczajna powinna wchodzić w rachubę, jeżeli skarżący wykaże, że skorzystał ze wszystkich innych zwyczajnych lub nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Nieskorzystanie np. ze skargi kasacyjnej czy apelacji wyłączyłoby możliwość jej stosowania (propozycja bezwzględnej zasady subsydiarności skargi).

Wreszcie, jeżeli skarga nadzwyczajna nie pozwalałaby na kontrolę ustaleń faktycznych, udział ławników (sędziów niezawodowych) staje pod dużym znakiem zapytania i wydaje się zbędny w takim postępowaniu^[78].

Reasumując, biorąc pod uwagę wszystkie powołane wcześniej okoliczności, najrozsądniejszym rozwiązaniem byłoby ukształtowanie instytucji skargi nadzwyczajnej na nowo jako środka chroniącego przed naruszeniem wartości konstytucyjnych w aktach stosowania prawa (wyrokach sądowych), do którego

⁷⁷ Jak się wskazuje, w ciągu ostatnich pięciu lat wniesiono ponad 2100 skarg nadzwyczajnych. Załatwiono natomiast 1310. W 2021 r. IKNiSP Sądu Najwyższego rozpoznała 569 skarg nadzwyczajnych, w 2023 r. – 200 skarg, a w 2024 r. (do kwietnia) – 24. Patrycja Rojek-Socha, „Skarga nadzwyczajna przejdzie do lamusa”, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/co-dalej-ze-skarga-nadzwyczajna,528194.html> [dostęp: 9.05.2026]. Co do analizy orzecznictwa dot. skargi nadzwyczajnej, zob. Kluza, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach ze skargi nadzwyczajnej w sprawach cywilnych i karnych”, 261–280.

⁷⁸ Co do instytucji ławników sądowych, udziału sędziów obywatelskich w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, także w postępowaniach przed Sądem Najwyższym i celowości tego rozwiązania, zob. Jacek Widło, „O sądach obywatelskich, współpracy sędziów zawodowych i sędziów niezawodowych – uwagi kilka” *Zeszyty Prawnicze*, nr 2 (2025): 75–102.

dostęp miałyby każda strona postępowania w krótkim terminie. Kwestią otwartą jest, jaki organ powinien ją rozpoznawać. Wydaje się, że powinien to być Sąd Najwyższy, gdyż to on kontroluje proces stosowania prawa (kontrola rozproszona), ewentualnie zaś Trybunał Konstytucyjny. Podstawy skargi nie powinny dotyczyć kwestii ustaleń faktycznych, które mogłyby być uwzględniane poprzez szersze ukształtowanie przepisów i podstaw do wznowienia postępowania. Alternatywnym rozwiązaniem byłoby przejęcie niektórych funkcji skargi nadzwyczajnej przez rozbudowanie podstaw skargi kasacyjnej i podstaw do wznowienia postępowania.

Bibliografia

- Bekrycht, Tomasz, Milena Korycka-Zirk, Karol Dobrzeniecki. *Logiczne podstawy prawowznawstwa*. Toruń: TNOIK, 2014.
- Bogucka, Iwona. *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2000.
- Bosek, Leszek. *Gwarancje godności ludzkiej i ich wpływ na polskie prawo cywilne*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2012.
- Bukowski, Tomasz. „Klauzule generalne w prawie cywilnym. O konieczności stworzenia katalogu zasad współżycia społecznego” *Monitor Prawniczy*, nr 24 (2008): 1297–1306.
- Dobrowolski, Marek. „Skarga konstytucyjna i nadzwyczajna. Na czym polegają, czym się różnią” *Gazeta Prawna*, 3 lipca 2021. <https://www.gazetaprawna.pl/prawnik/orzecznictwo/artykuly/10970985,skarga-konstytucyjna-nadzwyczajna-sad-najwyzszy-marek-dobrowolski.html>.
- Domańska, Aldona. „Czy skarga nadzwyczajna do Sądu Najwyższego spełniła swoje cele?” *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica*, nr 93 (2020): 103–116.
- Dworkin, Ronald. *Biorąc prawa poważnie*, tłum. Tomasz Kowalski. Warszawa: Aletheia, 1998.
- Ereciński, Tadeusz, Karol Weitz. „Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych” *Przegląd Sądowy*, nr 2 (2019): 7–19.
- Gizbert-Studnicki, Tomasz. „Reguły i zasady prawne” *Państwo i Prawo*, nr 3 (1988): 16–26.
- Hart, H.L.A. *Pojęcie prawa*, tłum. Jan Woleński. Warszawa: Aletheia, 1998.
- Justyński, Tomasz. *Nadużycie prawa w polskim prawie cywilnym*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2000.
- Kluza, Jan. „Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach ze skargi nadzwyczajnej w sprawach cywilnych i karnych” *Przegląd Sejmowy*, nr 3 (2021): 261–279.
- Leszczyński, Leszek. „Konstytucyjne klauzule generalne – między konstrukcją legislacyjną a jej implementacją” *Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej*, nr 1

- (2022): 44–55.
- Leszczyński, Leszek. *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2001.
- Łopatka, Adam. „Jaką rolę przyznać zasadom współżycia społecznego w nowym kodeksie cywilnym PRL?” *Państwo i Prawo*, z. 10 (1960): 604–605.
- Michalak, Anna. „Skarga nadzwyczajna – dopełniający czy konkurencyjny wobec skargi konstytucyjnej instrument ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki” *Przegląd Sejmowy*, nr 2 (2019): 73–96.
- Morawska, Elżbieta. *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*. Toruń: TNOIK, 2003.
- Nowicki, Marek Antoni. „Uchylenie przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (IKNSP) na skutek skargi nadzwyczajnej prokuratora generalnego prawomocnego wyroku w sprawie o zniesławienie wydanego dziesięć lat wcześniej na korzyść skarżącego. Wałęsa przeciwko Polsce [wyrok – 23 listopada 2023 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 50849/21]” *Palestra*, nr 1 (2024): 102–120.
- Podczaszy, Joanna. „Koncepcja rządów prawa a jej stosowanie w Polsce”, [w:] *Rządy prawa i europejska kultura prawna*, red. Andrzej Bator, Joanna Helios, Wioletta Jedlecka, 9–40. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2014.
- Przedzińska, Justyna. „»Ab ovo«, czyli o koncepcji państwa prawa”, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. Jerzy Korczak, 393–407. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2016.
- Radajewski, Mateusz. „Skarga nadzwyczajna (wybrane zagadnienia)” *Państwo i Prawo*, nr 3 (2020): 64–78.
- Radwański, Zbigniew, Maciej Zieliński. „Pojęcie klauzuli generalnej. Normy i przepisy prawa cywilnego”, [w:] *System prawa prywatnego*, t. I, *Część ogólna*, red. Marek Safjan. Warszawa: C.H. Beck, 2012.
- Rojek-Socha, Patrycja. „Skarga nadzwyczajna przejdzie do lamusa”. *Prawo.pl*. <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/co-dalej-ze-skarga-nadzwyczajna,528194.html>.
- Rutherford, Samuel. *Lex Rex. The Law and the Prince. A Dispute for The Just Prerogative of King and People*. <http://www.constitution.org/sr/lexrex.html>.
- Safjan, Marek. „Zasady prawa prywatnego”, [w:] *System prawa prywatnego*, t. I, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. Marek Safjan. Warszawa: C.H. Beck, 2012.
- Sanetra, Walerian. „Skarga nadzwyczajna – «poprawianie» ustawodawstwa czy korygowanie błędów orzecznictwa sądowego?” *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, nr 1 (2019): 999.

- Skąpski, Michał. *Ochronna funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2006. Lex.
- Sokolewicz, Wojciech. „Artykuł 2”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Lech Garlicki, Marek Zubik, t. V. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016.
- Społeczne poglądy na funkcje prawa*, red. Maria Borucka-Arctowa. Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1982.
- Syryt, Aleksandra. „Skarga konstytucyjna a skarga nadzwyczajna: analiza porównawcza instytucji usuwania naruszeń wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP” *Prawo i Więź*, nr 4 (2022): 36–58.
- System prawa prywatnego. Część ogólna*, t. II, red. Zbigniew Radwański, wyd. 3. Warszawa: C.H. Beck, 2019.
- Szczucki, Krzysztof. *Komentarz do art. 89 ustawy o Sądzie Najwyższym*. Lex, 2018.
- Szubert, Wacław. „Funkcje prawa pracy” *Państwo i Prawo*, z. 3–4 (1971): 567–583.
- Tuleja, Piotr. „Podstawowe problemy związane z interpretacją Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego”, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. Marek Zubik. Warszawa: Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego, 2006.
- Tuleja, Piotr. *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2003.
- Tuleja, Piotr. „Art. 2”, [w:] *Konstytucja RP, t. I: Komentarz do art. 1–86*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek. Warszawa: C.H. Beck, 2016.
- Widło, Jacek. „O sądach obywatelskich, współpracy sędziów zawodowych i sędziów niezawodowych – uwag kilka” *Zeszyty Prawnicze*, nr 2 (2025): 75–102.
- Wilejczyk, Magdalena. „Integralna filozofia prawa Ronalda Dworkina a problem klauzul generalnych. Klauzule generalne jako odesłania wewnątrzsystemowe” *Państwo i Prawo*, nr 2 (2019): 3–15.
- Wilejczyk, Magdalena. „Zasady Draft Common Frame of Reference na tle zasad polskiego prawa prywatnego” *Państwo i Prawo*, nr 1 (2018): 51–65.
- Winczorek, Piotr, Tomasz Stawecki, Tatiana Chauvin. *Wstęp do prawoznawstwa*. Warszawa: C.H. Beck, 2023.
- Wronkowska, Sławomira, Maciej Zieliński, Zygmunt Ziemiński. *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1974.
- Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, red. Tomasz Stawecki, Jan Winczorek. Warszawa: Wolters Kluwer, 2014. Lex.
- Zembrzusi, Tadeusz. „Skarga nadzwyczajna w polskim postępowaniu cywilnym” *Państwo i Prawo*, nr 6 (2019): 123–138.
- Zembrzusi, Tadeusz. „Wpływ wprowadzenia skargi nadzwyczajnej na skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia” *Przegląd Sądowy*, nr 2 (2019): 20–38.
- Zieliński, Maciej. *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*. Warszawa: LexisNexis, 2012.

Ziemiński, Zygmunt. „O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa” *Państwo i Prawo*, nr 12 (1987): 15–28.

Ziemiński, Zygmunt. *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*. Warszawa-Poznań: Państwowe Wydawnictwa Naukowe, 1983.

Ziemiński, Zygmunt. *Teoria prawa*. Warszawa-Poznań: Państwowe Wydawnictwa Naukowe, 1978.

Znamierowski, Cezary. *Oceny i normy*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1957.



Wiążące opinie indywidualne organu nadzoru AI a system urzędowych interpretacji w prawie gospodarczym. Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia jako technika legislacyjna

Binding Individual Opinions of the AI Supervisory Authority and the System of Official Interpretations in Economic Law. The Fiction of a Positive Decision as a Legislative Technique

Abstract

The article analyses the institution of binding individual opinions which the Polish act on artificial intelligence systems entrusts to the AI Development and Safety Commission (KRiBSI), linking the failure to issue an opinion within the statutory time-limit with a legal fiction of acceptance of the applicant's position. The Authors argue that this construction transposes to the field of new-technology law the model of individual interpretations known from the Tax Code and the Act on Entrepreneurs' Law, doing so, however, under conditions of incomparably higher technical uncertainty, which undermines the protective function of the institution. The main thesis is accompanied by an auxiliary thesis that tacit settlement of a case in a matter as dynamic as artificial intelligence systems constitutes a risky legislative technique. The analysis covers the scope to which the authority is bound by its own opinion, the concurrence of KRiBSI opinions with the determinations of other authorities, and the admissibility of reviewing the positive fiction in extraordinary procedures. The article closes with a set of *de lege ferenda* proposals intended to adapt the institution to the specificity of artificial intelligence systems.

SŁOWA KLUCZOWE: sztuczna inteligencja, interpretacja indywidualna, milczące załatwienie sprawy, fikcja prawna, KRiBSI, AI Act, ochrona zaufania, prawo gospodarcze

KEYWORDS: artificial intelligence, individual interpretation, tacit settlement of a case, legal fiction, KRiBSI, AI Act, legitimate expectations, economic law

BOGDAN FISCHER – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, e-mail: bogdan.fischer@uken.krakow.pl, ORCID – 0000-0002-1893-5870.

PIOTR PIETRASZ – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu w Białymstoku, e-mail: ppietrasz@op.pl, ORCID – 0000-0003-0471-5110.

1 | Uwagi wprowadzające

Uchwalona przez Sejm ustawa o systemach sztucznej inteligencji przewiduje wśród kompetencji Komisji Rozwoju i Bezpieczeństwa Sztucznej Inteligencji (dalej „KRiBSI”) wydawanie, na wniosek zainteresowanych podmiotów, opinii indywidualnych dotyczących stosowania przepisów o sztucznej inteligencji, przy czym brak wydania opinii w terminie wywołuje skutek równoznaczny z akceptacją stanowiska przedstawionego we wniosku.^[1] W materiałach towarzyszących pracom legislacyjnym opinie te przedstawiano jako wiążące stanowisko Komisji w konkretnej sprawie, mające zapewnić przedsiębiorcom pewność co do legalności planowanych lub realizowanych działań.^[2] Tezą niniejszego artykułu jest, że konstrukcja ta przenosi na grunt prawa nowych technologii model interpretacji indywidualnych znany z Ordynacji podatkowej^[3] oraz z art. 34 i n. ustawy – Prawo przedsiębiorców^[4], czyni to jednak w warunkach nieporównywalnie wyższej niepewności technicznej, co – zdaniem Autorów – podważa ochronną funkcję tej instytucji. Tezie głównej towarzyszy teza pomocnicza: milczące załatwienie sprawy w materii tak dynamicznej jak systemy sztucznej inteligencji stanowi ryzykowną technikę legislacyjną, przenoszącą skutki niewydolności organizacyjnej organu na bezpieczeństwo obrotu.

Z tez tych wynikają trzy pytania badawcze. Po pierwsze, jaki jest zakres związania organu własną opinią i jakie są granice ochrony przedsiębiorcy działającego w zaufaniu do niej. Po drugie, jak kwalifikować zbieg opinii KRiBSI z rozstrzygnięciami interpretacyjnymi i stanowiskami innych organów, w szczególności Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Komisji Nadzoru Finansowego, dotyczącymi tego samego systemu sztucznej inteligencji. Po trzecie, czy fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia podlega weryfikacji w trybach nadzwyczajnych i z jakim skutkiem dla praw nabytych. Nową instytucję

1 Ustawa z dnia 3 lipca 2026 r. o systemach sztucznej inteligencji (Dz.U. poz. 1003)

2 Tak w materiałach Ministerstwa Cyfryzacji towarzyszących przyjęciu projektu ustawy przez Radę Ministrów i pracom sejmowym (komunikaty z procesu legislacyjnego, 2026 r.).

3 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.), dalej: O.p.

4 Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2025 r. poz. 1480), dalej: P.p.

Autorzy zestawiają z jej wcześniejszymi pierwowzorami w prawie podatkowym i gospodarczym oraz z ich oceną w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego.

2 | Model referencyjny: urzędowe interpretacje indywidualne w prawie podatkowym i gospodarczym

Instytucja urzędowej interpretacji indywidualnej ma w polskim prawie publicznym dwa zasadnicze oparcia normatywne. Pierwszym jest Ordynacja podatkowa: zainteresowany może złożyć wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej, będąc obowiązany do wyczerpującego przedstawienia zaistniałego stanu faktycznego albo zdarzenia przyszłego oraz własnego stanowiska w sprawie;^[5] interpretację wydaje się bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie trzech miesięcy od dnia otrzymania wniosku,^[6] a zastosowanie się do niej nie może szkodzić wnioskodawcy, co stanowi rdzeń ochronnej funkcji instytucji.^[7] Interpretacja może być z urzędu zmieniona przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w razie stwierdzenia jej nieprawidłowości, w szczególności z uwzględnieniem orzecznictwa sądów i trybunałów.^[8] Drugim punktem odniesienia jest ustawa – Prawo przedsiębiorców: przedsiębiorca może wystąpić o interpretację co do zakresu i sposobu stosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia daniny publicznej lub składek, przedstawiając zaistniały stan faktyczny lub zdarzenie przyszłe oraz własne stanowisko, a udzielenie interpretacji następuje w drodze decyzji, od której służy odwołanie.^[9] Interpretacja nie jest wiążąca dla przedsiębiorcy, jest natomiast wiążąca dla organów i państwowych jednostek organizacyjnych, a przedsiębiorca nie może być obciążony sankcjami ani daninami w zakresie, w jakim zastosował się do uzyskanej interpretacji.^[10] Indywidualna interpretacja jest niewiążącym dla adresata i organów podatkowych wzorcem wykładni prawa, wydawanym

5 Art. 14b § 1 i 3 O.p.

6 Art. 14d § 1 O.p.; do terminu nie wlicza się terminów i okresów, o których mowa w art. 139 § 4 O.p.

7 Art. 14k–14m O.p.

8 Art. 14e § 1 pkt 1 O.p.

9 Art. 34 ust. 1–3 i 5 P.p.

10 Art. 35 ust. 1 i 2 P.p.

na indywidualny wniosek zainteresowanego, zawierającym reguły wykładni i rozumienia pojęć i zwrotów obowiązującego prawa w sytuacji faktycznej istniejącej lub mogącej zaistnieć w przyszłości^[11]. Wzorzec ten wydawany jest przez organy podatkowe w celu wsparcia podatników i organów podatkowych w stosowaniu prawa oraz ochrony przed skutkami zastosowania się do tego wzorca w sytuacji, gdyby został on zmieniony albo nie został uznany przez organy podatkowe. Wzorzec ten zatem wyznacza zakres bezpieczeństwa prawnego w zakresie prawa podatkowego i karnego skarbowego dla podmiotu, który uzyskał interpretację, oraz podmiotu, który się na nią powołuje^[12]. Interpretacje indywidualne pełnią funkcję gwarancyjną, realizującą się przez ochronę zaufania jednostki do organów państwa oraz wartości bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa.^[13]

3 | Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w modelu referencyjnym i jej dotychczasowa ocena

Oba unormowania wiążą termin wydania interpretacji z fikcją prawną. W prawie podatkowym stanowi ją art. 140 § 1 O.p.: w razie niewydania interpretacji indywidualnej w terminie określonym w art. 14d uznaje się, że w dniu następującym po dniu, w którym upłynął termin wydania interpretacji, została wydana interpretacja stwierdzająca prawidłowość

¹¹ Henryk Dzwonkowski, „Charakter prawny indywidualnych interpretacji podatkowych – wybrane zagadnienia,” w *Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, red. Wiesława Miemiec (Wrocław: Oficyna Wydawnicza Unimex, 2009), 143; na temat charakteru prawnego indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego zob. szerzej: Paweł Kornacki, „Postępowanie w sprawie interpretacji podatkowych,” w *System prawa administracyjnego procesowego*, t. IV, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowanie niejurysdykcyjne*, red. Grzegorz Łaszczyca i Andrzej Matan (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 1112 i n.; Piotr Pietrasz, „Interpretacje indywidualne, opinie zabezpieczające, opinie, o których mowa w art. 119zzl § O.p.,” w *System Prawa Sądownictwa Administracyjnego*, t. II, *Zakres podmiotowy i przedmiotowy postępowania sądowniowładniczego*, red. Grzegorz Łaszczyca i Wojciech Piątek (Warszawa: Wolters Kluwer, 2025), 284 i n. oraz powołana tam literatura.

¹² Zob. Dzwonkowski, „Charakter prawny indywidualnych interpretacji podatkowych,” 143–144, za: wyrok TK z dnia 25 września 2014 r., K 49/12 (OTK-A 2014, nr 8, poz. 94).

¹³ Szerzej zob. wyrok TK z dnia 25 września 2014 r., K 49/12 (OTK-A 2014, nr 8, poz. 94).

stanowiska wnioskodawcy w pełnym zakresie.^[14] W prawie gospodarczym odpowiada mu art. 34 ust. 12 P.p., przewidujący termin trzydziestodniowy oraz analogiczną fikcję interpretacji stwierdzającej prawidłowość stanowiska przedsiębiorcy, z wyraźnym nakazem stosowania przepisów działu II rozdziału 8a Kodeksu postępowania administracyjnego^[15] o milczącym załatwieniu sprawy.^[16] Konstrukcje wykorzystują instytucję milczącego załatwienia sprawy, wprowadzoną również do Kodeksu postępowania administracyjnego nowelizacją z dnia 7 kwietnia 2017 r.,^[17] której istotą jest przypisanie upływowi terminu skutku tożsamego z pozytywnym rozstrzygnięciem żądania strony.

Dotychczasowa ocena wykorzystania tego mechanizmu ujawniła jego wewnętrzne antynomie, zanim rozważano jego przeniesienie na grunt prawa nowych technologii. Spór ogniskował się wokół pojęcia niewydania interpretacji. W uchwale pełnego składu Izby Finansowej NSA z dnia 14 grudnia 2009 r., II FPS 7/09 (CBOSA) podkreślono, że wydanie interpretacji oznacza jej sporządzenie i podpisanie, nie zaś doręczenie wnioskodawcy, co Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 września 2014 r., K 49/12 (OTK-A 2014, nr 8, poz. 94), uznał za wykładnię utrwaloną i zgodną z zasadą zaufania do państwa i stanowionej przez nie prawa.

Dla niniejszych rozważań istotniejsze od samego rozstrzygnięcia są dwa elementy jego motywacji. Po pierwsze, argumentacja wnioskodawcy, Rzecznika Praw Obywatelskich, który wskazywał, że konstrukcja pozbawia zainteresowanego pewności co do momentu, w którym jego własne stanowisko przekształca się z mocy prawa w interpretację, a w konsekwencji co do tego, czy i od kiedy przysługuje mu ochrona;^[18] zarzut ten odnosi się do samej istoty fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia jako instrumentu ochronnego, którego ziszczenie się pozostaje dla beneficjenta niedostrzegalne. Po drugie, sygnalizacja Trybunału, który, dostrzegłszy ten deficyt, wskazał ustawodawcy potrzebę wprowadzenia urzędowej formy komunikowania

¹⁴ Art. 140 § 1 O.p.

¹⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691), dalej: k.p.a.

¹⁶ Art. 34 ust. 12 P.p.; dział II rozdział 8a k.p.a. obejmuje art. 122a–122h k.p.a.

¹⁷ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).

¹⁸ Argumentacja Rzecznika Praw Obywatelskich zrelacjonowana w uzasadnieniu wyroku TK z dnia 25 września 2014 r., K 49/12.

wnioskodawcy, że interpretacja została wydana przed upływem terminu.^[19] Zostało to uwzględnione w Prawie przedsiębiorców obowiązkiem przekazania przedsiębiorcy, na jego wniosek, informacji o dacie wydania interpretacji i zawartej w niej ocenie.^[20] W świetle powyższego należy stwierdzić, że fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia była akceptowalna konstytucyjnie dlatego, że działa w materii o względnie stabilnym stanie faktycznym i przy jednoznacznie zdefiniowanym dobru chronionym. Pomimo tego jednak wymagała korekt zwiększających pewność beneficjenta. Powyższe rozważania obligują do weryfikacji postawionego w artykule pytania, czy konstrukcja aprobowana w pierwotnych realiach zachowuje swoją aktualność i dogmatyczną spójność w skrajnie odmiennych okolicznościach faktycznych.

4 | Opinie indywidualne KRiBSI na tle modelu referencyjnego

Zestawienie nowej instytucji z modelem referencyjnym ujawnia daleko idące podobieństwo konstrukcyjne obejmujące: wniosek zainteresowanego, przedstawienie stanu faktycznego i własnego stanowiska, urzędową odpowiedź o funkcji ochronnej oraz fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia sprzężoną z terminem. Różnice są jednak głębsze niż podobieństwa i to one wyznaczają problem badawczy. Różnica pierwsza dotyczy przedmiotu: interpretacja podatkowa i interpretacja z Prawa przedsiębiorców dotyczą wykładni przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia daniny lub składek, a więc materii czysto normatywnej, regulującej stosunki prawne o charakterze tetycznym, w której stan faktyczny jest jedynie podstawą subsumpcji. Z kolei opinia KRiBSI dotyczyć będzie stosowania przepisów o sztucznej inteligencji do konkretnego systemu, a więc materii, w której istotę rozstrzygnięcia stanowi techniczno-prawna kwalifikacja przedmiotu, w szczególności kwalifikacja systemu jako systemu wysokiego ryzyka na podstawie kryteriów rozporządzenia unijnego.^[21] Różnica druga dotyczy deklarowanej mocy wiążącej. W modelu referencyjnym interpretacja wiąże

¹⁹ Postanowienie sygnalizacyjne zapowiedziane w uzasadnieniu wyroku TK z dnia 25 września 2014 r., K 49/12, dotyczące potrzeby wprowadzenia urzędowej formy komunikowania wnioskodawcy o wydaniu interpretacji przed upływem terminu.

²⁰ Art. 34 ust. 14 P.p.

²¹ Art. 6 oraz załącznik III Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych

organy, natomiast nie wiąże wnioskodawcy,^[22] podczas gdy opinie KRiBSI stanowiąc mają wiążące stanowisko Komisji, co wymaga doprecyzowania, ale sugeruje zamiar nadania instytucji mocy co najmniej równej pierwowzorom. Różnica trzecia dotyczy organu: interpretacje podatkowe wydaje wyspecjalizowany aparat monokratyczny o wieloletniej praktyce i tysiącach rozstrzygnięć rocznie, natomiast KRiBSI jest organem kolegialnym, nowo tworzonym, o składzie obejmującym przedstawicieli kilku instytucji,^[23] co w zestawieniu z krótkim terminem załatwienia i przewidywalną kumulacją wniosków zwłaszcza w pierwszym okresie stosowania ustawy powoduje, że przekraczanie terminów będzie miało charakter systemowy, a nie sporadyczny. Różnica czwarta wreszcie dotyczy otoczenia normatywnego: materia opinii jest zharmonizowana rozporządzeniem unijnym stosowanym bezpośrednio, co, jak wskażemy w cz. 6, prowadzi do sprzeczności fikcji pozytywnej z założeniami modelu referencyjnego.

5 | Niepewność techniczna a funkcja ochronna instytucji

Teza główna wymaga wykazania, że wyższa niepewność techniczna podważa funkcję ochronną przeniesionej instytucji. Punktem wyjścia jest spostrzeżenie, że cała konstrukcja interpretacji indywidualnej opiera się na jednym założeniu, tj. na możliwości wyczerpującego przedstawienia stanu faktycznego we wniosku. Ochrona działa w granicach przygotowanego przez wnioskodawcę opisu. Dostrzeżona rozbieżność między stanem opisanym a rzeczywistym powoduje ustanie mocy ochronnej aktu ex lege, co czyni zbędnym podejmowanie jakichkolwiek następnych czynności o charakterze konstytutywnym przez organ władzy publicznej. Na gruncie prawa podatkowego zasada ta odzwierciedla prymat obiektywnej prawdy materialnej, według której prawnopodatkowa kwalifikacja struktur

przepisów dotyczących sztucznej inteligencji (akt w sprawie sztucznej inteligencji) (Dz.Urz. UE L 2024/1689), dalej: AI Act.

²² Art. 35 ust. 1 i 2 P.p.; analogicznie na gruncie Ordynacji podatkowej, ochrona dotyczy zastosowania się do interpretacji, nie zaś obowiązku jej przestrzegania.

²³ Zgodnie z tekstem ustalonym w toku prac legislacyjnych w skład KRiBSI, obok przewodniczącego powoływanego przez Sejm za zgodą Senatu na pięcioletnią kadencję i jego zastępców, wchodzić mają przedstawiciele organów ochrony konkurencji i konsumentów, komunikacji elektronicznej, nadzoru finansowego oraz radiofonii i telewizji.

gospodarczych musi opierać się na ich rzeczywistym, dającym się zrekonstruować przebiegu i ciągłości czasowej.^[24] W odniesieniu do konstrukcji opartych na sztucznej inteligencji, paradygmat ten doznaje jednak istotnej dezaktualizacji z trzech zasadniczych przyczyn. Po pierwsze, systemy uczące się cechuje nieprzejrzystość poznawcza opisana w literaturze jako niedostępność samego modelu dla kategorii pojęciowych człowieka,^[25] co sprawia, że wyczerpujący opis działania systemu w rozumieniu, jakim posługuje się prawo interpretacyjne, okazuje się obiektywnie niewykonalny, niezależnie od zachowania przez wnioskodawcę należytej staranności oraz działania w dobrej wierze. Po drugie, system ten charakteryzuje się brakiem stabilności przedmiotowej w czasie. Procesy aktualizacyjne, permanentna reasymilacja wiedzy (dotrenowywanie) oraz zjawisko ewolucji dystrybucji danych wejściowych (dryf danych)^[26] sprawiają, że podmiot poddany ocenie w reżimie interpretacyjnym i podmiot weryfikowany w toku późniejszego sporu zachowują jedynie tożsamość formalną. Granica między zaistniałym stanem faktycznym a zdarzeniem przyszłym, na której zbudowano model referencyjny, staje się płynna, a wraz z nią płynny staje się zakres ochrony. Po trzecie, samo otoczenie normatywne jest w fazie kształtowania, gdyż kryteria kwalifikacyjne rozporządzenia doprecyzowują wytyczne Komisji Europejskiej, praktyka organów oraz normy techniczne wydawane na podstawie art. 40 AI Act przez europejskie organizacje normalizacyjne,^[27] a piśmiennictwo

²⁴ Tylko indywidualna interpretacja podatkowa, która jest jednoznaczna, precyzyjna i bezwarunkowa wypełnia funkcję informacyjną i gwarancyjną nadaną instytucji interpretacji indywidualnej przez ustawodawcę (zob. np. wyrok NSA z dnia 6 września 2013 r. sygn. akt II FSK 2616/11).

²⁵ Jenna Burrell, „How the Machine 'Thinks': Understanding Opacity in Machine Learning Algorithms,” *Big Data & Society* 3, nr 1 (2016), <https://doi.org/10.1177/2053951715622512>; zob. też Frank Pasquale, *The Black Box Society. The Secret Algorithms That Control Money and Information* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2015).

²⁶ Dryf danych (ang. *data drift*) to zjawisko utraty aktualności i adekwatności danych, na których przeszkolono (trenowano) algorytm, w stosunku do zmieniającej się rzeczywistości.

²⁷ Art. 40 rozporządzenia AI Act w związku z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1025/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie normalizacji europejskiej; normy zharmonizowane opracowywane przez CEN, CENELEC i ETSI stanowią podstawę domniemania zgodności systemu z wymogami rozporządzenia. Zob. Bogdan Fischer, *Prawne aspekty norm technicznych. Normalizacja jako wsparcie legislacji administracyjnej* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2017), 230 i n.

zgodnie odnotowuje wysoką niepewność interpretacyjną pierwszych lat stosowania nowego prawa.^[28]

Z tych trzech powodów wynika wniosek o charakterze strukturalnym. W modelu referencyjnym asymetria informacyjna działa na korzyść instytucji. Organ interpretacyjny dysponuje pełną zdolnością w zakresie egzekucji norm prawnych, natomiast podstawę faktyczną rekonstruuje wyłącznie na podstawie przedłożonej deskrypcji, której materialna spójność i zgodność z rzeczywistością procesową obwarowana jest rygorem odpowiedzialności i ryzykiem prawnym wnioskodawcy. W materii systemów sztucznej inteligencji asymetria ulega odwróceniu, gdyż to wnioskodawca, dostawca lub podmiot stosujący, dysponuje pełnią wiedzy o systemie, organ zaś ocenia system wyłącznie na podstawie opisu sporządzonego przez podmiot zainteresowany wynikiem tej oceny. Instytucja interpretacyjna w takim układzie nie tyle chroni zaufanie słabszego do państwa, ile premiuje zdolność podmiotu o silniejszej pozycji rynkowej (większym potencjale ekonomicznym) do strategicznego kształtowania deskrypcji własnego produktu. Ochrona pozostaje realna dla wnioskodawców działających w dobrej wierze i o prostych systemach, natomiast dla systemów złożonych staje się w najlepszym razie warunkowa, a w najgorszym iluzoryczna, ponieważ każda istotna zmiana systemu po dacie wniosku niweczy relację relewancji wydanej opinii względem ewoluującego przedmiotu oceny, o czym beneficjent może nie wiedzieć, działając w mylnym przeświadczeniu o trwałości ochrony. Funkcja ochronna, która w prawie podatkowym polega na stabilizacji położenia prawnego, w materii algorytmicznej grozi przekształceniem się w funkcję pozornie stabilizującą, a więc w źródło ryzyka wtórnego, tym poważniejszego, że przybierającego postać dokumentu urzędowego.

²⁸ Zob. wskazane w art. 96 AI Act wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące praktycznego wdrażania rozporządzenia; z piśmiennictwa polskiego zob. np. *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*, red. Bogdan Fischer, Adam Pązik i Marek Świerczyński, t. 1–3 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021–2024); *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*, red. Bogdan Fischer, Adam Pązik i Dominik Bierecki, t. 4 (Sopot: Spółdzielczy Instytut Naukowy, 2024); Dominik Lubasz, *RODO dla AI. Zgodność z zasadami godnej zaufania sztucznej inteligencji w modelu data protection by design* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2025).

6 | Zakres związania organu i granice ochrony przedsiębiorcy

Pierwsze pytanie badawcze dotyczyło zakresu związania. Jak było to już sygnalizowane wcześniej, opinia wiąże organ, który ją wydał, w tym znaczeniu, że organ nie może wobec adresata wyciągać negatywnych konsekwencji z zachowania zgodnego z opinią w stanie faktycznym tożsamym z opisanym. Nie wiąże natomiast wnioskodawcy, który może na własne ryzyko odstąpić od stanowiska wyrażonego w opinii.^[29] Granice ochrony wyznaczają cztery ograniczenia. Pierwsze ma charakter przedmiotowy: ochrona sięga tak daleko, jak tożsamość stanu rzeczywistego z opisanym, co w przypadku systemów zmiennych oznacza konieczność odczytywania opinii łącznie z dorozumianym zastrzeżeniem, że istotne cechy tego systemu nie ulegną zmianie. Należy postulować, aby prawodawca lub sama Komisja w treści opinii tę klauzulę wyraźnie formułowali i objaśniali, wskazując parametry, których zmiana powoduje wygaśnięcie ochrony. Ograniczenie drugie ma charakter temporalny. Zmiana lub uchylenie opinii działa na przyszłość, a zachowania z okresu zaufania pozostają chronione, co odpowiada zasadzie nieszkodzenia z modelu referencyjnego i ogólnej zasadzie pogłębiania zaufania z art. 8 § 1 k.p.a. Ograniczenie trzecie ma charakter celowościowy. Opinia chroni przed sankcją, nie wyłącza jednak bezprawności działania, jeżeli system – niezależnie od formalnej zgodności z wydaną opinią – generuje realne ryzyko naruszenia zdrowia, bezpieczeństwa lub praw podstawowych. Środki nadzoru rynku nakierowane na usunięcie zagrożenia pozostają dopuszczalne, a ochrona zaufania realizuje się wówczas w płaszczyźnie sankcyjnej i odszkodowawczej, nie zaś przez uznanie oceny ryzyka za niezmienną i ostateczną (petryfikację ryzyka).

Ograniczenie czwarte ma charakter unijny i jest w omawianej materii najdonioślejsze. Przedmiotem opinii jest stosowanie rozporządzenia, a więc aktu stosowanego bezpośrednio i jednolicie w całej Unii. Krajowy organ nie może aktem indywidualnym, zwolnić adresata z obowiązków wynikających z rozporządzenia ani nadać mu kwalifikacji sprzecznej z jego przepisami. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań nie można powoływać się przeciwko jednoznaczniemu przepisowi prawa Unii, a praktyka organu krajowego

²⁹ Analogia z art. 35 ust. 1 i 2 P.p. Tak też w prawie podatkowym.

niezgodna z tym prawem nie może rodzić po stronie podmiotu oczekiwań chronionych prawem unijnym.^[30] W tym kontekście pojawia się istotna konsekwencja dla omawianej instytucji. Opinia indywidualna, w tym opinia oparta na konstrukcji fikcji prawnej, chroni skutecznie jedynie w przestrzeni luzów interpretacyjnych, których rozporządzenie rzeczywiście dostarcza. Natomiast tam, gdzie kwalifikacja unijna jest jednoznaczna, krajowa fikcja pozytywna nie zwolni przedsiębiorcy z obowiązków, a jej wartość ochronna ograniczy się do płaszczyzny krajowych sankcji i to z zastrzeżeniem obowiązku prounijnej wykładni. Z powyższego wynika konieczność pouczenia wnioskodawcy o tej granicy ochrony w treści opinii. W przeciwnej sytuacji instytucja ta, mająca być gwarancją pewności, będzie generowała jedynie pozory pewności prawnej, której w rzeczywistości nie jest w stanie zagwarantować.

7 | Zbieg opinii KRiBSI z rozstrzygnięciami interpretacyjnymi innych organów

Drugie pytanie badawcze dotyczy zbiegu kilku reżimów. Ten sam system sztucznej inteligencji podlega równolegle kilku reżimom. Jako operacja przetwarzania danych osobowych podlega ogólnemu rozporządzeniu o ochronie danych (RODO) i właściwości Prezesa UODO. Jako praktyka rynkowa może podlegać ocenie Prezesa UOKiK, a jako element działalności podmiotu nadzorowanego ocenie Komisji Nadzoru Finansowego. Zbieg z opinią KRiBSI nie jest jednak zbiegiem aktów jednorodnych, ponieważ żaden z wymienionych reżimów nie zna instytucji analogicznej. Choć w przepisach o ochronie danych osobowych brakuje instytucji interpretacji indywidualnej, to zbliżoną funkcję pełnią uprzednie konsultacje z organem nadzorczym, obligatoryjne przy wysokim ryzyku rezydualnym (ryzyku, którego administrator nie jest w stanie zminimalizować za pomocą dostępnych

³⁰ Wyrok TSUE w sprawie 316/86 Hauptzollamt Hamburg-Jonas przeciwko Krücken, ECLI:EU:C:1988:201, pkt 23 i 24 (praktyka państwa członkowskiego niezgodna z prawem wspólnotowym nie może rodzić uzasadnionych oczekiwań, a na zasadę ich ochrony nie można powoływać się przeciwko jednoznacznemu przepisowi prawa Unii); wyrok TSUE z dnia 20 marca 1997 r. w sprawie C-24/95 Land Rheinland-Pfalz przeciwko Alcan Deutschland, ECLI:EU:C:1997:163, pkt 25.

środków)[31]. W przeciwieństwie do interpretacji, konsultacje te nie kończą się jednak wydaniem aktu gwarantującego ochronę prawną, a wyrażone przez organ stanowisko ma charakter wyłącznie rekomendacyjny.[32] Instytucja interpretacji indywidualnej z Prawa przedsiębiorców charakteryzuje się wąskim, enumeratywnie wyliczonym zakresem przedmiotowym, który obejmuje wyłącznie obowiązki w sferze danin publicznych i składek. Z kolei ani Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ani Komisja Nadzoru Finansowego nie posiadają w analizowanym obszarze kompetencji do wydawania wiążących aktów o charakterze interpretacyjnym. Instrumentarium tych organów ogranicza się do stanowisk i wyjaśnień o charakterze generalnym, które ze swojej istoty pozbawione są indywidualnego waloru ochronnego. Opinia KRiBSI będzie zatem jedynym wiążącym instrumentem interpretacyjnym zindywidualizowanym w otoczeniu instrumentów miękkich, co rodzi dwa następstwa. Jest prawdopodobne, że dojdzie do przenoszenia wątpliwości interpretacyjnych z zakresu kolizji norm do KRiBSI, w tym również spraw, których element dominujący dotyczy ochrony danych osobowych lub prawa konkurencji. Wynika to z faktu, że wnioskodawca w sposób racjonalny dokona wyboru forum oferującego najsilniejszy walor ochronny, przez co KRiBSI może faktycznie uzyskać pozycję podstawowego organu interpretacyjnego dla całego prawa gospodarki cyfrowej.

Drugą konsekwencją omawianego stanu rzeczy będzie wybiórczy oraz fragmentaryczny charakter uzyskanej ochrony prawnej. Opinia KRiBSI, aczkolwiek wiążąca dla Komisji, co do zasady nie wywołuje bowiem skutków prawnych wobec Prezesa UODO, Prezesa UOKiK ani KNF w sferze ich wyłącznej właściwości rzeczowej. W konsekwencji przedsiębiorca legitymujący się opinią w przedmiocie kwalifikacji systemu pozostaje narażony na ryzyko rozbieżności rozstrzygnięć organów administracji, przejawiające się wydaniem przez inny organ rozstrzygnięcia opartego na odmiennej ocenie tego samego mechanizmu. Systemowe rozwiązanie zarysowanego problemu

31 Zob. motyw 84 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119 z 4.05.2016, s. 1), dalej: RODO.

32 Art. 36 ust. 1 i 2 RODO; zob. Paweł Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, wyd. 3 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2025), komentarz do art. 36.

wymaga podjęcia działań na dwóch płaszczyznach. W sferze procedury wnioskowej niezbędne jest jednoznaczne ograniczenie przedmiotu opinii do wykładni przepisów o sztucznej inteligencji, z jednoczesnym obowiązkiem pouczenia wnioskodawcy o braku skutku ochronnego w obszarach komplementarnych. Z kolei w sferze kompetencyjnej organów należy wprowadzić obligatoryjny wymóg zasięgnięcia stanowiska właściwego organu wyspecjalizowanego, jeżeli zakres wniosku wkracza w jego kompetencje rzeczowe, połączony z regułą wyłączającą w takim przypadku instytucję milczącego załatwienia sprawy (tzw. fikcji pozytywnej).

8 | Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia a tryby nadzwyczajne i ochrona praw nabytych

Trzecie pytanie badawcze koncentruje się na zagadnieniu weryfikowalności instytucji milczącego załatwienia sprawy (tzw. opinii milczącej). Model referencyjny pozwala na udzielenie w tym zakresie odpowiedzi co do zasady twierdzącej. W reżimie Prawa przedsiębiorców konstrukcja fikcji interpretacyjnej podlega, na zasadzie wyraźnego odesłania ustawowego, przepisom Kodeksu postępowania administracyjnego regulującym milczące załatwienie sprawy. Regulacje te przewidują odpowiednie stosowanie do spraw załatwionych milcząco nadzwyczajnych trybów postępowania, w tym wznowienia postępowania oraz stwierdzenia nieważności. Konstrukcja ta opiera się na fikcji prawnej, wedle której skutek wydania decyzji ostatecznej następuje z upływem czternastu dni od dnia, w którym upłynął termin na załatwienie sprawy.^[33] W sposób spójny z tym założeniem, ustawodawca w Kodeksie postępowania administracyjnego statuuje okoliczność uprzedniego milczącego załatwienia sprawy jako samodzielną przesłankę stwierdzenia nieważności decyzji rozstrzygającej sprawę już wcześniej rozstrzygniętą.^[34] Normatywnym potwierdzeniem wzruszalności aktu interpretacyjnego jest nałożony na organ obowiązek ujawniania we właściwym rejestrze informacji o jego uchyleniu, zmianie

³³ Art. 122g k.p.a. (zdanie pierwsze: odpowiednie stosowanie przepisów rozdziałów 12 i 13 w dziale II; zdanie drugie: fikcja powstania skutku wydania decyzji ostatecznej w terminie czternastu dni od dnia upływu terminu, o którym mowa w art. 122c § 1 k.p.a.).

³⁴ Art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a., obejmujący decyzję dotyczącą sprawy, którą załatwiono milcząco.

bądź stwierdzeniu nieważności. Konstrukcja ta jednoznacznie dowodzi, iż prawodawca *ex ante* zakłada dopuszczalność stosowania nadzwyczajnych trybów weryfikacji wobec wydanych wyjaśnień.^[35] W obszarze prawa daninowego analogiczny instrument stanowi instytucja zmiany interpretacji indywidualnej z urzędu, inicjowana w przypadku zidentyfikowania jej merytorycznej wadliwości obejmująca także interpretacje milczące^[36].

Przeniesienie omawianych konstrukcji na płaszczyznę opinii KRiBSI prowadzi do wniosku, iż milczące załatwienie sprawy nie może kreować stabilniejszego stosunku prawnego niż wydanie opinii rzeczywistej. Akt ten powinien zatem podlegać zmianie na przyszłość w razie zidentyfikowania jego wadliwości, jak również unieważnieniu na podstawie przepisów o nadzwyczajnych trybach postępowania. Szczególną postacią wady kwalifikowanej, determinującą konieczność eliminacji takiego aktu, będzie w tym kontekście sprzeczność fikcji interpretacyjnej z bezwzględnie wiążącymi i bezpośrednio stosowanymi normami unijnego prawa rozporządzeniowego. Wady tej kategorii odpowiadają rażącemu naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Warunkiem jest jednak, aby ustawa o systemach sztucznej inteligencji zawierała odesłanie analogiczne do art. 34 ust. 12 zdanie trzecie P.p. albo autonomiczną regulację wzruszalności opinii milczących. Brak takiego odesłania prowadzi do powstania konstrukcji bezprecedensowej – aktu ochronnego opartego na fikcji prawnej, pozbawionego trybu weryfikacji, co przy zastosowaniu prawidłowych dyrektyw interpretacyjnych jest trudne do utrzymania. Taka konstrukcja może wywołać zbędne konflikty jurydyczne, sprzeczne z zasadą pewności prawa. Uzupełnieniem powyższego założenia staje się konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych. W konsekwencji modyfikacja bądź eliminacja z obrotu prawnego wspomnianej opinii nie może wywierać skutków *ex tunc* w stopniu, który niweczyłby ochronę uzasadnionych oczekiwań lub działań podjętych w zaufaniu do tego aktu w okresie jego związania. Standard ten konstruowany jest w oparciu o zasadę nieszkodzenia modelu referencyjnego oraz wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, którą Trybunał Konstytucyjny

³⁵ Art. 34 ust. 15 zdanie drugie i trzecie P.p.

³⁶ Zgodnie z art. 140 § 2 O.p. przepis art. 14e o.p., regulujący zmianę, uchylenie oraz stwierdzenie wygaśnięcia indywidualnej interpretacji podatkowej, stosuje się odpowiednio.

uczynił podstawowym kryterium oceny konstytucyjności rzeczzonej instytucji. [37] Zarazem jednak poziom ochrony zaufania do aktu opartego na konstrukcji fikcji prawnej (milczącego załatwienia sprawy) wykazuje istotną asymetrię względem ochrony przyznawanej aktom o charakterze kategoriowym (rzeczywistym). Dystynkcja ta ujawnia się w aspekcie świadomości beneficjenta, który ma wiedzę o braku merytorycznej weryfikacji jego stanowiska przez organ, a na gruncie prawa unijnego – o niedopuszczalności derogowania obowiązków wynikających z rozporządzenia unijnego za pomocą krajowej instytucji fikcji prawnej aktu aprobującego (fikcji pozytywnej).

W konsekwencji zakres usprawiedliwionego zaufania do tak ukształtowanej opinii winien być relatywizowany z uwzględnieniem profesjonalnego statusu wnioskodawcy oraz stopnia oczywistej sprzeczności jego żądania z prawem unijnym. Działania nakierowane na instrumentalne testowanie granic prawa (tzw. *strategic compliance*) [38] osłabiają legitymację do poszukiwania ochrony prawnej.

Konkludując wywód w przedmiocie pytania trzeciego, należy wskazać, iż akt oparty na fikcji prawnej podlega weryfikacji w odpowiednio stosowanych nadzwyczajnych trybach postępowania, wywołując skutki *ex nunc* wobec praw nabytych w dobrej wierze. Przy czym kryterium dobrej wiary profesjonalisty w obszarze materii zharmonizowanej podlega rygorystycznej ocenie, wykraczającej poza standardy właściwe dla modelu referencyjnego.

9 | Fikcja pozytywna wobec systemów sztucznej inteligencji i ocena techniki legislacyjnej

Zebrane ustalenia pozwalają rozwinąć tezę pomocniczą. Konstrukcja milczącego załatwienia sprawy (fikcji rozstrzygnięcia pozytywnego) stanowi instrument dyscyplinowania organów administracji publicznej za pomocą terminów procesowych, których niedochowanie generuje ryzyko naruszenia interesu publicznego wskutek bezczynności tegoż organu. Technika ta wykazuje cechy racjonalności systemowej przy koniunktywnym

37 Wyrok TK z dnia 25 września 2014 r., K 49/12; art. 14k–14m O.p.; art. 35 ust. 1 P.p.

38 Zob. Mogens Kuehn Pedersen, *Strategic Compliance – an Introduction* (Kopenhaga, 2015), https://www.researchgate.net/publication/283725365_Strategic_Compliance_-_an_Introduction; zob. szerzej np. Andrzej Bator, *Instrumentalizacja jako działanie prawne. Studium z teorii prawa* (Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2026).

spełnieniu trzech przesłanek: po pierwsze, koszty ewentualnego wadliwego rozstrzygnięcia obciążają w pierwszym rzędzie ten interes, którego ochrona należy do zadań organu pozostającego w bezczynności. Po drugie, treść rekonstruowanego aktu jest przewidywalna, jako że żądania wnioskodawców mieszczą się w skatalogowanym i typowym spektrum stanów faktycznych. Po trzecie zaś, beneficjent dysponuje obiektywną możliwością ustalenia faktu zmaterializowania się tejże fikcji. W materii prawa podatkowego powyższe warunki są w przybliżeniu spełnione, aczkolwiek realizacja trzeciej z wymienionych przesłanek wymagała – jak wykazano wyżej – interwencji w postaci postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego. Natomiast w obszarze systemów sztucznej inteligencji żaden z nich nie jest spełniony.

Konsekwencją wadliwego ukonstytuowania się milczącego aktu aprobeującego może być bowiem sankcjonowanie stanowiska dotyczącego systemów generujących bezpośredni wpływ na zdrowie, bezpieczeństwo lub prawa podstawowe osób trzecich – a zatem dóbr, którymi ani organ publiczny, ani wnioskodawca nie mogą swobodnie dysponować. Ponadto przedmiotowa treść rozstrzygnięć z natury nie poddaje się apriorycznej typizacji, jako że dotyczy zindywidualizowanych produktów o wysokim stopniu złożoności technologicznej.

Dodatkowo moment rekonstrukcji zaistnienia fikcji prawnej obarczony jest mankamentami tożsamymi z problematyką poddaną ocenie przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 49/12, które w analizowanym przypadku ulegają istotnej intensyfikacji ze względu na kolegialny charakter organu. Wskazać należy w szczególności, że ustalenie precyzyjnego momentu zaistnienia fikcji prawnej rodzi dodatkowe komplikacje proceduralne, wynikające z konieczności zachowania formalnych wymogów kworum oraz procedury głosowania nad stanowiskiem. W konsekwencji wyznaczenie daty pewnej, w której doszło do ukonstytuowania się milczącego aktu aprobeującego, staje się wysoce utrudnione, co istotnie pogłębia stan niepewności prawnej po stronie jego adresatów. W tych warunkach przenoszenie negatywnych skutków niewydolności organizacyjnej nowo utworzonego podmiotu na sferę bezpieczeństwa obrotu prawnego oraz pozycję prawną osób trzecich stanowi środek nieproporcjonalny (*sensu stricto*) do realizowanego celu. Cel w postaci terminowości działania organów administracji publicznej w wystarczającym stopniu zabezpieczają inne środki prawne, charakteryzujące się znacznie wyższym poziomem bezpieczeństwa ustrojowego.

Powyższe konkluzje uzasadniają sformułowanie postulatów *de lege ferenda*.

Po pierwsze, instytucja milczącego załatwienia sprawy (fikcja pozytywna) powinna zostać przedmiotowo wyłączona w sprawach, w których stanowisko wnioskodawcy dotyczy klasyfikacji bądź obowiązków związanych z systemami sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka, a także w przypadkach wymagających obligatoryjnego współdziałania organów administracji publicznej. W tego rodzaju postępowaniach adekwatną reakcją na bezczynność lub przewlekłość organu powinny być klasyczne instrumenty dyscyplinujące przewidziane w procedurze administracyjnej – ze szczególnym uwzględnieniem instytucji ponaglenia oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej i służbowej członków organu – a nie automatyczna akceptacja żądania strony.

Po drugie, w sferach, w których konstrukcja fikcji prawnej zostanie utrzymana, niezbędne jest wprowadzenie obowiązku urzędowego potwierdzania faktu jej zmaterializowania się z datą pewną. Powinno to nastąpić w drodze zaświadczenia wydawanego na wniosek strony, analogicznie do rozwiązań normujących instytucję milczącego załatwienia sprawy na gruncie przepisów ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego,^[39] jak również objęcie rzeczonych opinii – w tym także aktów ukształtowanych w drodze fikcji prawnej – obowiązkiem publikacji w ogólnodostępnym, jawnym rejestrze,^[40] wzorowanym na rozwiązaniu przyjętym w art. 34 ust. 15 P.p., co umożliwi poddanie rzeczonej instytucji zewnętrznej kontroli społecznej i rynkowej. Po trzecie, ustawa powinna wprost regulować wygaśnięcie ochrony w razie istotnej zmiany systemu po dacie wniosku, nakładając na beneficjenta obowiązek notyfikowania takich zmian pod rygorem utraty ochrony. Rozwiązanie to stanowi bezpośrednią transpozycję klasycznego wymogu tożsamości stanu faktycznego na obszar uwarunkowań charakteryzujących się zmiennością substratu technologicznego. Po czwarte, przedmiotowe opinie powinny obligatoryjnie zawierać pouczenie o granicach ochrony prawnej w materii podlegającej harmonizacji unijnej. Po piąte, zasadne jest wprowadzenie regulacji umożliwiających weryfikację opinii milczącej.

³⁹ Art. 122f § 1 k.p.a. (zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy wydawane na wniosek strony).

⁴⁰ Zob. szerzej Bogdan Fischer, Agnieszka Piskorz-Ryń, Marlena Sakowska-Baryła i Joanna Wyporska-Frankiewicz, *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), 332 i n.

Sformułowane wyżej postulaty *de lege ferenda* nie zmierzają do eliminacji omawianej instytucji z systemu prawnego, jako że jej funkcjonalna celowość w warunkach niepewności regulacyjnej pozostaje bezdyskusyjna. Ich kluczowym założeniem jest natomiast ukształtowanie tejże instytucji w taki sposób, aby zakres gwarantowanej przez nią ochrony prawnej precyzyjnie odpowiadał jej rzeczywistym, systemowym możliwościom.

10 | Wnioski

Instytucja opinii indywidualnych wydawanych przez KRiBSI stanowi recepcję mechanizmu interpretacji indywidualnych, wypracowanego na gruncie prawa podatkowego oraz publicznego prawa gospodarczego. Jednakże uwarunkowania ustrojowe jej zastosowania są odmienne od realiów, w których model ten został ukształtowany i uznany za zgodny z Konstytucją RP. Przedmiotem analizy nie jest bowiem wykładnia przepisów prawnych na tle ustabilizowanych stanów faktycznych, lecz techniczno-prawna kwalifikacja dynamicznych i wykazujących asymetrię informacyjną rozwiązań technologicznych (w tym wysoką zmienność operacyjną oraz nietransparentność poznawczą)⁴¹, która jest realizowana w otoczeniu normatywnym bezpośrednio stosowanego prawa unijnego.

Zakres związania organu wydaną opinią należy rekonstruować w oparciu o model referencyjny, z uwzględnieniem czterech komplementarnych granic ochrony prawnej: wymogu tożsamości stanu faktycznego, wywierania skutków wyłącznie *ex nunc*, niedopuszczalności petryfikacji zagrożeń dla dóbr chronionych, a także granicy unijnej, która wyklucza ochronę uzasadnionych oczekiwań wbrew jednoznacznym przepisom rozporządzenia unijnego.

Zbieg opinii z instrumentami innych organów nie wykazuje cech klasycznej kolizji aktów jednorodnych, lecz generuje asymetrię wynikającą z przyznania waloru wiążącego jednemu instrumentowi pośród środków o charakterze *soft law*. Stan ten rodzi ryzyko przekształcenia KRiBSI w podmiot dominujący w procesie wstępnej rekonstrukcji norm prawnych, co

⁴¹ Bogdan Fischer, Marlena Sakowska-Baryła, „Wykorzystywanie otwartych danych jako element zwiększenia wyjaśnialności AI,” *Prawo i Więź*, nr 6 (2024): 289–305.

uzasadnia wprowadzenie obligatoryjnych reguł współdziałania organów oraz jednoznaczne określenie przedmiotowego zakresu opinii.

Akt ukształtowany w drodze fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia powinien podlegać weryfikacji w odpowiednio stosowanych nadzwyczajnych trybach postępowania, wywołując skutki *ex nunc* wobec praw nabytych w dobrej wierze. Przy czym kryterium dobrej wiary profesjonalisty w sferze materii zharmonizowanej^[42] podlega rygorystycznej ocenie, a warunkiem skuteczności tego mechanizmu pozostaje zapewnienie systemowej spójności z ogólnymi przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego o milczącym załatwieniu sprawy.

Konstrukcja fikcji pozytywnej w sferze systemów sztucznej inteligencji nie spełnia systemowych przesłanek racjonalności tej techniki legislacyjnej. W konsekwencji powinna zostać przedmiotowo wyłączona w odniesieniu do systemów wysokiego ryzyka oraz postępowań wymagających obligatoryjnego współdziałania organów administracji publicznej.

W pozostałym zakresie instytucja ta wymaga zabezpieczenia poprzez wprowadzenie obowiązku wydawania zaświadczenia o zmaterializowaniu się fikcji prawnej, zapewnienie transparentności rejestrowej, ustanowienie klauzuli istotnej zmiany systemu AI oraz sformułowanie pouczenia o granicach ochrony prawnej. Instytucja pomyślana jako gwarancja pewności prawa wymaga wdrożenia powyższych korekt, aby w warunkach dynamicznego rozwoju technologicznego sama nie stała się źródłem wtórnej niestabilności systemu prawnego.

Bibliografia

- Bator, Andrzej. *Instrumentalizacja jako działanie prawne. Studium z teorii prawa*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2026.
- Burrell, Jenna. „How the Machine ‘Thinks’: Understanding Opacity in Machine Learning Algorithms.” *Big Data & Society* 3, nr 1 (2016). <https://doi.org/10.1177/2053951715622512>.
- Dzwonkowski, Henryk. „Charakter prawny indywidualnych interpretacji podatkowych – wybrane zagadnienia.” W *Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, red. Wiesława Miemiec, 143. Wrocław: Oficyna Wydawnicza Unimex, 2009.

⁴² Sferę, w której państwa członkowskie nie mają pełnej swobody legislacyjnej, ponieważ reguły zostały ujednolicone na poziomie UE, jak np. rozporządzenie AI Act.

- Fajgielski, Paweł. *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*. Wyd. 3. Warszawa: Wolters Kluwer, 2025.
- Fischer, Bogdan. *Prawne aspekty norm technicznych. Normalizacja jako wsparcie legislacji administracyjnej*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.
- Fischer, Bogdan, Adam Pązik i Dominik Bierecki, red. *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*. T. 4. Sopot: Spółdzielczy Instytut Naukowy, 2024.
- Fischer, Bogdan, Adam Pązik i Marek Świerczyński, red. *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*. T. 1–3. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021–2024.
- Fischer, Bogdan, Agnieszka Piskorz-Ryń, Marlena Sakowska-Baryła i Joanna Wyporska-Frankiewicz. *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.
- Fischer, Bogdan i Marlena Sakowska-Baryła. „Wykorzystywanie otwartych danych jako element zwiększenia wyjaśnialności AI.” *Prawo i Więź*, nr 6 (2024): 289–305. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI53.11166>.
- Kornacki, Paweł. „Postępowanie w sprawie interpretacji podatkowych.” W *System prawa administracyjnego procesowego*, t. IV, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowanie niejurysdykcyjne*, red. Grzegorz Łaszczyca i Andrzej Matan, 1112. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Kuehn Pedersen, Mogens. *Strategic Compliance – an Introduction*. Kopenhaga, 2015. https://www.researchgate.net/publication/283725365_Strategic_Compliance_-_an_Introduction.
- Lubasz, Dominik. *RODO dla AI. Zgodność z zasadami godnej zaufania sztucznej inteligencji w modelu data protection by design*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2025.
- Pasquale, Frank. *The Black Box Society. The Secret Algorithms That Control Money and Information*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2015.
- Pietrasz, Piotr. „Interpretacje indywidualne, opinie zabezpieczające, opinie, o których mowa w art. 119zzl § O.p.” W *System Prawa Sądownictwa Administracyjnego*, t. II, *Zakres podmiotowy i przedmiotowy postępowania sądownoadministracyjnego*, red. Grzegorz Łaszczyca i Wojciech Piątek, 284. Warszawa: Wolters Kluwer, 2025.



W poszukiwaniu szczególnego charakteru instrumentów interwencjonizmu w stanach nadzwyczajnych

Searching for a Special Character of Instruments of Interventionism in States of Emergency

Abstract

Polish legislation allows for the introduction of various states of emergency, a mechanism that is neither unusual nor incompatible with the principles of a democratic state governed by the rule of law. Within this framework, the statutory regulations affecting the broadly defined economic activity of entrepreneurs present an especially compelling subject of academic inquiry. The purpose of this essay is to examine whether the interventionist instruments employed during states of emergency constitute genuinely extraordinary measures, or whether they resemble – or perhaps are even less restrictive than – the regulatory tools applied under ordinary constitutional conditions.

SŁOWA KLUCZOWE: interwencjonizm, stan wojny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej, sankcje, ograniczenia działalności gospodarczej, spójność systemu prawa, ochrona prawna.

KEYWORDS: interventionism, sanctions, state of war, state of emergency, state of natural disaster, restrictions on economic activity, coherence of the legal system, legal protection.

FILIP GRZEGORCZYK – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, e-mail: filip.grzegorczyk@uek.krakow.pl, ORCID – 0000-0002-5094-2771.

The publication is financed from the subsidy granted to the Krakow University of Economics within the Support for Conference Activities 2025 (Wsparcie Aktywności Konferencyjnej 2025) programme.

1 | Uwagi wstępne

Polskie ustawodawstwo przewiduje możliwość wprowadzania stanów nadzwyczajnych, co wydaje się dość oczywistym rozwiązaniem, także w demokratycznych państwach prawnych. Stan wojenny^[1], stan wyjątkowy^[2] i stan klęski żywiołowej^[3] wiążą się najczęściej z poważną sytuacją zaistniałą w państwie i wymagają przestawienia działania państwa na inne tory niż zwyczajne.

Poza szeregiem różnych uregulowań typowych dla regulacji stanów nadzwyczajnych interesujące są także przepisy ustawowe, które odnoszą się do szeroko rozumianej działalności gospodarczej przedsiębiorców. Te przepisy stanowią przejaw interwencjonizmu państwa w życie gospodarcze^[4]. Interwencjonizm jest realizowany za pomocą określonych instrumentów prawnych. Co oczywiste, instrumenty interwencjonizmu państwa w gospodarce stosowane są także w sytuacjach zwyczajnych, czyli sytuacjach nieobjętych ustawodawstwem nadzwyczajnym. Wobec powyższego można postawić hipotezę, że na wypadek wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych ustawodawca przewiduje szczególne, nadzwyczajne instrumenty interwencjonizmu. Hipoteza ta może być o tyle zasadna, że stan nadzwyczajny wymaga nadzwyczajnych instrumentów, także w odniesieniu do instrumentów oddziaływania na gospodarkę, tym bardziej że w czasach, gdy zachodzą zjawiska kryzysowe, oczywisty staje się postulat zwiększenia roli państwa jako strażnika porządku gospodarczego i gwaranta bezpieczeństwa^[5]. Dodać należy, za poglądami wyrażonymi przez przedstawicieli doktryny, że „sytuacja kryzysowa” jest czymś rodzajowo odmiennym od stanów nadzwyczajnych. W związku z tym sytuacja kryzysowa, niebędąca stanem nadzwyczajnym, powinna być rozumiana jako element nor-

1 Ustawa z 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 2025 r., poz. 504; dalej: u.s.woj.

2 Ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1928; dalej: u.s.wyj.

3 Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 112; dalej: u.s.k.ż.

4 Pojęcie interwencjonizmu rozumiem za: Cezary Kosikowski, *Współczesny interwencjonizm* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018): 16–17.

5 Marian Zdyb, „Państwo jako strażnik ładu publicznoprawnego w warunkach kryzysu gospodarczego. Podstawowe dylematy, zagrożenia i problemy” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 3 (2024): 59.

malnego funkcjonowania państwa[6].

Metodą weryfikacji tej hipotezy może być przegląd instrumentów interwencyjizmu państwowego stosowanych w stanach nieobjętych zakresem regulacji o stanie wojennym, stanie nadzwyczajnym czy stanie klęski żywiołowej. Niewątpliwie wybór tych instrumentów jest trudny, bo są one liczne i różnorodne. Postawiona hipoteza może zostać z łatwością sfalsyfikowana przez wykazanie, że pośród instrumentów stosowanych poza stanami nadzwyczajnymi występują takie, które ingerują głębiej w działalność gospodarczą przedsiębiorców, aniżeli instrumenty stosowane w stanach nadzwyczajnych.

2 | Instrumenty interwencyjizmu państwa w ustawodawstwie o stanach nadzwyczajnych

2.1. „Nadzwyczajność” stanów nadzwyczajnych jako punkt wyjścia do ograniczenia wolności działalności gospodarczej

Ustawy o stanach nadzwyczajnych określają przedmiot regulacji i przesłanki wprowadzenia poszczególnych stanów nadzwyczajnych. Art. 1 u.s.woj. wskazuje, że reguluje ona tryb wprowadzenia i zniesienia stanu wojennego, zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego, a także kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej[7]. Z kolei u.s.wyj. określa tryb wprowadzenia i zniesienia stanu wyjątkowego, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą być ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w jego czasie[8]. Wreszcie art. 1 u.s.k.ż. określa tryb

6 Karol Kiczka, „Aspekty prawne bezpieczeństwa publicznego” *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji*, nr 106 (2016): 35–36.

7 Art. 2 tej ustawy określa przesłanki wprowadzenia stanu wojennego, tj. zewnętrzne zagrożenie państwa (które spowodowane może być m.in. działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej) lub zobowiązanie do wspólnej obrony wynikające z umowy międzynarodowej, zob. szerz: Bartłomiej Opaliński, „Stan wojenny we współczesnym porządku prawnym” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 7–8 (2011): 65–86.

8 Art. 1 u.s.wyj. Zgodnie z art. 2 u.s.wyj. stan ten może zostać wprowadzony w sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych.

wprowadzenia i zniesienia stanu klęski żywiołowej, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu klęski żywiołowej^[9].

Z treści tych przepisów wyłania się wspólne dla nich zagadnienie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela. Wolność działalności gospodarczej na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego i gospodarczego jest oczywista, a w świetle ustaw o stanach nadzwyczajnych, jej ograniczenia mogą stanowić przedmiot regulacji prawnej. Biorąc pod uwagę przesłanki faktyczne wprowadzania stanów nadzwyczajnych oczywiste wydaje się skonstatowanie ich „niecodzienności”, „niezwykłego” czy „niestandardowego” charakteru. Nie trzeba chyba przekonywać, że zagrożenie państwa, zbrojna napaść, atak terrorystyczny (w tym cyberterrorystyczny), zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, szczególne zagrożenie obywateli lub bezpieczeństwa publicznego tudzież katastrofy naturalne i poważne awarie techniczne to zdarzenia nadzwyczajne^[10].

Jak już wskazano, nadzwyczajność tych zdarzeń powodować może wprowadzenie ograniczeń w sferze wolności i praw człowieka i obywatela, także w zakresie wolności działalności gospodarczej. W związku z tym warto prześledzić przepisy ustaw dotyczących stanów nadzwyczajnych, które mogą powodować przedmiotowe ograniczenia. Możliwe jest tutaj dokonanie próby typologizacji tych ograniczeń ze względu na zastosowane instrumenty interwencjonizmu państwowego. Celowo nie używam pojęcia klasyfikacja, gdyż zaproponowany podział nie ma charakteru logicznego (tj. zupełnego i rozłącznego).

Można zaproponować wyróżnienie następujących instrumentów ograniczania wolności działalności gospodarczej:

1. zakaz, nakaz, zawieszenie określonego rodzaju działalności gospodarczej;
2. instrumenty bezpośrednio wpływające na sposób prowadzenia działalności gospodarczej;
3. instrumenty pośrednio wpływające na sposób prowadzenia działalności gospodarczej.

⁹ Art. 1 u.s.k.ż. Zgodnie z art. 2 u.s.k.ż. może on być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia.

¹⁰ Znamiona poważnej awarii technicznej nosi z pewnością tzw. *blackout*, który ostatnio miał miejsce w Hiszpanii i Portugalii. <https://wysokienapiecie.pl/109857-blackout-w-hiszpanii-zaatakowal-potezny-apagon/>.

2.2. Zakaz, nakaz, zawieszenie określonego rodzaju działalności gospodarczej

Wydaje się, że instrument interwencjonizmu polegający na wprowadzeniu zakazu, nakazu bądź zawieszenia działalności gospodarczej jest najdalej idącym ograniczeniem wolności działalności gospodarczej na gruncie ustaw o stanach nadzwyczajnych. Art. 24 ust. 1 pkt 2 u.s.woj. wskazuje, że w czasie stanu wojennego mogą być wprowadzone ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w zakresie wolności działalności gospodarczej, przez nakazanie okresowego zaniechania prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju albo ustanowienie obowiązku uzyskania zezwolenia na rozpoczęcie działalności gospodarczej określonego rodzaju. Analogiczną regulację przewiduje art. 21 pkt 2 u.s.wyj. Także art. 21 ust. 1 pkt 1 i 2 u.s.k.ż. przewiduje, że ograniczenia mogą polegać na zawieszeniu działalności określonych przedsiębiorców i nakazie lub zakazie prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju^[11].

Zaprezentowane rozwiązania są do siebie bardzo zbliżone w treści, także ich ujęcie legislacyjne zdaje się być podobne (może szkoda, że nie identyczne). Z punktu widzenia ich treści trzeba podkreślić, że trudno sobie wyobrazić dalej idące ograniczenie wolności gospodarczej niż określone w przedstawionych przepisach. Art. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców wyraźnie wskazuje, że podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach^[12]. Zatem omawiane ograniczenie ma charakter „totalny” i uderza w istotę wolności prowadzenia działalności gospodarczej^[13].

2.3. Instrumenty bezpośrednio wpływające na sposób prowadzenia działalności gospodarczej

Do drugiej grupy instrumentów bezpośrednio wpływających na sposób prowadzenia działalności gospodarczej należy zaliczyć te, które nie idą aż tak daleko, jak wskazane w pkt 2.2., gdyż nie wymagają one ani zaprzestania działalności, ani jej podjęcia. Ich istotą jest narzucenie modyfikacji sposobu prowadzenia

¹¹ Tomasz Bąkowski, „Prawne formy ograniczania wolności oraz praw człowieka i obywatela w ustawie o stanie klęski żywiołowej”, *Państwo i Prawo*, nr 8 (2003): 76–83.

¹² Ustawa z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 236 ze zm., dalej: pr. prz. Zob.: Eliza Komierzyńska-Orlińska w: *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. Marek Wierzbowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019): 40–44.

¹³ Przykładem takich ograniczeń może być zakaz działalności kantorowej, o którym mowa w art. 24 ust. 1 pkt 4 u.s.woj. i art. 21 pkt 4 u.s.wyj.

działalności gospodarczej. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej nie ma więc charakteru „totalnego”, nie uderza w istotę wolności, przeciwnie – uwzględnia tę wolność, ale ją ogranicza. Grupa tych ograniczeń jest dość liczna i zróżnicowana.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na ograniczenie wolności gospodarczej polegające na zakwestionowaniu swobody kontraktowania (art. 3531 k.c.^[14]) i odpowiadającemu jej na gruncie prawa publicznego art. 8 pr. prz.^[15] w zakresie kształtowania cen. Jest oczywiste, że kształtowanie ceny jest istotą gospodarki rynkowej, wszak to wolna gra popytu i podaży prowadzi do osiągnięcia punktu równowagi rynkowej, co wyraża się właśnie ceną towarów lub usług^[16]. Art. 24 ust. 1 pkt 1a u.s.woj. przewiduje możliwość ograniczenia swobody uzgadniania cen przez strony umowy poprzez zakazanie okresowego podwyższania cen na towary lub usługi określonego rodzaju albo nakazanie stosowania cen ustalonych na towary lub usługi mające podstawowe znaczenie dla kosztów utrzymania konsumentów. Analogiczną regulację przewiduje art. 21 ust. 1 pkt 4a u.s.wyj. Art. 21 ust. 1 u.s.k.ż. określa, że ograniczenia wolności mogą polegać na zakazie okresowego podwyższania cen na towary lub usługi określonego rodzaju^[17] i nakazie stosowania cen ustalonych na towary lub usługi mające podstawowe znaczenie dla kosztów utrzymania konsumentów^[18].

Szczególnym przykładem ingerencji w wolność działalności gospodarczej i swobodę układania stosunków prawnych wedle własnej woli jest wprowadzenie zarządu komisarycznego dla przedsiębiorców przewidzianego w art. 25 ust. 1 pkt 2 u.s.woj., która to instytucja została rozwinięta w art. 25a tej ustawy. Zasadniczo z ustawy nie wynika zastąpienie organów przedsiębiorcy osobą zarządcy komisarycznego, gdyż przysługuje mu jedynie prawo uczestniczenia w pracach organów przedsiębiorcy oraz prawo uzyskiwania od tych

¹⁴ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1061 ze zm.; dalej: k.c.

¹⁵ Krytycznie na temat art. 8 pr. prz. zob. Wojciech Jan Katner w: *Prawo cywilne i handlowe w zarysie*, red. Wojciech Jan Katner (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 49. Na temat art. 8 pr. prz. zob. przede wszystkim: Katarzyna Kokocińska w: *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. Marek Wierzbowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019): 85–87.

¹⁶ Paul Krugman, Robin Wells, *Mikroekonomia* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2020): 137–143; Tomasz Zalega, *Mikroekonomia* (Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 2016): 50 i nast.

¹⁷ Art. 21 ust. 1 pkt 4a u.s.k.ż.

¹⁸ Art. 21 ust. 1 pkt 4b u.s.k.ż.

organów informacji niezbędnych do wykonywania jego funkcji^[19]. Decyzje organów przedsiębiorcy w sprawach wytwarzania wyrobów lub świadczenia usług o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa lub obronności państwa wymagają jednak zgody zarządcy komisarycznego^[20]. Występują także sytuacje, w których zarządca komisaryczny może wydawać polecenia organom przedsiębiorcy w sprawach związanych z wytwarzaniem wyrobów lub świadczeniem usług o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa lub obronności państwa^[21]. Wprowadzenie zarządcy można rozpatrywać choćby w kontekście art. 1 § 1 k.s.h.^[22] w zw. z art. 2 k.s.h. – wydaje się, że do swobody kontraktowania należy, w granicach wyznaczonych prawem handlowym, kształtowanie ładu korporacyjnego spółek (w tym szczególnie ich organizacja i funkcjonowanie). Pozycja prawna zarządcy pozwala przyjąć, że jakkolwiek nie zastępuje on organów przedsiębiorcy, to jednak niekiedy jego wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej może być daleko idący i stanowić ograniczenie wolności działalności gospodarczej.

Ewidentnym rodzajem ograniczenia wolności działalności gospodarczej jest nałożenie na przedsiębiorców obowiązku określonych świadczeń związanych z prowadzoną przez nich działalnością. Tytułem przykładu można tutaj wymienić wynikający z art. 25 ust. 1 pkt 1 u.s.woj. obowiązek realizacji przez przedsiębiorcę dodatkowych zadań, których realizacja jest niezbędna dla bezpieczeństwa lub obronności państwa oraz zapewnienia zaopatrzenia ludności, czy wynikający z art. 25 ust. 1 pkt 3 u.s.woj. obowiązek nakładany na osoby prowadzące gospodarstwa rolne wykonywania świadczeń polegających na dostawach na rzecz określonych podmiotów produktów rolno-spożywczych oraz na uprawie określonych gatunków roślin i hodowli zwierząt. Szeroką regulację

¹⁹ Art. 25a ust. 5 u.s.woj.

²⁰ Art. 25a ust. 6 u.s.woj.

²¹ Polecenia te podlegają natychmiastowemu wykonaniu, ale przysługuje od nich odwołanie (art. 25a ust. 7–9 u.s.woj.).

²² Ustawa z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 18 ze zm. – dalej: k.s.h.

świadczeń osobistych przewiduje także art. 22 ust. 1 u.s.k.ż.^[23]. Ustawy o stacjach nadzwyczajnych przewidują także określone obowiązki z zakresu komunikacji nakładane na media (w tym, co oczywiste, przedsiębiorców działających na rynku mediów). Zasadniczo są to obowiązki kierowane do redaktorów naczelnych dzienników i nadawców programów radiowych i telewizyjnych^[24]. Przykładem takiego obowiązku może być także art. 17 u.s.k.ż., określający, że w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu uczestniczą m.in. podmioty lecznicze, a przecież te mogą być przedsiębiorcami^[25].

2.4. Instrumenty pośrednio wpływające na sposób prowadzenia działalności gospodarczej

Zasadne wydaje się wyróżnienie instrumentów prawnych, które mają na celu ograniczenie zupełnie innych wolności i praw człowieka i obywatela, ale których zastosowanie wywiera skutki dla prowadzenia działalności gospodarczej. W tym znaczeniu można te instrumenty traktować jako instrumenty interwencji w działalność gospodarczą, przy czym podkreślenia wymaga ich pośredni, żeby nie powiedzieć – wręcz uboczny charakter. Skutkiem zastosowania tych instrumentów zasadniczo są pewne utrudnienia w prowadzeniu działalności gospodarczej przedsiębiorców, czasem jednak skutek może sprowadzać się do unicestwienia tej działalności.

Na uwagę zasługują tutaj przepisy umożliwiające wprowadzenie w stanie wojennym cenzury prewencyjnej, kontroli zawartości przesyłek, listów, paczek i przekazów przekazywanych w ramach usług pocztowych o charakterze po-

²³ Mogą to być świadczenia polegające na 1) udzielaniu pierwszej pomocy osobom, które uległy nieszczęśliwym wypadkom; 2) czynnym udziale w działaniu ratowniczym lub wykonywaniu innych zadań wyznaczonych przez kierującego akcją ratowniczą; 3) wykonywaniu określonych prac; 4) oddaniu do użytkowania posiadanych nieruchomości lub rzeczy ruchomych; 5) udostępnieniu pomieszczeń osobom ewakuowanym; 6) użytkowaniu nieruchomości w określony sposób lub w określonym zakresie; 7) przyjęciu na przechowanie i pilnowaniu mienia osób poszkodowanych lub ewakuowanych; 8) zabezpieczeniu zagrożonych zwierząt, a w szczególności dostarczaniu paszy i schronienia; 9) zabezpieczeniu zagrożonych roślin lub nasion; 10) pełnieniu wart; 11) zabezpieczeniu własnych źródeł wody pitnej i środków spożywczych przed ich zanieczyszczeniem, skażeniem lub zakażeniem, a także udostępnianiu ich dla potrzeb osób ewakuowanych lub poszkodowanych, w sposób wskazany przez organ nakładający świadczenie; 12) zabezpieczeniu zagrożonych dóbr kultury.

²⁴ Zob. np. art. 30 u.s.woj., art. 5 ust. 4 i 26 u.s.k.ż.

²⁵ Art. 4 ustawy z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 450 ze zm.

wszechnym lub usług kurierskich[26]. Analogiczne rozwiązania przewidziano w stanie wyjątkowym[27]. Zgodnie z art. 25 ust. 1 u.s.k.ż. dla zapewnienia łączności na potrzeby działań ratowniczych mogą być wprowadzone ograniczenia w wykonywaniu pocztowych usług o charakterze powszechnym lub usług kurierskich[28]. Wymienione ograniczenia nie wydają się być motywowane ograniczeniem wolności działalności gospodarczej. Oczywiście jest jednak, że po stronie przedsiębiorców powodują utrudnienia wynikające choćby z konieczności zorganizowania procesów biznesowych i technologicznych w sposób umożliwiający realizację zadań państwa. Przedmiotowe działania wiążą się także z koniecznością ponoszenia dodatkowych kosztów. Analogiczne skutki dla przedsiębiorców wywoływać może reglamentacja dostępu do towarów konsumpcyjnych określona w art. 24 ust. 1 pkt 1 u.s.woj., art. 21 pkt 1 u.s.wyj. oraz w art. 21 ust. 1 pkt 4 u.s.k.ż.

Niekiedy ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela mogą skutkować koniecznością zaniechania działalności gospodarczej. Najlepszym przykładem może być tutaj wynikający z art. 22 ust. 1 pkt 2 u.s.woj., art. 16 ust. 1 pkt 2 u.s.wyj. i art. 21 ust. 1 pkt 14 u.s.k.ż. zakaz organizowania imprez masowych. Nie trzeba przekonywać, że taki zakaz skutkuje faktycznym zaniechaniem działalności gospodarczej przez niektórych przedsiębiorców.

Ciekawe skutki dla działalności gospodarczej mogą wywoływać niektóre regulacje ustaw o stanach nadzwyczajnych dotyczące zagadnień pracowniczych. Przede wszystkim odnotować należy zawieszenie prawa do strajku[29]. W przypadku zastosowania wobec pracownika odosobnienia na podstawie art. 17 u.s.wyj. nie można z nim rozwiązać stosunku pracy[30]. Na uwagę zasługuje także możliwość nakazania pracodawcy oddelegowania pracowników do dyspozycji organu kierującego działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej[31].

26 Art. 21 ust. 1 u.s.woj.

27 Art. 20 ust. 1 pkt. 1–3 u.s.wyj.

28 Na temat ograniczeń wolności prasy w stanach nadzwyczajnych, zob.: Elżbieta Czarny-Drożdżejko, „Ograniczenie wolności prasy w stanach nadzwyczajnych na tle polskich regulacji prawnych” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 11 (2015): 18–37.

29 Art. 19 pkt 1 u.s.woj., art. 16 ust. 1 pkt u.s.wyj. czy 21 ust. 1 pkt 17 u.s.k.ż.

30 Art. 17 ust. 7 u.s.wyj.

31 Art. 21 ust. 1 pkt 3 u.s.k.ż.

3 | Instrumenty interwencjonizmu państwa niezwiązane ze stanami nadzwyczajnymi

Wydaje się, że najdalej idącym środkiem interwencjonizmu państwa jest wywłaszczenie. Taką możliwość przewiduje art. 6b ustawy z 13.04.2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego[32]. Przepis ten określa, że w przypadku zastosowania środka sankcyjnego[33] może zostać ustanowiony zarząd w celu przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub podmiotu innego niż Skarb Państwa własności środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych w rozumieniu rozporządzenia 765/2006 lub rozporządzenia 269/2014 należących do osoby albo podmiotu wpisanych na listę sankcyjną. Sam ustawodawca wskazuje, że dochodzi do „przejęcia własności”, przy czym ogranicza możliwość zastosowania tej instytucji prawnej do sytuacji, w których byłoby to niezbędne dla ochrony ważnego interesu publicznego, ochrony interesu ekonomicznego państwa lub ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa państwa.

Mniej radykalnym, ale wciąż niezwykle daleko idącym instrumentem interwencjonizmu państwowego jest czasowe pozbawienie własności. Przykładem takiego działania są przyjęte przez Unię Europejską (a obowiązujące w Polsce) sankcje w związku z agresją Rosji na Ukrainę. Zostały one określone w trzech rozporządzeniach (tzw. rozporządzeniach sankcyjnych): rozporządzeniu Rady (WE) nr 765/2006[34], rozporządzeniu Rady (UE) nr 269/2014[35] oraz rozporządzeniu Rady (UE) nr 833/2014[36]. Rozporządzenie 765/2006 nakazuje za-

32 Ustawa z 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 514; dalej: u.o.s.

33 O którym mowa w art. 1 pkt 1 albo 2 u.o.s.

34 Rozporządzenie Rady (WE) nr 765/2006 z 18.05.2006 r. dotyczące środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy (Dz. Urz. L 134 z 20.05.2006, s. 1–11, ze zm.), dalej jako: rozporządzenie 765/2006.

35 Rozporządzenie Rady (UE) nr 269/2014 z 17.03.2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz. Urz. UE, L 78 z 17.03.2014, s. 6–15, ze zm.), dalej jako: rozporządzenie 269/2006.

36 Rozporządzenie Rady (UE) nr 833/2014 z 31.07.2014 r. dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz. Urz. UE, L 229 z 31.07.2014, s. 1–11, ze zm.), dalej jako: rozporządzenie 833/2014.

mrożenie funduszy i zasobów gospodarczych oraz zakazuje ich udostępniania. Rozporządzenie to definiuje też pojęcie funduszy^[37] i ich zamrożenia^[38] oraz pojęcie zasobów gospodarczych^[39] i ich zamrożenia^[40]. Analogicznie rozporządzenie 269/2014 nakazuje zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych oraz zakazuje ich udostępniania. Rozporządzenie to definiuje też pojęcie środków finansowych^[41] i ich zamrożenia^[42] oraz pojęcie zasobów gospodarczych^[43] i ich zamrożenia^[44]. Trudno „zamrożenie” funduszy, środków finansowych i zasobów gospodarczych oraz zakaz ich udostępniania nazwać inaczej, niż czasowym pozbawieniem własności i innych praw^[45].

Tego typu instrument uregulowano także w powołanej już u.o.s. Chodzi o uregulowany w art. 6a u.o.s. tymczasowy zarząd przymusowy. Może on być stosowany w przypadku zastosowania środka sankcyjnego^[46], w celu zbycia środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych w rozumieniu rozporządzeń sankcyjnych, gdy jest to niezbędne dla zapewnienia funkcjonowania podmiotu gospodarczego^[47] prowadzącego przedsiębiorstwo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w celu: (i) utrzymania miejsc pracy w tym przedsiębiorstwie lub (ii) utrzymania w zakresie działalności tego przedsiębiorstwa świadczenia usług użyteczności publicznej lub wykonywania innych zadań o charakterze publicznym, lub (iii) ochrony interesu ekonomicznego państwa. Kluczowe znaczenie ma tutaj art. 6a ust. 11 u.o.s. regulujący zadania

³⁷ Art. 1 pkt 1 rozporządzenia 756/2006.

³⁸ Art. 1 pkt 2 rozporządzenia 756/2006.

³⁹ Art. 1 pkt 3 rozporządzenia 756/2006.

⁴⁰ Art. 1 pkt 4 rozporządzenia 756/2006.

⁴¹ Art. 1 lit. g rozporządzenia 269/2014.

⁴² Art. 1 lit. f rozporządzenia 269/2014.

⁴³ Art. 1 lit. d rozporządzenia 269/2014.

⁴⁴ Art. 1 lit. e rozporządzenia 269/2014.

⁴⁵ Na temat unijnego systemu sankcji zob. szerz.: Filip Grzegorzcyk, „Instrumenty interwencjonizmu w kontekście agresji Rosji na Ukrainę” *Prawo i Więź*, nr 4 (2025): 233–237.

⁴⁶ O którym mowa w art. 1 pkt 1 albo 2 u.o.s. Zob. szerz.: Filip Grzegorzcyk, Patrycja Życińska, „Tymczasowy zarząd przymusowy – sankcyjny instrument interwencjonizmu państwa” *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, nr 15(1) (2026): 76–92.

⁴⁷ Z niewiadomych przyczyn ustawodawca użył pojęcia „podmiot gospodarczy”. Wydaje się, że chodzi o „przedsiębiorcę”.

zarządcy[48]. Trudno oprzeć się wrażeniu, że szeroki zakres uprawnień zarządcy *de facto* pozbawia podmiot uprawniony jego praw na czas sprawowania zarządu.

Typowym instrumentem interwencjonizmu jest także regulacja cen. Przykładem tego typu działania państwa jest uchwalenie ustawy o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku[49]. Ustawa ta określa przede wszystkim cenę maksymalną sprzedaży energii elektrycznej stosowaną w rozliczeniach z odbiorcami uprawnionymi oraz zasady i tryb przyznawania oraz wypłacania rekompensat podmiotom uprawnionym do tych rekompensat. Ustawodawca kwotowo określił cenę maksymalną[50], zdefiniował odbiorcę uprawnionego[51] i nakazał przedsiębiorstwom energetycznym stosowanie ceny maksymalnej w rozliczeniach z tymi odbiorcami[52]. Z kolei zgodnie z art. 8a ustawy covidowej[53] minister właściwy do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia oraz ministrem właściwym do spraw rolnictwa i rozwoju wsi mógł, w drodze rozporządzenia, ustalić maksymalne ceny lub maksymalne marże hurtowe i detaliczne stosowane w sprzedaży towarów lub usług mających istotne znaczenie dla ochrony zdrowia lub bezpieczeństwa ludzi lub kosztów utrzymania gospodarstw domowych.

W systemie prawa można też spotkać się z pośrednim regulowaniem cen

48 Zarządca: (i) zapewnia ciągłość działalności przedsiębiorstwa podmiotu gospodarczego, (ii) zarządza przedsiębiorstwem, w szczególności na zarządcę przechodzi prawo podejmowania uchwał i decyzji we wszystkich sprawach zastrzeżonych do właściwości władz i organów podmiotu gospodarczego, w tym reprezentuje podmiot gospodarczy, (iii) wykonuje uprawnienia przysługujące osobie lub podmiotowi wpisanym na listę, wobec których został ustanowiony zarząd, w szczególności wykonuje prawa z akcji należących do takiej osoby lub podmiotu, (iv) podejmuje działania niezbędne do zapobieżenia wykorzystaniu środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych objętych zarządem w celu bezpośredniego lub pośredniego wspierania agresji, naruszeń lub innych działań określonych w art. 3 ust. 2 – do czasu zbycia całości środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych objętych zarządem.

49 Ustawa z 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku, Dz. U. z 2022 r., poz. 2243 ze zm.; dalej jako u.o.ś.n.

50 Art. 2 pkt 1 lit. a i lit. b u.o.ś.n.

51 Art. 2 pkt 2 u.o.ś.n.

52 Art. 3 u.o.ś.n.

53 Ustawa z 2.03.2020 o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 340; dalej: u.COVID.

przez wpływanie na rynek, np. w drodze stosowania szeroko rozumianych instrumentów pomocowych. Za dobry przykład służy dofinansowanie zakupu w okresie od 1 września 2021 r. do 15 maja 2022 r. nawozów mineralnych od podmiotów prowadzących działalność w zakresie obrotu lub sprzedaży nawozów[54]. Dobry przykład stanowi także program nazywany rodzinnym kredytem mieszkaniowym[55].

Pośród instrumentów interwencjonizmu bezpośrednio wpływających na prowadzenie działalności gospodarczej występują te, które zobowiązują przedsiębiorców do określonych świadczeń. Art. 7a ustawy o zarządzaniu kryzysowym[56] upoważnia prezesa rady ministrów, aby w sytuacji kryzysowej wydawał polecenia obowiązujące m.in. przedsiębiorców. Polecenia te wydawane są w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania, ochrony, wzmocnienia lub odbudowy infrastruktury krytycznej, przejęcia kontroli nad sytuacją kryzysową, której wpływ na bezpieczeństwo ludzi, mienia lub środowiska jest szczególnie negatywny, oraz w celu usunięcia skutków wymienionych sytuacji kryzysowych[57]. Analogiczne polecenia w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwołaniu wydawać mógł niektórym podmiotom, w tym przedsiębiorcom, Prezes Rady Ministrów[58].

Niebagatelny wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej mogą mieć także instrumenty przewidujące swoistą formę „polecenia”, tj. „sprzeciw”. Zgodnie z art. 2 ustawy o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, minister ten może wyrazić sprzeciw wobec podjętej przez zarząd spółki uchwały lub innej dokonanej przez zarząd spółki czynności spółki, której przedmiotem jest rozporządzenie pewnymi składnikami mienia stanowiące rzeczywiste zagrożenie dla funkcjonowania,

54 Z wyłączeniem powierzchni, na które przyznano pomoc finansową w ramach działania „Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, za realizację zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych, w ramach których obowiązuje całkowity zakaz nawożenia.

55 Ustawa z 1 października 2021 r. o rodzinnym kredycie mieszkaniowym i bezpiecznym kredycie 2%, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 859.

56 Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 122 ze zm.

57 Przedmiotem poleceń był np. import węgla w 2022 r.

58 Art. 11h pkt 3 u.COVID.

ciągłości działania oraz integralności infrastruktury krytycznej[59]. Podobny instrument przewidziany został przez art. 11 ustawy o kontroli inwestycji[60] – przewiduje on, że organ kontroli, w drodze decyzji, zgłasza sprzeciw do nabycia udziałów albo akcji lub praw z udziałów albo akcji albo do objęcia udziałów albo akcji spółki będącej podmiotem podlegającym ochronie[61].

Warto też zauważyć, że w ręku państwa pozostają silne instrumenty interwencji państwowego realizowane w sferze *dominium*, na czele z nacjonalizacją (zwaną także w dyskursie publicznym od kilku lat repolonizacją). Akwizycja akcji banku Pekao S.A. przez kontrolowane przez Skarb Państwa spółki[62] stanowi ewidentny przykład takich działań[63]. Państwo działając w sferze *dominium* ma także możliwości faktycznego ograniczenia lub wręcz likwidacji działalności gospodarczej niektórych przedsiębiorców. Przykładowo, korzystając z kontroli nad spółkami zarządzającymi portami morskimi państwo może wpływać na tzw. przepisy portowe, które określają m.in. jakie produkty i w jakiej postaci mogą być w portach przeładowywane[64].

4 | Wnioski

Ustawy regulujące stany nadzwyczajne przewidują wiele różnych instrumentów interwencji państwa w gospodarkę, co nie może dziwić. Niebezzasadnie należało zakładać, że szczególny charakter tych stanów powoduje, że stosowane w związku z nimi instrumenty interwencji państwa także mają

59 Ustawa z 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw aktywów państwowych oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorze energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 470. Zob. szerz: Filip Grzegorzczuk, „Zakres podmiotowy ustawy o szczególnych uprawnieniach ministra skarbu państwa i ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych, grupach kapitałowych sektora energii elektrycznej, ropy naftowej i paliw gazowych” *Palestra*, nr 3–4 (2011): 49.

60 Ustawa z 24 lipca 2015 r. o kontroli niektórych inwestycji, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1459 ze zm.

61 Maciej Mataczyński, Ewelina Kochowska w: *Ustawa o kontroli inwestycji. Komentarz*, red. Maciej Mataczyński (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016), 155–169.

62 Tj.: PZU SA i Polski Fundusz Rozwoju SA.

63 <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/repolonizacja-bankow-pekao-pzu-pfr,81,0,2329681.html>.

64 Można sobie wyobrazić regulacje portowe, które uniemożliwiają import do Polski nawozów mineralnych drogą morską, choćby ze względów bezpieczeństwa.

charakter szczególny – relacja polegająca na nadzwyczajności instrumentów interwencjonizmu w związku z nadzwyczajnością tych stanów zdaje się być naturalna. Wychodząc z tego założenia podjęto próbę omówienia tych instrumentów na tle innych instrumentów interwencjonizmu państwa, tj. tych, które stosowane są poza stanami nadzwyczajnymi. Wstępnie można było zakładać, że instrumenty interwencjonizmu stosowane poza stanami nadzwyczajnymi powinny być mniej intensywne.

Niewątpliwie instrumenty interwencjonizmu stosowane w stanach nadzwyczajnych są daleko idące. Polegają one przede wszystkim na możliwości wprowadzania ograniczeń w zakresie wolności i praw człowieka i obywatela, w tym w odniesieniu do wolności działalności gospodarczej. Do najsilniejszych instrumentów należą te zakazujące prowadzenia bądź nakazujące prowadzenie określonej działalności gospodarczej. Występują także instrumenty bezpośrednio i pośrednio wpływające na sposób prowadzenia działalności gospodarczej oraz takie, które nakładają na przedsiębiorców określone obowiązki, zadania czy świadczenia.

Porównanie tych instrumentów z instrumentami stosowanymi poza stanami nadzwyczajnymi nie pozwala na sformułowanie jednoznacznych wniosków. Widać wyraźnie, że obecnie, poza stanami nadzwyczajnymi, stosowane są instrumenty jeszcze dalej idące, skutkujące czasowym, a nawet definitywnym pozbawieniem własności. Jakkolwiek są to instrumenty o charakterze sankcyjnym, związane bezpośrednio z agresją Rosji na Ukrainę, to jednak trzeba przyznać, że trudno sobie wyobrazić instrument dalej idący. Widać także, że wiele instrumentów stosowanych „na co dzień” ma charakter zbliżony do instrumentów stosowanych w stanach nadzwyczajnych. W szczególności można wskazać na system ustalania cen (maksymalnych czy urzędowych) czy chociażby na instrumenty pośrednio regulujące ceny i zachowania rynkowe. Podobnie rzecz się ma z poleceniami i sprzeciwami wydawanymi przedsiębiorcom przez organy władzy państwowej. Na szczególną uwagę zasługuje swoiste wykorzystywanie działań ze sfery *dominium* jako instrumentu interwencjonizmu państwa w gospodarkę.

Powyższe uwagi nie pozwalają na sformułowanie twierdzenia, że instrumenty interwencjonizmu stosowane w stanach nadzwyczajnych są w jakimkolwiek sensie bardziej szczególne, aniżeli instrumenty stosowane poza stanami nadzwyczajnymi. Niekiedy można zauważyć tendencję przeciwną. Wydaje się jednak, że specyfika instrumentów stosowanych w stanach nadzwyczajnych sprowadza się do ich nasycenia oraz (w założeniu) ograniczonego czasu

ich stosowania. Chodzi o to, że stan nadzwyczajny pozwala na jednoczesne zastosowanie wielu różnych instrumentów co zasadniczo nie cechuje sytuacji niebędącej stanem nadzwyczajnym.

Uprawniona wydaje się konkluzja, że specyfika instrumentów interwencyjnego państwowego stosowanych w stanach nadzwyczajnych nie polega na ich szczególnym charakterze, a na możliwości ich jednoczesnego stosowania w danym, precyzyjnie określonym czasie.

Bibliografia

- Bąkowski Tomasz, „Prawne formy ograniczania wolności oraz praw człowieka i obywatela w ustawie o stanie klęski żywiołowej” *Państwo i Prawo*, nr 8 (2003): 76–83.
- Czarny-Drożdżewski Elżbieta, „Ograniczenie wolności prasy w stanach nadzwyczajnych na tle polskich regulacji prawnych” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 11 (2015): 18–37.
- Grzegorzczak Filip, „Instrumenty interwencyjnego w kontekście agresji Rosji na Ukrainę” *Prawo i Więź*, nr 4 (2025): 221–244.
- Grzegorzczak Filip, „Zakres podmiotowy ustawy o szczególnych uprawnieniach ministra skarbu państwa i ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych, grupach kapitałowych sektora energii elektrycznej, ropy naftowej i paliw gazowych” *Palestra*, nr 3–4 (2011): 49–59.
- Grzegorzczak Filip, Patrycja Życińska, „Tymczasowy zarząd przymusowy – Kiczka Karol, „Aspekty prawne bezpieczeństwa publicznego” *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji*, nr 106 (2016): 29–42. *Antymonopolowy i Regulacyjny*, nr 15(1) (2026): 76–92.
- Konstytucja biznesu. Komentarz, red. Marek Wierzbowski. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Kiczka Karol, „Aspekty prawne bezpieczeństwa publicznego” *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji*, nr 106 (2016): 29–42.
- Krugman Paul, Robin Wells, *Mikroekonomia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2020.
- Konstytucja biznesu. Komentarz, red. Marek Wierzbowski. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019. PWN, 2020.
- Kosikowski Cezary, *Współczesny interwencyjizm*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Krugman Paul, Robin Wells, *Mikroekonomia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2020.
- Opaliński Bartłomiej, „Stan wojenny we współczesnym porządku prawnym” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 7–8 (2011): 65–86.
- Ustawa o kontroli inwestycji. Komentarz, red. Maciej Mataczyński. Warszawa: Wolters

Kluwer, 2016.

Zdyb Marian, „Państwo jako strażnik ładu publicznoprawnego w warunkach kryzysu gospodarczego. Podstawowe dylematy, zagrożenia i problemy” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 3 (2024): 51–67.



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>

Podmiotowość zwierząt domowych jako perspektywa analityczna w projektowaniu miejskich planów adaptacji do zmian klimatu^{*}

The Legal Personhood of Pets as an Analytical Perspective in the Design of Municipal Adaptation Plans (MPA)

Abstract

The article analyzes the problem of incorporating the welfare of pets into municipal adaptation plans (MPAs) in Poland. MPAs constitute a key instrument of urban policy for climate adaptation; however, in practice they focus almost exclusively on the needs of humans and infrastructure, overlooking pets as a distinct category. An analysis of 21 MPAs adopted in Poland in 2025–2026 demonstrates that only three include direct references to pets (e.g., drinking stations, green areas, relocation of a shelter), indicating the marginal consideration of their needs. As an analytical framework, the authors propose the concept of the limited legal personhood of pets, which entails recognizing their interests (e.g., a right to welfare) and their indirect representation by guardians. Adopting such a perspective could lead to more inclusive urban policy design that accounts for both human and non-human inhabitants. In the prescriptive section, several directions for reform are identified: integrating pet welfare into climate risk assessments; incorporating their welfare into the strategic objectives of MPAs; developing animal-friendly infrastructure (e.g., shaded exercise areas, access to water); and implementing educational measures.

SŁOWA KLUCZOWE: miejski plan adaptacji do zmian klimatu (MPA), dobrostan zwierząt domowych, podmiotowość prawna zwierząt domowych, prawo ochrony środowiska.

KEY WORDS: municipal adaptation plan (MPA), pet welfare, legal personhood of pets, environmental law.

ANNA HAŁADYJ – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, e-mail: ahaladyj@kul.pl, ORCID – 0000-0002-8827-3657.

EMIL KRUK – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, e-mail: emil.kruk@mail.umcs.pl, ORCID – 0000-0002-7954-0303.

^{*} Artykuł stanowi efekt stażu naukowego realizowanego przez dr hab. Annę Haładyj, prof. KUL, w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w okresie od 1 marca 2025 r. do 31 maja 2025 r. w ramach piątej edycji programu „Staż za miedzą” Związku Uczelni Lubelskich.

1 | Wprowadzenie

Zmiany klimatu wymagają zarówno adaptacji człowieka, jak i jego otoczenia. Biorąc pod uwagę fakt, że prawie pięć miliardów ludzi żyje w miastach^{[1][2]}, szczególnie istotna staje się adaptacja do efektów zmian klimatu na obszarach zurbanizowanych, co stanowi istotne wyzwanie od strony zarówno naukowej, jak i praktycznej. Problemy z brakiem zielonych przestrzeni do uprawiania sportu i rekreacji, uciążliwości związane ze zjawiskiem tzw. miejskiej wyspy ciepła czy lokalne powodzie miejskie to główne problemy, z którymi borykają się mieszkańcy miast^[3]. Ale negatywne efekty zmian klimatu w miastach od-
czuwają też zwierzęta domowe, czyli zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza (art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1580 ze zm.; dalej: u.o.z.). Zwierzęta domowe towarzyszą człowiekowi w warunkach środowiska zbudowanego, często w warunkach uciążliwych dla ich dobrostanu. Są one uzależnione od ludzkich wyborów co do miejsca zamieszkania (nie każde mieszkanie jest wszak wyposażone w klimatyzację) czy miejsc oraz pór odbywania spacerów, a tym samym skazane na towarzyszenie człowiekowi w zmieniających się warunkach klimatycznych.

Z uwagi na fakt, że tylko 25% mieszkańców UE żyje na terenach wiejskich^[4], a jednocześnie – według danych FEDIAF – w 2023 r. w około 166 milionach gospodarstw domowych w Europie^[5] utrzymywano co najmniej jedno zwie-

1 Our World in Data, *Urban and Rural Population*, <https://ourworldindata.org/grapher/urban-and-rural-population> [dostęp: 2.05.2026].

2 United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2018 *Revision of World Urbanization Prospects*, <https://www.un.org/en/desa/2018-revision-world-urbanization-prospects> [dostęp: 2.05.2026].

3 Zob. <https://klimatycznabazawiedzy.org/raport/podrecznik-adaptacji-dla-miast/> [dostęp: 2.05.2026].

4 39% ludności UE mieszka w dużych miastach, 36% w miasteczkach i na przedmieściach, a 25% na obszarach wiejskich, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/facts-and-figures-european-union_pl [dostęp: 2.05.2026].

5 W 2023 r. w Europie było 352 mln zwierząt domowych, według FEDIAF (European Pet Food); po wyłączeniu zwierząt akwariowych liczba ta wynosiła 329 mln. Źródło: FEDIAF, *Annual Report 2024*, 33, https://europeanpetfood.org/wp-content/uploads/2024/06/FEDIAF-Annual-Review-2024_Online.pdf [dostęp: 2.05.2026].

rzę domowe, należy przyjąć, że istotna część populacji zwierząt domowych funkcjonuje na obszarach zurbanizowanych. Co więcej, wyhodowano rasy dodatkowo narażone na uciążliwości związane z odczuwaniem fali upałów z uwagi na budowę ciała (tu zwłaszcza problemy ras brachycefalicznych[6]) czy inne cechy, jak gruby podszerstek (rasy psów przystosowanych do znoszenia zimna, ale już nie upałów). Za zwierzęta domowe uznaje się współcześnie także gatunki o słabej zdolności termoregulacji i ochrony przed upałami, np. króliki[7]. U zwierząt domowych obserwuje się też problemy z nadwagą, wynikające z niewłaściwej diety[8]. Z badań wynika, że choroby związane z przegrzaniem organizmu (HRI, *heat-related illness*) prognozowane są jako coraz częstsze u psów w związku ze wzrostem globalnych temperatur[9]. Brak komfortu termicznego (w miastach związany zwłaszcza z występowaniem lokalnej wyspy ciepła) wywołuje u zwierząt objawy stresu cieplnego, które obejmują nadmierne dyszenie, trudności w oddychaniu, nadmierne spożycie wody, wymioty, biegunkę, osłabienie, niespójne lub agresywne zachowanie, zapaść lub drgawki. W skrajnych przypadkach zwierzęta, podobnie jak ludzie, mogą umrzeć z powodu stresu cieplnego: szczególnie starsze zwierzęta, obciążone chorobami serca lub układu oddechowego oraz zwierzęta z nadwagą lub nieprzyzwyczajone do długotrwałego wysiłku[10]. Pozwala to na akceptację tezy, że zwierzęta domowe mogą być także dotknięte przez skutki zmian klimatu

6 Emily J. Hall, Anne J. Carter, Dan G. O'Neill, „Dogs Don't Die Just in Hot Cars – Exertional Heat-Related Illness (Heatstroke) Is a Greater Threat to UK Dogs” *Animals* 10, nr 8 (2020): 1324. <https://doi.org/10.3390/ani10081324>.

7 Emily J. Hall, Alan D. Radford, Anne J. Carter, „Surveillance of heat-related illness in small animals presenting to veterinary practices in the UK between 2013 and 2018” *Open Veterinary Journal* 12, nr 1 (2022): 11. <https://doi.org/10.5455/OVJ.2022.v12.i1.2>.

8 Emily J. Hall et al., „Hot Dogs – How is the current UK dog population coping with climate change?”, Clinical Abstract presented at BSAVA Congress+Expo 2025, Manchester, March 2025, https://www.researchgate.net/publication/391140304_Hot_Dogs_-_How_is_the_current_UK_dog_population_coping_with_climate_change [dostęp: 2.05.2026].

9 Emily J. Hall et al., „Risk Factors for Severe and Fatal Heat-Related Illness in UK Dogs – A VetCompass Study” *Veterinary Sciences* 9, nr 5 (2022): 231. <https://doi.org/10.3390/vetsci9050231>.

10 *Climate Change and Your Pet: How to Keep Your Best Friend Safe and Healthy in a Warming World* (Washington, DC: The Climate Reality Project, 2019), https://www.climatealityproject.org/sites/default/files/climatechangeandyourpet_ebook_04_2019_v2.pdf [dostęp: 2.05.2026].

na znaczną skalę^[11], zwłaszcza żyjące w miastach – mniej przygotowanych na zmiany klimatu niż obszary wiejskie.

Dostrzegając relację pomiędzy dobrostanem zwierząt domowych, zwłaszcza żyjących w miastach, a skutkami zmian klimatu, warto poddać badaniu sposób ochrony ich dobrostanu w działaniach adaptacyjnych. Narzędziem służącym do adaptacji do zmian klimatu w miastach są miejskie plany adaptacji do zmian klimatu^[12] (dalej: MPA). W Polsce jest obecnie 1013 miast, z czego 211 miast ma ludność przekraczającą 20 000 mieszkańców^[13]. Z tej liczby 44 miasta przyjęły MPA w związku z realizacją pilotażowego projektu „Wczuj się w klimat” prowadzonego przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska w latach 2017–2019^[14]. Część miast przyjęła także MPA z własnej inicjatywy^[15]. Badaniem objęto tylko MPA przyjmowane w okresie między 1 lipca 2025 r. a 30 kwietnia 2026 r. Pierwsza cezura czasowa (1 lipca 2025 r.) wynika z faktu, że znowelizowana ustawa – Prawo ochrony środowiska^[16] (dalej: p.o.ś.) wprowadziła obowiązek uchwalenia przez miasta liczące powyżej 20 000 mieszkańców miejskich planów adaptacji w okresie od 1 lipca 2025 r. do 31 grudnia 2027 r. albo w terminie 30 miesięcy od dnia, w którym liczba mieszkańców miasta przekroczy 20 000 (według danych statystyki publicznej).

Celem opracowania uczyniono identyfikację podstaw prawnych oraz zakresu miejskich planów adaptacji do zmian klimatu (MPA), ustalenie, czy i w jaki sposób w już przyjętych MPA odzwierciedlona została konieczność ochrony zwierząt domowych jako bytów nieosobowych oraz wniesienie wkładu w sposób konstruowania tych dokumentów w przyszłości. Autorzy stawiają tezę, że otwarcie dyskusji na temat upodmiotowienia zwierząt domowych jest jednym z czynników, który może odzwierciedlić się w skuteczniejszej ochronie ich potrzeb w ramach przyjmowanych przez samorządy uchwał w sprawie MPA.

¹¹ Jakob Zinsstag et al., „Climate change and One Health” *FEMS Microbiology Letters* 365, nr 11 (2018): 1. <https://doi.org/10.1093/femsle/fnyo85>.

¹² Maciej J. Nowak et al., „A Comparison of Urban Climate Change Adaptation Plans in Selected European Cities from a Legal and Spatial Perspective” *Sustainability* 16 (2024): 2. <https://doi.org/10.3390/su16156327>.

¹³ <https://www.polskawliczbach.pl/Miasta> [dostęp: 2.05.2026].

¹⁴ <https://www.gov.pl/web/klimat/mpa-44> [dostęp: 2.05.2026].

¹⁵ Nowak et al., „A Comparison of Urban Climate Change Adaptation Plans”, 9.

¹⁶ Ustawa z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1940).

2 | Charakterystyka miejskich planów adaptacji do zmian klimatu

Ustawodawca w art. 3 pkt 9a p.o.ś. wprowadził legalną definicję miejskiego planu adaptacji, zgodnie z którą miejski plan adaptacji to dokument obejmujący obszar danego miasta, którego celem jest zmniejszenie podatności tego miasta na skutki zmian klimatu, w tym poprawę jego zdolności adaptacyjnych. Powyższa definicja uwypukla kilka najważniejszych cech MPA. Po pierwsze, jego strategiczno-wdrożeniowy charakter wskazuje na połączenie planowania długofalowego z konkretnymi działaniami realizacyjnymi. MPA posiada harmonogram realizacji działań z wyznaczonym horyzontem czasowym, najczęściej w perspektywie 2030 r., ale okres ten podlega wahaniom dla różnych działań, w różnych miastach, pomiędzy 2020 a 2050 rokiem[17]. Po drugie, plan odnosi się wyłącznie do obszaru konkretnego miasta, co uwzględnia jego lokalne uwarunkowania i dostosowanie do specyfiki danej jednostki terytorialnej[18]. MPA należy do instrumentów planowania ochrony środowiska[19], jest więc dokumentem strategicznym, przyjmowanym na poziomie lokalnym, pozbawionym charakteru aktu prawa powszechnie obowiązującego[20]. Nie oznacza to jednak, że pozostaje on normatywnie obojętny. Kształtuje on bowiem kierunki polityki publicznej, stanowi punkt odniesienia dla decyzji inwestycyjnych oraz może być uwzględniany przy wykładni innych aktów prawnych. Uchwały miejskie przewidują działania przystosowawcze miast do zmian klimatu i działania adaptacyjne związane z inwestycjami w infrastrukturę (zieloną i niebieską, ale też termomodernizację czy tzw. odbetonowanie utwardzonych przestrzeni miejskich itp.) oraz zmianę postaw i budowanie świadomości. W tworzeniu planów wsparciem dla miast mogą być „Wytyczne

17 Ewa Tarchalska, „Polityka adaptacyjna w raportach o stanie gmin” *Przegląd Komunalny*, nr 8 (2023): 81.

18 Tomasz Dąbrowski, „Miejskie plany adaptacji do zmian klimatu w świetle nowelizacji ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska” *Prawo i Więź*, nr 5(58) (2025): 543.

19 Anna Barczak, *Samorządowa polityka klimatyczna. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2025), 33.

20 Krzysztof Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 7 (Lex/el. 2025), komentarz do art. 18b.

do przygotowania Miejskiego Planu Adaptacji do zmian klimatu”^[21] przygotowane (i zaktualizowane w 2023 r.) przez Ministra Klimatu i Środowiska, a także inne poradniki, np. „Poradnik adaptacji miasta do zmiany klimatu”^[22] czy „Zrozumieć adaptację do zmian klimatu. Mini poradnik”^[23]. Co istotne z perspektywy prowadzonych rozważań, żadne z tych opracowań, określając interesariuszy i adresatów rozwiązań przyjętych w MPA, nie odnosi się do zwierząt domowych. Analiza podatności i ryzyka w nich zaproponowana koncentruje się przede wszystkim na skutkach zmian klimatu dla mieszkańców, infrastruktury oraz systemów funkcjonowania miasta, a odniesienia do środowiska przyrodniczego mają charakter ogólny i dotyczą głównie ekosystemów oraz bioróżnorodności. W konsekwencji dobrostan zwierząt nie jest w tych opracowaniach traktowany jako odrębna kategoria analityczna w procesie planowania adaptacji.

3 | Podmiotowość prawna zwierząt domowych jako narzędzie wspierania dobrostanu zwierząt w adaptacji do zmian klimatu

Jednym z możliwych kierunków rozwoju regulacji prawnych, które mogłyby wzmocnić ochronę zwierząt domowych, również w kontekście adaptacji do zmian klimatu, jest koncepcja przyznania zwierzętom ograniczonej podmiotowości prawnej jako bytów nieosobowych^[24]. Obecnie zwierzęta pozostają

²¹ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Podręcznik adaptacji dla miast. Wytyczne do przygotowania Miejskiego Planu Adaptacji do zmian klimatu. Aktualizacja 2023*, https://klimada2.ios.gov.pl/wp-content/uploads/2023/09/Podrecznik-adaptacji-dla-miast_aktualizacja-2023_compressed.pdf [dostęp: 2.05.2026].

²² *Poradnik adaptacji miasta do zmiany klimatu*, red. Wojciech Szymalski (Warszawa: Instytut na Rzecz Ekorozwoju, 2019), https://www.pine.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/poradnik_adaptcity.pdf [dostęp: 2.05.2026].

²³ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, *Zrozumieć adaptację do zmian klimatu. Mini poradnik* (b.m., b.d.).

²⁴ Więcej na ten temat zob. Jan Białocerkiewicz, *Status prawny zwierząt (Prawa zwierząt czy prawna ochrona zwierząt)* (Toruń: Wydawnictwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, 2005); Adam Habuda, „Przyroda i jej elementy. Przedmiot ochrony prawnej czy podmioty prawa?” *Radca Prawny. Zeszyty Naukowe* 34, nr 1 (2023): 83–97; Mariusz Baran, „Pytanie o potrzebę zmiany paradygmatu w prawie (ochrony) środowiska: środowisko jako przedmiot czy podmiot prawa – wybrane uwagi”, [w:] *Prawa i interesy w ochronie*

przede wszystkim przedmiotem ochrony prawnej. Uznanie ich podmiotowości oznaczałoby natomiast przypisanie im określonych praw lub prawnie chronionych interesów, takich jak ochrona życia, wolność od nieuzasadnionego cierpienia czy prawo do dobrostanu. Wiązałoby się to z koniecznością podejmowania działań służących ochronie tych interesów, zwłaszcza że zwierzęta nie są zdolne do samodzielnego dochodzenia swoich praw ani artykułowania potrzeb w sposób prawnie relewantny. Funkcję reprezentowania ich interesów mogliby w praktyce pełnić opiekunowie zwierząt. Przyjęcie takiego założenia oznacza, że potrzeba działań adaptacyjnych byłaby postrzegana nie tylko z perspektywy potrzeb człowieka, lecz także towarzyszących mu zwierząt, a ich artykulacja następowałaby pośrednio za pośrednictwem właścicieli działających jako reprezentanci zarówno własnych interesów, jak i interesów utrzymywanych zwierząt. Jest to uzasadnione o tyle, że współczesne badania jednoznacznie wskazują na traktowanie zwierząt domowych jako członków rodziny^[25] – podmiotów uzupełniających lub wręcz zastępujących relacje z innymi ludźmi^[26].

środowiska. *Perspektywa międzynarodowa, unijna i krajowa*, red. Mariusz Baran, Barbara Iwańska, Ilona Przybojewska (Warszawa: C.H. Beck, 2024), 119–155; Anna Wilk, „Czy polski ustawodawca powinien uznać twory natury za podmioty prawa?” *Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska*, nr 1 (2025): 1–16. <https://doi.org/10.31261/PPGOS.2025.01.04>; Ngairé Naffine, „Who are Law’s Persons? From Cheshire Cats to Responsible Subjects” *Modern Law Review* 66, nr 3 (2003): 346–367; Sheikh M. Solaiman, „Legal personality of robots, corporations, idols and chimpanzees: a quest for legitimacy” *Artificial Intelligence and Law* 25 (2017): 155–179. <https://doi.org/10.1007/s10506-016-9192-3>; Eva Bernet Kempers, „Neither Persons nor Things: The Changing Status of Animals in Private Law” *European Review of Private Law* 29, nr 1 (2021): 39–70; Macarena Montes Franceschini, „Traditional Conceptions of the Legal Person and Nonhuman Animals” *Animals* 12 (2022): 1–16. <https://doi.org/10.3390/ani12192590>; Maria Clara Maffei, „Legal Personality for Nature: From National to International Law”, [w:] *Trends and Challenges in International Law. Selected Issues in Human Rights, Cultural Heritage, Environment and Sea*, red. Maurizio Arcari, Irini Papanicolopulu, Laura Pineschi (Cham: Springer, 2022), 209–238. https://doi.org/10.1007/978-3-030-94387-5_8.

²⁵ Natalia Zacharek, „Zwierzę domowe jako członek rodziny w XIX i XXI wieku” *Tematy z Szewskiej* 19, nr 2 (2017): 96–112. <https://doi.org/10.23734/tzs.2017.2.96.112>; Marlena Drapalska-Grochowicz, „Prawne interpretacje bliskich relacji człowieka z innymi zwierzętami” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 82, nr 1 (2020): 217–229. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2020.82.1.15>.

²⁶ Ibidem.

Autorzy wykorzystują konstrukt „podmiotowości prawnej zwierząt” jako perspektywę analityczną służącą ocenie, czy i w jakim stopniu interesy zwierząt domowych są uwzględniane w działaniach adaptacyjnych przewidzianych w MPA. W tym kontekście znaczenie ma również poziom świadomości opiekunów zwierząt w zakresie ich dobrostanu. Intuicyjne założenie, że świadomość opiekunów w tym zakresie może wpływać na dobrostan zwierząt, znajduje zresztą odzwierciedlenie w motywach projektowanego rozporządzenia Komisji Europejskiej dotyczącego dobrostanu psów i kotów (motyw 42 projektu^[27]). Założenie to wskazuje, że działania adaptacyjne odnoszące się do środowiska miejskiego mogą pośrednio oddziaływać również na warunki życia zwierząt domowych.

4 | Analiza wyników MPA w kontekście adaptacji zwierząt domowych do zmian klimatu – edycja 2025–2026

Badanie miejskich planów adaptacji przeprowadzono na podstawie uchwał w sprawie przyjęcia MPA w polskich miastach liczących powyżej 20 000 mieszkańców, przyjętych w okresie od 1 lipca 2025 r. do 30 kwietnia 2026 r. Do ustalenia listy miast powyżej 20 000 mieszkańców użyto bazy danych Polska w liczbach^[28]. Następnie dokonano weryfikacji zawartości stron internetowych urzędów gmin miejskich (BIP), które przystąpiły do sporządzania MPA po wejściu w życie nowych przepisów lub wprawdzie przygotowywały się do ich przyjęcia wcześniej, ale finalnie jako podstawę prawną ich uchwalenia przyjęły art. 18b p.o.ś. Na dzień 30 kwietnia 2026 r. przyjęto 21 takich uchwał. Każdy dokument MPA został poddany weryfikacji z wykorzystaniem funkcji wyszukiwania (CTRL+F) przy użyciu słów kluczowych „zwierz ” oraz „domow ”, z pominięciem zwrotu „fauna” jako odnoszącego się do zwierząt dziko żyjących. W badaniu nie uwzględniono uchwał znajdujących się na etapie przygotowania. Analiza została oparta na założeniu badawczym, zgodnie z którym zwierzęta domowe stanowią element środowiska miejskiego pozostający pod

²⁷ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dobrostanu psów i kotów oraz ich identyfikowalności, Bruksela, 7 grudnia 2023 r., COM(2023) 769 final, 2023/0447 (COD).

²⁸ <https://www.polskawliczbach.pl/Miasta> [dostęp: 2.05.2026].

ochroną prawną wynikającą z przepisów o ochronie zwierząt. Jednocześnie zmiany klimatu oraz działania podejmowane w ramach adaptacji oddziałują na funkcjonowanie środowiska miejskiego jako całości, kształtując warunki życia jego mieszkańców oraz innych organizmów w nim przebywających. W konsekwencji można przyjąć, że działania adaptacyjne realizowane w miastach mogą wpływać nie tylko na ludzi, lecz także na zwierzęta pozostające pod opieką człowieka. Z tego względu analizie poddano, czy oraz w jakim stopniu dokumenty MPA uwzględniają potrzeby zwierząt domowych, a także czy przewidują działania mogące ograniczać negatywne skutki zmian klimatu dla ich dobrostanu[29].

Wyniki przeprowadzonej analizy wskazują, że potrzeby zwierząt domowych są w miejskich planach adaptacji uwzględniane w bardzo ograniczonym zakresie. Spośród dokumentów objętych badaniem odniesienia wprost do zwierząt domowych lub zwierząt żyjących w środowisku miejskim pojawiły się jedynie w trzech przypadkach – w MPA dla miast Stargard, Jasło oraz Oświęcim. W pozostałych analizowanych planach kwestie te nie zostały wyraźnie uwzględnione.

W Stargardzie w Diagnostyce obejmującej analizę propozycji i zgłoszeń od mieszkańców (interesariuszy lokalnych) pojawił się postulat zapewnienia zielonych przestrzeni nie tylko ze względu na potrzeby ludzi, ale także zwierząt domowych (utworzenie parku dla psów), został on jednak przekuty na ogólne działanie w postaci zazieleniania miasta (tworzenie nowych parków i skwerów na terenie miasta)[30]. W MPA dla Jasła wskazano na konieczność wyposażenia przestrzeni publicznej w poidelka z wodą dla zwierząt[31]. Natomiast MPA dla Oświęcimia poświęca uwagę ryzykowej lokalizacji dotychczasowego schroni-

29 Pojęcie dobrostanu zwierząt jest opisywane przez trzy nakładające się na siebie aspekty: stan fizyczny i funkcjonowanie; stan psychiczny lub umysłowy (emocjonalny) oraz możliwość wykonywania naturalnych czynności i życia zgodnie ze swoimi naturalnymi potrzebami. Zob. David Fraser, „Understanding animal welfare” *Acta Veterinaria Scandinavica* 50, suppl. 1 (2008): 1. <https://doi.org/10.1186/1751-0147-50-S1-S1>.

30 Miejski plan adaptacji do zmian klimatu dla miasta Stargard, <https://stargard.eu/wp-content/uploads/2024/12/MPA-calosc.pdf> [dostęp: 2.05.2026].

31 Miejski plan adaptacji do zmian klimatu dla miasta Jasła do 2030 roku, <https://um.jaslo.pl/pl/miejski-plan-adaptacji-do-zmian-klimatu-dla-miasta-jasla-do-2030-roku/> [dostęp: 2.05.2026].

ska dla zwierząt na terenach zalewowych i potrzebę jego relokacji[32].

Dokonując oceny skali uwzględniania potrzeb zwierząt domowych w MPA, należy dostrzec, że wyniki te nie są imponujące. Warto jednak podkreślić, że w doktrynie analizowano już zbliżoną problematykę, tj. dobrostan zwierząt domowych w miejskich planach adaptacji przyjmowanych w latach 2019–2020 w ramach projektu „Wczuj się w klimat”[33]. W analizowanych dokumentach jedynie w jednym przypadku – w MPA dla miasta Krakowa – wśród działań mających na celu zwiększenie dostępności wody na terenie miasta wymieniono m.in. „fontanny, stawy, poidła dla zwierząt i kurtyny wodne, pitniki, wodne place zabaw, a także budowę basenów wodnych i basenów zewnętrznych”.

Wynik aktualnego badania, w porównaniu do pierwszej edycji polskich MPA, jest niewątpliwie lepszy, choć wciąż potrzeby ochrony bytów nieosobowych nie znalazły wystarczającego odzwierciedlenia w konstrukcji planów adaptacji. Trzy przywołane powyżej przypadki są też pozbawione wskaźnika dla potrzeb ewaluacji, choć doktryna jednoznacznie wskazuje na konieczność powiązania poziomu adaptacji do zmian klimatu i związanej z tym odporności miasta w relacji do podjętych działań[34]. W przeciwnym razie są one uznawane za zbyt płynne i przez to trudne do włączenia do innych polityk miejskich[35].

Podsumowując wyniki badania, trudno jednoznacznie stwierdzić, jakie przyczyny legły u podstaw słabej reprezentacji interesów zwierząt domowych jako adresatów działań adaptacyjnych. Możliwe jest, że mieszkańcy nie dostrzegali potrzeby uwzględnienia ochrony bytów nieosobowych w miejskich planach adaptacji bądź to z uwagi na niską świadomość społeczną konstruktu „bytu nieosobowego”, bądź też niską świadomość prawną w ogóle. Jednocześnie z badań przeprowadzonych przez Centrum Badawczo-Rozwojowe Biostat w 2024 roku wynika, że zwierzęta domowe mają bardzo wysokie znaczenie

32 Miejski plan adaptacji do zmian klimatu dla miasta Oświęcim, <https://oswiecim.pl/wp-content/uploads/2021/06/22.06.2021r.Projekt-Miejskiego-Planu-Adaptacji-do-zmian-klimatu-dla-Miasta-Oswiecim.pdf> [dostęp: 2.05.2026].

33 Anna Haładyj, Katarzyna Kułak-Krzysiak, „Pet Welfare in Municipal Adaptation Plans: Case of Poland” *Studia Iuridica Lublinensia* 30, nr 3 (2021): 95–107. <https://doi.org/10.17951/sil.2021.30.3.95-107>.

34 Alexandra Protopopova et al., „Climate Change and Companion Animals: Identifying Links and Opportunities for Mitigation and Adaptation Strategies” *Integrative and Comparative Biology* 61, nr 1 (2021): 16. <https://doi.org/10.1093/icb/icab025>.

35 Nowak et al., „A Comparison of Urban Climate Change Adaptation Plans”, 16.

dla jakości życia Polaków[36]. Nie można jednak wykluczyć również odmiennej sytuacji, w której postulaty takie zostały zgłoszone przez społeczność lokalną, lecz nie znalazły odzwierciedlenia w dokumencie z uwagi na brak responsywności władz publicznych.

Próbując podsumować wyniki przeprowadzonego badania, należy zgodzić się z wyrażanym w doktrynie poglądem, że dobrostan zwierząt stanowi „brakującą wartość” w lokalnych politykach odnoszących się do użytkowania terenu i środowiska zbudowanego[37]. Uzasadnione są więc postulaty, by „rozważając działania lub plany obejmujące zwierzęta towarzyszące, uwzględnić ich znaczącą rolę i wartość w życiu człowieka”[38]. Oczywiście, można tworzyć celowane polityki miejskie służące ochronie zwierząt (domowych i dziko żyjących w miastach) i istnieją badania potwierdzające korzyści, jakie osiągają z tego tytułu zarówno zwierzęta, jak i ekosystemy miejskie[39]. Jednak programy takie, poza zapobieganiem bezdomności psów i kotów, nie są w Polsce przyjmowane obligatoryjnie, dlatego autorzy uznali, że przyjmowanie MPA jako obligatoryjnych dokumentów strategicznych może stanowić dobre źródło badania zmiany postaw społeczeństwa wobec konieczności ochrony zwierząt domowych i przyznawania im praw podmiotowych. Trend ten *per se* jest bowiem widoczny w Polsce[40], jednak należy skonstatować, że o ile istnieje pewien rodzaj akcep-

36 Sondaż „Zwierzęta domowe Polaków”, Centrum Badawczo-Rozwojowe Biostat na zlecenie portalu Zwierzaki.info, przeprowadzony w dniach 5–9 listopada 2024 r. na próbie 1000 dorosłych mieszkańców Polski, reprezentatywnej ze względu na płeć, wiek i województwo zamieszkania, <https://www.biostat.com.pl/sondaz-zwierzeta-domowe-polakow.php> [dostęp: 15.09.2026].

37 Alisa E. White et al., *Wild Animal Welfare in Local Policies on Land Use and the Built Environment. Policy Brief* (New York: Guarini Center on Environmental, Energy & Land Use Law, 2024), 1, <https://guarinicenter.org/wp-content/uploads/2024/03/Wild-Animal-Welfare-in-Local-Policies-Policy-Brief.pdf> [dostęp: 2.05.2026].

38 Protopopova et al., „Climate Change and Companion Animals”, 180.

39 Ciska De Ruyver et al., „An exploratory analysis of the development and implementation of urban animal welfare policy in public spaces for four common species: Cats, dogs, pigeons, and foxes in the Brussels Capital Region” *Journal of Urban Affairs* 48, nr 1 (2024): 1. <https://doi.org/10.1080/07352166.2024.2374792>.

40 Zob. poselski projekt ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry, [https://orka.sejm.gov.pl/Druk10ka.nsf/Projekty/10-RPW-17193-2025/\\$file/10-RPW-17193-2025.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druk10ka.nsf/Projekty/10-RPW-17193-2025/$file/10-RPW-17193-2025.pdf) [dostęp: 2.05.2026]; zob. także Aleksandra Puczek, „Czy potrzebna nam osobowość prawna rzek? Rozważania na przykładzie Odry”, [w:] *Przyszłość prawa administracyjnego: woda jako dobro w prawie administracyjnym*, red. Iwona Niżnik-Dobosz, Joanna Człowiekowska (Warszawa: Wolters Kluwer, 2025), 229–258;

tacji dla koncepcji „dużych” bytów nieosobowych, jak np. rzeki, o tyle wydaje się, że zwierzęta domowe stanowią w świadomości społecznej nadal zaledwie przedmiot, a nie podmiot ochrony prawnej. Tym samym uznać należy, że problematyka dobrostanu zwierząt domowych w kontekście adaptacji do zmian klimatu pozostaje w polskich miejskich planach adaptacji (MPA) zagadnieniem marginalnym i incydentalnym.

5 | Propozycje do przyjmowania MPA w kontekście dobrostanu zwierząt domowych – uwagi de lege ferenda

Sytuacja ta skłania jednak do podjęcia refleksji o charakterze teoretyczno-prawnym. W szczególności interesujące jest rozważenie, czy i w jaki sposób dokumenty strategiczne kształtujące lokalną politykę klimatyczną mogłyby ewoluować, gdyby w dyskursie prawnym silniej zakorzeniła się koncepcja podmiotowości prawnej zwierząt jako bytów nieosobowych. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że koncepcja ta nie znajduje obecnie odzwierciedlenia w obowiązującym polskim porządku prawnym i pozostaje przede wszystkim postulatem doktrynalnym oraz przedmiotem debat prowadzonych w teorii prawa i etyce środowiskowej.

Z tego względu poniższe rozważania mają charakter hipotetyczny i służą raczej zarysowaniu możliwego kierunku ewolucji instrumentów polityki publicznej niż opisowi obowiązujących standardów prawnych. Innymi słowy, chodzi o odpowiedź na pytanie, w jaki sposób dokumenty takie jak miejskie plany adaptacji mogłyby zostać ukształtowane, gdyby przyjąć – choćby na poziomie konstrukcji analitycznej – że zwierzęta domowe są nie tylko przedmiotem ochrony, lecz także nosicielami pewnych interesów prawnie relewantnych. W takim ujęciu koncepcja podmiotowości prawnej zwierząt pełni funkcję narzędzia interpretacyjnego pozwalającego ocenić stopień wrażliwości polityk publicznych na potrzeby bytów nieosobowych.

Punktem wyjścia powinno być odczytanie obowiązujących regulacji w sposób systemowy. Ustawa o ochronie zwierząt^[41] statuuje zasadę humanitarne go traktowania zwierząt oraz nakłada na człowieka obowiązek zapewnienia im warunków odpowiadających ich potrzebom gatunkowym^[42]. Co prawda adresatami obowiązków są przede wszystkim właściciele i opiekunowie, niemniej nie sposób pominąć, że w warunkach zurbanizowanych realizacja tych obowiązków zależy w istotnej mierze od rozwiązań infrastrukturalnych i planistycznych przyjmowanych przez władze publiczne, które zgodnie z art. 1 ust. 3 u.o.z. zobowiązane są do podejmowania działań na rzecz ochrony zwierząt. Jeżeli zatem miejska wyspa ciepła, deficyt terenów zielonych czy brak dostępu do wody w przestrzeni publicznej ograniczają możliwość realizacji elementarnych potrzeb zwierzęcia (ruchu, schronienia przed upałem, nawodnienia), to odpowiedzialność za zapewnienie minimalnych warunków dobrostanu nie może być postrzegana wyłącznie jako indywidualny ciężar właściciela.

W tym kontekście można też postawić pytanie, czy MPA – jako dokumenty strategiczno-wdrożeniowe – nie powinny być kształtowane z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, wyrażonej w art. 5 Konstytucji RP^[43], w sposób obejmujący również ochronę interesów bytów nieosobowych. Zrównoważony rozwój, rozumiany jako integracja ładu środowiskowego, społecznego i gospodarczego, nie ogranicza się bowiem do relacji człowiek – środowisko, lecz obejmuje całokształt relacji ekologicznych w przestrzeni miejskiej. Zwierzęta domowe, pozostające w ścisłej zależności od człowieka i współtworzące miejskie ekosystemy^[44], wpisują się w strukturę tych relacji w sposób oczywisty.

Gdyby więc przyjąć – choćby hipotetycznie – konstrukcję podmiotowości prawnej zwierząt, nawet w modelu ograniczonym, mogłoby to prowadzić do postulatu wprowadzenia do MPA mechanizmów uwzględniających ich dobrostan jako odrębną kategorię analityczną. Oznaczałoby to odejście od czysto antropocentrycznego paradygmatu adaptacji klimatycznej na rzecz modelu

⁴¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1580 ze zm.).

⁴² Szerzej na ten temat zob. Emil Kruk, [w:] *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, red. Emil Kruk (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), 88–91.

⁴³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴⁴ Agnieszka Rzeńca, Piotr Rzeńca, „Kapitał przyrodniczy miasta”, [w:] *EkoMiaasto#Środowisko. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miast*, red. Agnieszka Rzeńca (Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2022), 31.

relacyjnego, w którym adaptacja miasta obejmuje zarówno ludzi, jak i towarzyszące im zwierzęta[45].

Z perspektywy konstrukcyjnej można wskazać co najmniej cztery obszary, w których MPA powinny zostać uzupełnione.

Po pierwsze, część analityczna powinna obejmować identyfikację ryzyk klimatycznych odnoszących się do zwierząt domowych. O ile obecnie analizuje się wpływ fal upałów, powodzi czy ekstremalnych zjawisk pogodowych na zdrowie ludzi i infrastrukturę, o tyle brak jest systematycznego odniesienia do ryzyk takich jak wzrost częstości występowania objawów stresu cieplnego u zwierząt, zagrożenie odwodnieniem czy ryzyko ewakuacji schronisk zlokalizowanych na terenach zalewowych. Włączenie tych elementów do diagnozy nie wymaga zasadniczej zmiany struktury dokumentu, lecz rozszerzenia zakresu analiz o dane weterynaryjne i epidemiologiczne.

Po drugie, w ramach celów strategicznych należałoby *expressis verbis* wskazać zapewnienie warunków sprzyjających dobrostanowi zwierząt domowych jako jeden z elementów budowania odporności miasta. W literaturze podkreśla się, że odporność społeczna obejmuje zdolność do utrzymania więzi i struktur wsparcia w sytuacjach kryzysowych[46]. Zwierzęta domowe pełnią w tym kontekście istotną funkcję psychospołeczną, wpływając na zdrowie psychiczne i fizyczne opiekunów[47]. Ochrona ich dobrostanu staje się zatem pośrednio elementem ochrony zdrowia publicznego.

Po trzecie, MPA powinny zawierać komponent infrastrukturalny dedykowany zwierzętom. Może on obejmować m.in. tworzenie zacienionych wybiegów i parków dla psów, instalację poidel w przestrzeni publicznej, uwzględnianie potrzeb zwierząt przy projektowaniu *cooling islands* oraz standardy lokalizacyjne dla schronisk, wykluczające tereny szczególnie narażone na powódź lub przegrzewanie. Kluczowe jest przy tym powiązanie tych działań z mierzalnymi wskaźnikami realizacji (np. liczba punktów z dostępem do wody na określonej

45 Por. Hira Sheikh, Marcus Foth, Peta Mitchell, „From legislation to obligation: Re-thinking smart urban governance for multispecies justice” *Urban Governance* 3, nr 4 (2023): 260. <https://doi.org/10.1016/j.ugj.2023.09.003>.

46 Yaqi Chen, Weihua Liao, Yinggao Qin, „The effect of pet attachment on social support among young adult cat owners: the chain mediating roles of emotion regulation and empathy” *Humanities and Social Sciences Communications* 12 (2025): 2. <https://doi.org/10.1057/s41599-025-04931-8>.

47 Jing Zhao et al., „Beyond companionship: psycho-social benefits of pet ownership” *BMC Public Health* 25 (2025): 2. <https://doi.org/10.1186/s12889-025-23464-y>.

powierzchnię terenów rekreacyjnych), co zapobiegałoby ich czysto deklaratywnemu charakterowi.

Po czwarte, niezbędny jest też komponent edukacyjny i partycypacyjny. Skoro – jak wskazują badania – właściciele modyfikują zachowania swoich zwierząt w odpowiedzi na wysokie temperatury, to MPA powinny przewidywać kampanie informacyjne dotyczące ochrony zwierząt w czasie fal upałów, zasad bezpiecznego spacerowania czy reagowania na objawy stresu cieplnego. Włączenie organizacji społecznych zajmujących się ochroną zwierząt do procesu konsultacyjnego mogłoby dodatkowo wzmocnić reprezentację interesów bytów nieosobowych.

De lege ferenda należałoby rozważyć wprowadzenie do ustawy – Prawo ochrony środowiska przepisu zobowiązującego jednostki samorządu terytorialnego do uwzględniania w MPA potrzeb zwierząt domowych i dziko żyjących w miastach. Alternatywnie możliwe byłoby opracowanie wytycznych metodologicznych na poziomie ministerialnym, które wprost wskazywałyby konieczność analizy wpływu zmian klimatu na dobrostan zwierząt. Rozwiązanie takie nie naruszałoby autonomii samorządu, a jednocześnie ustanawiałoby minimalny standard ochrony. Mogłyby temu sprzyjać także kampanie informacyjne, które dałyby efekt synergii zwłaszcza w tych gminach, które nie przystąpiły jeszcze do przygotowania lokalnego MPA, co należy postulować.

6 | Podsumowanie

Analizując zarówno wyniki badania, jak i dorobek literatury w szerszej perspektywie, można postawić tezę, że postulat uwzględnienia interesów zwierząt domowych w dokumentach adaptacyjnych wpisuje się w kierunki dyskusji prowadzonej współcześnie w doktrynie prawa ochrony środowiska oraz teorii prawa dotyczącej statusu elementów środowiska w systemie prawnym. W literaturze przedmiotu coraz częściej wskazuje się bowiem na ograniczenia tradycyjnego, silnie antropocentrycznego modelu ochrony środowiska, w którym przyroda traktowana jest przede wszystkim jako dobro chronione ze względu na interes człowieka[48]. W odpowiedzi na te ograniczenia pojawiają

48 Zob. szerzej Bartosz Rakoczy, „Od prawa ochrony środowiska do prawa środowiska. Ewolucja aksjologii prawnych podstaw ochrony środowiska” *Przegląd Filozoficzny. Nowa Seria*, nr 2 (2016): 303.

się koncepcje teoretyczne zmierzające do wzmocnienia ochrony wybranych elementów środowiska poprzez przypisywanie im szczególnego statusu normatywnego, czego przykładem są prowadzone w doktrynie oraz praktyce konstytucyjnej niektórych państw dyskusje dotyczące koncepcji podmiotowości prawnej rzek, ekosystemów lub innych komponentów środowiska[49].

Na tym tle można postawić pytanie, czy analogiczna argumentacja – choćby na poziomie rozważań teoretycznych – nie mogłaby obejmować również zwierząt domowych funkcjonujących w środowisku miejskim. W przeciwieństwie do wielu innych elementów środowiska przyrodniczego zwierzęta te pozostają bowiem w szczególnej relacji zależności od człowieka oraz współtworzą codzienne praktyki społeczne związane z użytkowaniem przestrzeni miejskiej. Z tego punktu widzenia ich niemal całkowita nieobecność w dokumentach kształtujących lokalną politykę adaptacji do zmian klimatu może być interpretowana jako przejaw utrzymywania się wyraźnie antropocentrycznego paradygmatu projektowania polityk publicznych.

Pewną zmianę w tym zakresie może wywołać projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dobrostanu psów i kotów oraz ich identyfikowalności. Projekt przewiduje – ale tylko w odniesieniu do zakładów hodowlanych, schronisk dla zwierząt i sklepów zoologicznych – konieczność takiego wyposażenia pomieszczeń dla psów i kotów, które zapewni, że psy i koty utrzymywane na wolnym powietrzu będą chronione przed negatywnymi warunkami klimatycznymi, w tym stresem termicznym, oparzeniami słonecznymi i odmrożeniami. Obowiązki takie nie są jednak przewidywane dla właścicieli posiadających zwierzęta w gospodarstwie domowym. Nie są one też adresowane do innych zwierząt domowych, jak króliki, ptaki czy gady i płazy.

Podsumowując, podkreślić należy także, że powyższe rozważania mają charakter wyłącznie analityczny i nie zmierzają do kwestionowania obowiązującego statusu prawnego zwierząt w polskim porządku prawnym. Ich celem jest raczej wskazanie, że wraz z rozwojem doktrynalnych koncepcji dotyczących relacji między ludźmi, zwierzętami i środowiskiem możliwe staje się szersze spojrzenie na zakres polityk adaptacyjnych. W takim ujęciu uwzględnienie potrzeb bytów nie-ludzkich współtworzących przestrzeń miejską mogłoby być postrzegane jako jeden z potencjalnych kierunków ewolucji instrumentów służących adaptacji miast i ich mieszkańców do zmian klimatu.

49 Wilk, „Czy polski ustawodawca powinien uznać twory natury za podmioty prawa?”, 1–16.

Bibliografia

- Baran, Mariusz. „Pytanie o potrzebę zmiany paradygmatu w prawie (ochrony) środowiska: środowisko jako przedmiot czy podmiot prawa – wybrane uwagi”, [w:] *Prawa i interesy w ochronie środowiska. Perspektywa międzynarodowa, unijna i krajowa*, red. Mariusz Baran, Barbara Iwańska, Ilona Przybojewska, 119–155. Warszawa: C.H. Beck, 2024.
- Barczak, Anna. *Samorządowa polityka klimatyczna. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2025.
- Białocerkiewicz, Jan. *Status prawny zwierząt (Prawa zwierząt czy prawna ochrona zwierząt)*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, 2005.
- Chen, Yaqi, Weihua Liao, Yinggao Qin. „The effect of pet attachment on social support among young adult cat owners: the chain mediating roles of emotion regulation and empathy” *Humanities and Social Sciences Communications* 12 (2025): 1–9. <https://doi.org/10.1057/s41599-025-04931-8>.
- Climate Change and Your Pet: How to Keep Your Best Friend Safe and Healthy in a Warming World*. Washington, DC: The Climate Reality Project, 2019. https://www.climate-realityproject.org/sites/default/files/climatechangeandyourpet_ebook_04_2019_v2.pdf.
- Dąbrowska, Justyna. „Osobowość prawna Odry – udany przeszczep prawny czy legal irritant?”, [w:] *Ius Scientiam Persequitur. Księga jubileuszowa z okazji 25-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie*, red. Mateusz Badowski, Leszek Karski, Janusz Wesserling, 19–37. Warszawa: Wolters Kluwer, 2025.
- Dąbrowski, Tomasz. „Miejskie plany adaptacji do zmian klimatu w świetle nowelizacji ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska” *Prawo i Więź*, nr 5(58) (2025): 529–566.
- De Ruyver, Ciska, Karin Hannes, Christel P.H. Moons, Claire Diederich. „An exploratory analysis of the development and implementation of urban animal welfare policy in public spaces for four common species: Cats, dogs, pigeons, and foxes in the Brussels Capital Region” *Journal of Urban Affairs* 48, nr 1 (2024): 1–27. <https://doi.org/10.1080/07352166.2024.2374792>.
- Drapalska-Grochowicz, Marlena. „Prawne interpretacje bliskich relacji człowieka z innymi zwierzętami” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 82, nr 1 (2020): 217–229. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2020.82.1.15>.
- FEDIAF. *Annual Report 2024*. <https://europeanpetfood.org/wp-content/uploads/2024/06/FEDIAF-Annual-Review-2024-Online.pdf>.
- Fraser, David. „Understanding animal welfare” *Acta Veterinaria Scandinavica* 50, suppl. 1 (2008): 1–7. <https://doi.org/10.1186/1751-0147-50-S1-S1>.
- Gruszecki, Krzysztof. *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 7. Lex/el. 2025.

- Habuda, Adam. „Przyroda i jej elementy. Przedmiot ochrony prawnej czy podmioty prawa?” *Radca Prawny. Zeszyty Naukowe* 34, nr 1 (2023): 83–97. <https://doi.org/10.4467/23921943RP.23.005.18264>.
- Haładyj, Anna, Katarzyna Kułak-Krzysiak. „Pet Welfare in Municipal Adaptation Plans: Case of Poland” *Studia Iuridica Lublinensia* 30, nr 3 (2021): 95–107. <https://doi.org/10.17951/sil.2021.30.3.95-107>.
- Hall, Emily J., Sian Beard, Jude Bradbury, Laura Bird, Anne Carter, Sophie Gilbert, Lucy Leicester, Dan G. O'Neill. „Hot Dogs – How is the current UK dog population coping with climate change?”. Clinical Abstract presented at BSAVA Congress+Expo 2025, Manchester, March 2025. https://www.researchgate.net/publication/391140304_Hot_Dogs_-_How_is_the_current_UK_dog_population_coping_with_climate_change.
- Hall, Emily J., Anne J. Carter, Guaduneth Chico, Jude Bradbury, Louise K. Gentle, Dominic Barfield, Dan G. O'Neill. „Risk Factors for Severe and Fatal Heat-Related Illness in UK Dogs – A VetCompass Study” *Veterinary Sciences* 9, nr 5 (2022): 231. <https://doi.org/10.3390/vetsci9050231>.
- Hall, Emily J., Anne J. Carter, Dan G. O'Neill. „Dogs Don't Die Just in Hot Cars – Exertional Heat-Related Illness (Heatstroke) Is a Greater Threat to UK Dogs” *Animals* 10, nr 8 (2020): 1324. <https://doi.org/10.3390/ani10081324>.
- Hall, Emily J., Alan D. Radford, Anne J. Carter. „Surveillance of heat-related illness in small animals presenting to veterinary practices in the UK between 2013 and 2018” *Open Veterinary Journal* 12, nr 1 (2022): 5–16. <https://doi.org/10.5455/OVJ.2022.v12.i1.2>.
- Kempers, Eva Bernet. „Neither Persons nor Things: The Changing Status of Animals in Private Law” *European Review of Private Law* 29, nr 1 (2021): 39–70.
- Kruk, Emil, red. *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Maffei, Maria Clara. „Legal Personality for Nature: From National to International Law”, [w:] *Trends and Challenges in International Law. Selected Issues in Human Rights, Cultural Heritage, Environment and Sea*, red. Maurizio Arcari, Irini Papanicolopulu, Laura Pineschi, 209–238. Cham: Springer, 2022. https://doi.org/10.1007/978-3-030-94387-5_8.
- Ministerstwo Klimatu i Środowiska. *Podręcznik adaptacji dla miast. Wytyczne do przygotowania Miejskiego Planu Adaptacji do zmian klimatu. Aktualizacja 2023*. https://klimada2.ios.gov.pl/wp-content/uploads/2023/09/Podrecznik-adaptacji-dla-miast_aktualizacja-2023_compressed.pdf.
- Montes Franceschini, Macarena. „Traditional Conceptions of the Legal Person and Nonhuman Animals” *Animals* 12 (2022): 1–16. <https://doi.org/10.3390/ani12192590>.

- Naffine, Ngaire. „Who are Law’s Persons? From Cheshire Cats to Responsible Subjects” *Modern Law Review* 66, nr 3 (2003): 346–367. <https://doi.org/10.1111/1468-2230.6603002>.
- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. *Zrozumieć adaptację do zmian klimatu*. Mini poradnik. B.m., b.d.
- Nowak, Maciej J., Milena Bera, Miltiades Lazoglou, Jorge Olcina-Cantos, Dimitra G. Vagiona, Renato Monteiro, Andrei Mitrea. „A Comparison of Urban Climate Change Adaptation Plans in Selected European Cities from a Legal and Spatial Perspective” *Sustainability* 16 (2024): 1–23. <https://doi.org/10.3390/su16156327>.
- Poradnik adaptacji miasta do zmiany klimatu*, red. Wojciech Szymalski. Warszawa: Instytut na Rzecz Ekorozwoju, 2019. https://www.pine.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/poradnik_adaptcity.pdf.
- Protopopova, Alexandra, Lexis H. Ly, Bailey H. Eagan, Kelsea M. Brown. „Climate Change and Companion Animals: Identifying Links and Opportunities for Mitigation and Adaptation Strategies” *Integrative and Comparative Biology* 61, nr 1 (2021): 166–181. <https://doi.org/10.1093/icb/ibab025>.
- Puczko, Aleksandra. „Czy potrzebna nam osobowość prawna rzek? Rozważania na przykładzie Odry”, [w:] *Przyszłość prawa administracyjnego: woda jako dobro w prawie administracyjnym*, red. Iwona Niżnik-Dobosz, Joanna Człowiekowska, 229–258. Warszawa: Wolters Kluwer, 2025.
- Rakoczy, Bartosz. „Od prawa ochrony środowiska do prawa środowiska. Ewolucja aksjologii prawnych podstaw ochrony środowiska” *Przegląd Filozoficzny. Nowa Seria*, nr 2 (2016): 299–309.
- Rzeńca, Agnieszka, Piotr Rzeńca. „Kapitał przyrodniczy miasta”, [w:] *EkoMiasto#Środowisko. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miast*, red. Agnieszka Rzeńca. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2022.
- Sheikh, Hira, Marcus Foth, Peta Mitchell. „From legislation to obligation: Re-thinking smart urban governance for multispecies justice” *Urban Governance* 3, nr 4 (2023): 259–268. <https://doi.org/10.1016/j.ugj.2023.09.003>.
- Solaiman, Sheikh M. „Legal personality of robots, corporations, idols and chimpanzees: a quest for legitimacy” *Artificial Intelligence and Law* 25 (2017): 155–179. <https://doi.org/10.1007/s10506-016-9192-3>.
- Tarchalska, Ewa. „Polityka adaptacyjna w raportach o stanie gmin” *Przegląd Komunalny*, nr 8 (2023): 80–85.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *2018 Revision of World Urbanization Prospects*. <https://www.un.org/en/desa/2018-revision-world-urbanization-prospects>.
- White, Alisa E., Jeff Sebo, Becca Franks, Adalene Minelli, Katrina M. Wyman, Daniel Krupa, Viveca Morris, Toni Sims, Arthur L. Caplan. *Wild Animal Welfare in Local Policies on Land Use and the Built Environment. Policy Brief*. New York: Guarini Center on Environmental, Energy & Land Use Law, 2024. <https://guarinicenter.org/wp->

-content/uploads/2024/03/Wild-Animal-Welfare-in-Local-Policies-Policy-Brief.pdf.

Wilk, Anna. „Czy polski ustawodawca powinien uznać twory natury za podmioty prawa?” *Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska*, nr 1 (2025): 1–16. <https://doi.org/10.31261/PPGOS.2025.01.04>.

Zacharek, Natalia. „Zwierzę domowe jako członek rodziny w XIX i XXI wieku” *Tematy z Szewskiej* 19, nr 2 (2017): 96–112. <https://doi.org/10.23734/tzs.2017.2.96.112>.

Zhao, Jing, Mohammad Javad Koohsari, Jiuling Li, Yufeng Luo, Andrew T. Kaczynski, Gavin R. McCormack, Koichiro Oka, Tomoya Hanibuchi. „Beyond companionship: psycho-social benefits of pet ownership” *BMC Public Health* 25 (2025): 1–9. <https://doi.org/10.1186/s12889-025-23464-y>.

Zinsstag, Jakob, et al. „Climate change and One Health” *FEMS Microbiology Letters* 365, nr 11 (2018): fny085. <https://doi.org/10.1093/femsle/fny085>.



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>

Prawo do prywatności w Konstytucji i Kodeksie cywilnym Chin w aspekcie ochrony danych osobowych

The Right to Privacy in the Constitution and Civil Code of China in the Context of Personal Data Protection

Abstract

The subject of this article is the analysis of the right to privacy as enshrined in the Constitution and Civil Code of the People's Republic of China, with particular emphasis on its dimension concerning the protection of personal data. The author examines whether the Chinese Constitution formulates a right to privacy – including the right to personal data protection – and whether the manner of this regulation distinguishes it from the constitutional frameworks of selected European and American systems referenced in the article. A distinctive feature of the Chinese legal and political system may be the relatively weaker protection of privacy in the relationship between individuals and public authorities, in contrast to stronger enforcement mechanisms in private sector contexts. However, individual privacy rights are increasingly upheld in judicial decisions and regulatory rulings involving private actors, and violations of data protection law are subject to administrative sanctions. The article also explores how collectivist and Confucian traditions have shaped the development of the Chinese concept of privacy. Nonetheless, through the application of dogmatic, normative and comparative legal methods, the author identifies substantive convergence between the Chinese and European approaches. This is demonstrated by reference to contemporary Chinese civil law scholarship, constitutional provisions, civil code regulations on privacy and the Personal Information Protection Law (PIPL).

SŁOWA KLUCZOWE: prawo do prywatności w Chinach, PIPL, ochrona danych osobowych w Chinach.

KEY WORDS: right to privacy in China, PIPL, personal data protection in China.

MARIUSZ KRZYSZTOFEK – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Akademii Kujawsko-Pomorskiej w Bydgoszczy, e-mail: m.mariuszkrzysztofek@gmail.com, ORCID – 0000-0002-7451-1810.

I | Wprowadzenie i cel artykułu

Tematem artykułu jest analiza prawa do prywatności (隐私权) w Konstytucji i w Kodeksie cywilnym Chin ze szczególnym uwzględnieniem aspektu tego prawa, którym jest ochrona danych osobowych.

Prawo do prywatności można rozpatrywać w szerokim zakresie^[1], uwzględniając różne aspekty. Wskazuję ten zakres tutaj, aby określić, w jakim zakresie prawo do prywatności *sensu largo* jest gwarantowane w Konstytucji Chin oraz – dla porównania – w innych przykładowych konstytucjach, które tu powołuję. Jednym z aspektów prawa do prywatności jest ochrona danych osobowych, a przedmiotem dalej idącej ochrony w tym zakresie są informacje podlegające m.in. tajemnicy bankowej czy lekarskiej oraz innym tajemnicom zawodowym. Ochrona danych osobowych i tajemnic zawodowych wraz z tajemnicą korespondencji zapewniają autonomię informacyjną jednostki^[2].

Do aspektów prawa do prywatności należy jednak także przestrzeń prywatna, która obejmuje nienaruszalność mieszkania i przeszukania, a ponadto monitoring wizyjny przestrzeni publicznej i identyfikacja osób. Spośród tych i innych aspektów prawa do prywatności William L. Prosser wymienia także m.in. zniesławienie^[3].

Wiele konstytucji formułuje prawo do prywatności, uwzględniając niektóre z jego aspektów, np. tajemnicę korespondencji. W artykule odpowiem na pytanie, czy należy do nich także Konstytucja Chin. Celem opracowania jest odpowiedź na pytanie, czy Konstytucja Chin formułuje prawo do prywatności oraz prawo do ochrony danych osobowych, a więc prywatności w tym aspekcie. Jeżeli nie – czy odróżnia to Chiny niekorzystnie od innych państw, a także czy

¹ Privacy International, Electronic Privacy Information Center, *Privacy and Human Rights 2004: An International Survey of Privacy Laws and Developments* (Washington, DC: EPIC, 2004).

² „Autonomy or control over the intimacies of personal identity” – Tom Gerety, „Redefining Privacy” *Harvard Civil Rights–Civil Liberties Law Review* 12 (1977): 236.

³ William L. Prosser, „Privacy” *California Law Review* 48, nr 3 (1960): 383–423, a następnie *Restatement (Second) of Torts* (Philadelphia: American Law Institute, 1977); przytaczam za: Ronald B. Standler, *Privacy Law in the USA* (1996, ost. rewizja 24.05.1998), <http://www.rbs2.com/privacy.htm> [dostęp: 12.04.2025]: „1. unreasonable intrusion upon the seclusion of another, for example, physical invasion of a person's home (...), 2. appropriation of a person's name or likeness (...), 3. publication of private facts (...), 4. publication that places a person in a false light, which is similar to defamation”.

regulacje dotyczące ochrony danych osobowych znajdują się w innym akcie prawnym i czy ich zakres odpowiada standardom przyjętym w innych krajach.

2 | Prawo do prywatności, w tym do ochrony danych osobowych, w Konstytucji Chin na tle innych konstytucji

Pierwsze pytanie, które postawiłem i na które chcę udzielić odpowiedzi, to czy Konstytucja Chin, podobnie jak wiele innych konstytucji, formułuje prawo do prywatności, uwzględniając niektóre z jego aspektów wskazanych w pierwszej części artykułu, a przede wszystkim – czy Konstytucja Chin formułuje prawo do ochrony danych osobowych, a jeżeli nie, czy odróżnia to Chiny niekorzystnie od innych państw.

Konstytucja Chin z dnia 4 grudnia 1982 r.^[4] nie formułuje wprost prawa do prywatności w aspekcie ochrony danych osobowych. W zakresie autonomii informacyjnej jednoznacznie gwarantuje natomiast prawo do tajemnicy korespondencji w art. 40 (freedom and confidentiality of correspondence of citizens).

Natomiast prawo do prywatności *sensu largo*, obejmujące zakres analogiczny do określonego m.in. w art. 12 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (1948) oraz w uwagach powyżej, przyznają art. 37–39 Konstytucji Chin (w rozdziale drugim Konstytucji określającym podstawowe prawa i obowiązki obywateli). Prawo do wolności osobistej obywatela (the personal freedom of citizens) z art. 37 chińskiej Konstytucji bywa interpretowane jako obejmujące szeroki zakres praw, w tym tajemnicę korespondencji oraz prawo do prywatności w wielu aspektach^[5]. Art. 38 chroni osobistą godność obywatela (the personal dignity of citizens), a art. 39 – prawo do nienaruszalności mieszkania (the homes of citizens are inviolable).

⁴ Constitution of the People's Republic of China, <https://web.archive.org/web/20220126214256/http://en.people.cn/constitution/constitution.html> [dostęp: 12.04.2025].

⁵ Otto Malmgren, „Article 37: The Right to Liberty of Person Under the Chinese Constitution” *China-EU Law Journal* 2 (2013): 46. <https://doi.org/10.1007/s12689-011-0002-9>; Zhou Wei (周伟), *Judicial Remedies and Basic Rights in the Constitution* (宪法基本权利司法救济研究) (Beijing, b.d.), 151–156.

Brak bezpośredniego odniesienia w konstytucji do ochrony danych osobowych przy jednoczesnym formułowaniu tajemnicy korespondencji nie jest wcale chińską specyfiką; przeciwnie, prawo do prywatności jest tak ujęte również w konstytucjach największych pod względem liczby obywateli państw UE, m.in. w art. 10 niemieckiej Konstytucji z dnia 23 maja 1949 r., art. 15 włoskiej Konstytucji z dnia 22 grudnia 1947 r., art. 18 hiszpańskiej Konstytucji z dnia 31 października 1978 r. i art. 49 polskiej Konstytucji.

Zgodnie z art. 233 ust. 1 Konstytucji RP wolność i ochrona tajemnicy komunikowania się z art. 49 oraz prawo do ochrony prawnej życia prywatnego i autonomii informacyjna z art. 47, polegająca na tym, że obywatel nie może być obowiązany do ujawniania dotyczących go informacji bez podstawy ustawowej, nie podlegają ograniczeniu nawet podczas stanu wojennego i wyjątkowego. Analogicznie art. 19 ust. 2 Konstytucji Niemiec wyklucza naruszenie istoty prawa podstawowego niezależnie od przypadku.

Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony^[6] w grudniu 2009 r., a więc i Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, prawo do ochrony danych osobowych uzyskało status prawa podstawowego.

Ani Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki, ani Karta Praw Stanów Zjednoczonych Ameryki (United States Bill of Rights – pierwsze dziesięć poprawek do Konstytucji) nie formułują wprost prawa do prywatności, tym bardziej w aspekcie ochrony danych osobowych. Nie formułują także tajemnicy korespondencji, którą wywodzi się z IV Poprawki, formułującej prawo do ochrony przed nieuzasadnionymi przeszukaniem i zajęciami przez władze^[7].

Prawo do prywatności jest wyprowadzane z Poprawek I, III, IV, V, IX i XIV^[8] do Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki^[9] (z tzw. półcieni). Jego aspektem nie jest jednak ochrona danych, lecz m.in. prawo do stosowania środków antykoncepcyjnych (*Griswold v. Connecticut*) i prawo do aborcji (*Roe v. Wade* oraz

⁶ Traktat z Lizbony z dnia 13 grudnia 2007 r. zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569).

⁷ *Ex parte Jackson*, 96 U.S. 727 (1877).

⁸ Grace Park, „The Changing Wind of Data Privacy Law: A Comparative Study of the European Union's General Data Protection Regulation and the 2018 California Consumer Privacy Act” *UC Irvine Law Review* 10, nr 4 (2020): 1468; *Lawrence v. Texas*, 539 U.S. 558, 564–565 (2003).

⁹ Krzysztof Motyka, „O amerykańskiej koncepcji prawa do prywatności i jej wpływie na prawo międzynarodowe (artykuł recenzyjny)” *Studia Prawnicze KUL*, nr 1 (2017): 210. <https://doi.org/10.31743/sp.3374>.

Planned Parenthood of Southeastern Pa. v. Casey)[10], które wyznaczały precedens i standard w tej dziedzinie, ale zostały uchylone orzeczeniem *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization*[11].

Natomiast Konstytucja Kalifornii – stanu, który jako pierwszy wprowadził ustawę o ochronie danych osobowych (federalnej dotychczas nie ma) – nie tylko wprost mówi o prawie do prywatności (w art. I), ale wymienia je wśród praw niezbywalnych, do których należy także prawo do... szczęścia[12]. Ramy oceny naruszenia konstytucyjnego prawa do prywatności wyznaczają, na podstawie wyroku Sądu Najwyższego Kalifornii, uzasadnione oczekiwania prywatności w danych okolicznościach[13].

Konstytucja Chin jest więc podobna do przywołanych tu konstytucji zarówno w tym, że formułuje prawo do prywatności w jego szerokim ujęciu w niektórych aspektach wskazanych w pierwszej części artykułu, jak i w tym, że nie formułuje wprost prawa do ochrony danych osobowych. Odpowiada to na pytania postawione na wstępie tej części artykułu.

3 | Prawo do prywatności w Kodeksie cywilnym Chin

Prawo do prywatności osób fizycznych formułuje natomiast art. 1032 chińskiego Kodeksu cywilnego. Wejście w życie Kodeksu 1 stycznia 2021 r. było przełomem w wielu sferach, również w sferze prywatności. Obecnie głównym aktem

¹⁰ *Griswold v. Connecticut*, 381 U.S. 479 (1965), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/381/479/> [dostęp: 12.04.2025]; *Roe v. Wade*, 410 U.S. 113 (1973), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/410/113/> [dostęp: 12.04.2025]; *Planned Parenthood of Southeastern Pa. v. Casey*, 505 U.S. 833 (1992), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/505/833/> [dostęp: 12.04.2025]; Paweł Laidler, *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*. Przewodnik (Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2008), 133.

¹¹ *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization*, 597 U.S. 215 (2022), https://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/19-1392_6j37.pdf [dostęp: 12.04.2025].

¹² Konstytucja stanu Kalifornia, art. I, sekcja 1: *All people are by nature free and independent and have inalienable rights. Among these are enjoying and defending life and liberty, acquiring, possessing, and protecting property, and pursuing and obtaining safety, happiness, and privacy.*

¹³ *Hill v. National Collegiate Athletic Assn.*, 865 P.2d 633, 656–657 (Cal. 1994), <https://law.justia.com/cases/california/supreme-court/4th/7/1.html> [dostęp: 12.04.2025].

prawnym regulującym ochronę danych osobowych w Chinach jest Personal Information Protection Law of the People's Republic of China (中华人民共和国个人信息保护法, PIPL) – chińska ustawa o ochronie danych osobowych z dnia 20 sierpnia 2021 r., która weszła w życie 1 listopada 2021 r. Przed wejściem PIPL w życie chińskie przepisy tworzyły mozaikę rozproszoną w wielu aktach prawnych^[14].

Kodeks cywilny w art. 1032 definiuje prywatność („sprawy prywatne”, *private matters*) jako niezakłócone życie prywatne osoby fizycznej i jej prywatną przestrzeń, prywatne działania oraz prywatne informacje, których ta osoba nie życzy sobie ujawniać („the private peaceful life of a natural person and the private space, private activities and private information that a natural person does not wish to be known by others”). Wydaje się, że kluczowe dla interpretacji zakresu „prywatnych informacji” jest właśnie kryterium woli pozostawienia ich nieujawnionymi; jest to więc pojęcie szersze w szczególności od danych wrażliwych z art. 28 PIPL, z którymi nie należy go utożsamiać^[15]. Ponadto art. 990 chińskiego Kodeksu cywilnego zalicza prawo do prywatności (隐私权) do dóbr osobistych.

Niezakłócone życie prywatne osoby fizycznej i informacje, których osoba nie życzy sobie ujawniać innym, z art. 1032 chińskiego Kodeksu cywilnego to rozumienie prawa do prywatności zbliżone do jego pierwotnego sformułowania, za które – przynajmniej w piśmiennictwie amerykańskim – uznaje się ujęcie go w 1890 r. jako „prawa do bycia pozostawionym w spokoju” (*the right to be let alone*) w artykule „The Right to Privacy”^[16]. Louis D. Brandeis ponownie określił tak prawo do prywatności w 1928 r., jako sędzia Sądu Najwyższego USA w zdaniu odrębnym w orzeczeniu *Olmstead v. United States*, uznając wszelką nieuzasadnioną ingerencję władzy publicznej w prywatność jednostki za naruszenie IV

¹⁴ Zhou Hanhua, „Parallel or Intersection: The Relationship between Personal Information Protection and Right to Privacy in China” *Peking University Law Journal* 33 (2021): 1167–1187.

¹⁵ Ran Keping (冉克平), „On the Protection and Usage of Private Information in the Civil Code (论《民法典》视野下个人隐私信息的保护与利用)” *Social Science Journal*, nr 5 (2021): 105.

¹⁶ Samuel D. Warren, Louis D. Brandeis, „The Right to Privacy” *Harvard Law Review* 4, nr 5 (1890): 193–220, http://groups.csail.mit.edu/mac/classes/6.805/articles/privacy/Privacy_brand_warr2.html [dostęp: 12.04.2025].

Poprawki do Konstytucji^[17].

W języku chińskim istnieją dwa bardzo podobne słowa oznaczające prywatność, różniące się częściowo pisownią i tylko nieznacznie wymową – tonami (阴私, yīn sī, i 隐私, yǐn sī). Nie wchodząc w szczegóły, które poznaje uczeń na lekcjach języka chińskiego (ja również, choć tylko jako początkujący) – 阴 yīn to ton pierwszy, a 隐 yǐn – trzeci. W naszym języku ton wpływa na interpretację zdania, wskazuje intencję, ale w chińskim może całkowicie zmienić znaczenie wyrazu. Tak jest w tym przypadku – pierwszy z wyrazów oznacza sekret w kontekście negatywnym, wręcz wstydlivym, natomiast drugi jest neutralny, odnosi się do sfery osobistej, której człowiek nie chce ujawniać^[18], a więc prywatności w rozumieniu takim jak w art. 1032 chińskiego Kodeksu cywilnego.

Zdaniem niektórych autorów to rozróżnienie może mieć skutki prawne. W piśmiennictwie bywają wyrażane opinie, że 阴私 (yīn sī), czyli sekret o negatywnym wydźwięku, kompromitujący, nie zawsze podlega ochronie^[19]. Zdaniem Liang Huixina i Liao Xinzonga informacje o faktach, które stanowią poważne naruszenia porządku publicznego albo nawet – jak to sklasyfikowali – dobrych obyczajów, w tym zachowania takie jak zdrada małżeńska, nie powinny podlegać ochronie prywatności. Ta opinia wynika z rozróżnienia między 阴私 (yīn sī) i 隐私 (yǐn sī), ale autorzy uzasadniali ją także funkcją chińskiego prawa, którą jest zapewnianie wartości społecznych. I choć była sformułowana w 2003 r. na gruncie Ogólnych zasad prawa cywilnego z 1986 roku^[20], to można założyć, że zachowuje aktualność, bo chiński Kodeks cywilny z 2021 r. nadal

¹⁷ *Olmstead v. United States*, 277 U.S. 438, 478 (1928), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/277/438/> [dostęp: 12.04.2025]; cyt. za: Standler, *Privacy Law in the USA*: „The right to be let alone – the most comprehensive of rights and the right most valued by civilized men. To protect that right, every unjustifiable intrusion by the government upon the privacy of the individual, whatever the means employed, must be deemed a violation of the Fourth Amendment”.

¹⁸ *Modern Chinese Dictionary*, wyd. 2 (Beijing: The Commercial Press, 1978), 1363, 1368.

¹⁹ Cao Jingchun, „Protecting the Right to Privacy in China” *Victoria University of Wellington Law Review* 36, nr 3 (2005): 645–662, <https://www.austlii.edu.au/nz/journals/VUWLawRw/2005/25.html> [dostęp: 12.04.2025]; cyt. za: Liang Huixin, Liao Xinzong, „The Essence of Privacy and the Concept of the Right to Privacy” (2003).

²⁰ General Principles of the Civil Law of the People's Republic of China (1986), art. 7.

odwołuje się do dobrych obyczajów^[21].

Kontrowersyjna teza Lianga i Liao nie została jednak potwierdzona przez orzecznictwo w sprawach naruszeń prywatności i ochrony dóbr osobistych^[22].

Przeciwnie, jak wspomniałem, w chińskiej definicji prywatności w art. 1032 Kodeksu cywilnego i większości komentarzy widoczny jest wpływ zachodniej myśli w tej dziedzinie, poczynając od wspomnianych już Samuela D. Warrena i Louisa D. Brandeisa. Tong Rou, jeden z czołowych przedstawicieli chińskiego prawa cywilnego, ujął prawo do prywatności jako prawo, na mocy którego wszelka ingerencja innych w tajemnice obywateli i wolność życia osobistego jest zabroniona^[23]. Podobnie Wang Liming zdefiniował prawo do prywatności jako uprawnienie przysługujące osobie fizycznej, gwarantujące jej autonomię w zakresie zarządzania swoimi danymi osobowymi, podejmowania czynności o charakterze prywatnym oraz kształtowania sfery życia osobistego, które nie podlegają ingerencji ze strony podmiotów trzecich ani władz publicznych, o ile nie wynika to z przepisów prawa^[24]. Echa wspomnianego już „prawa do bycia pozostawionym w spokoju”, ale także aspektów prywatności wskazanych przez Williama L. Prossera, słychać w definicji Zhang Xinbao, który określił prawo do prywatności jako uprawnienie jednostki zapewniające ochronę przestrzeni osobistej, obejmującej miejsce zamieszkania, sferę prywatną i intymną jednostki, sytuację majątkową, relacje społeczne oraz wszelkie sprawy o charakterze osobistym, wobec których ingerencji ze strony osób trzecich jednostka sobie nie życzy^[25].

²¹ Art. 7 chińskiego Kodeksu cywilnego: „When conducting a civil activity, no person of the civil law shall violate the law, or offend public order or good morals”.

²² Cao, „Protecting the Right to Privacy in China”, 645; cyt. za: Liang Huixin, Liao Xinzhong, „The Essence of Privacy and the Concept of the Right to Privacy” (2003).

²³ „The right to privacy (...) is a right (...) under which any interference by others with citizens' secrets and liberty of personal life is prohibited” – *Chinese Civil Law*, red. Tong Rou (Beijing: The Press of Laws, 1990), 487.

²⁴ *Restatement of the Law of Rights of the Person*, red. Wang Liming (Changchun: Jilin People's Press, 1994), 487; cyt. za: Cao, „Protecting the Right to Privacy in China”, 645.

²⁵ „The right to privacy is a legal right, by which citizen's residences, inner world, financial situations, social relations, sexual life, and past and current matters of purely personal nature they do not wish to divulge to outside world are protected from any intrusion of others” – Zhang Xinbao, „On the Right to Privacy” *Faxue Yanjiu (Study on Legal Science)*, nr 3 (1990); cyt. za: Zhu Guobin, „The Right to Privacy: An Emerging Right

A więc to, że Konstytucja nie mówi wprost o prawie do ochrony danych osobowych, nie wpływa negatywnie na gwarancje tego prawa, skoro inne konstytucje również nie formułują prawa do ochrony danych, natomiast zapewnia je chiński Kodeks cywilny i jest ono ugruntowane w doktrynie. Ponadto prawo do prywatności, co wynika z inspiracji i implementacji regulacji europejskich w zakresie prawa cywilnego, ochrony danych osobowych i innych, jest obecnie definiowane w Chinach analogicznie do europejskiego. Odpowiada to na pytania postawione na wstępie tej części artykułu.

4 | Brak zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy. Orzecznictwo sądów chińskich w dziedzinie prywatności

Chociaż Konstytucja Chin nie formułuje wprost prawa do ochrony danych osobowych, to jednak prawo do wolności osobistej obywateli (art. 37) bywa interpretowane jako obejmujące prawo do prywatności w wielu aspektach^[26], a w zakresie autonomii informacyjnej Konstytucja jednoznacznie gwarantuje prawo do tajemnicy korespondencji (art. 40)^[27].

Warto więc zaznaczyć, że chińska Konstytucja nie przewiduje zasady bezpośredniego stosowania jej przepisów przez sądy (w przeciwieństwie np. do art. 8 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzieje na ukształtowanie się takiej praktyki pojawiły się wraz z wyrokiem Najwyższego Sądu Ludowego Chin (Supreme People's Court of China) z dnia 24 lipca 2001 r. w sprawie Qi Yuling^[28], w którym sąd powołał się bezpośrednio na Konstytucję. Sprawa ta była określana jako

in Chinese Law” *Statute Law Review* 18, nr 3 (1997): 208–219. <https://doi.org/10.1093/slr/18.3.208>.

²⁶ Malmgren, „Article 37: The Right to Liberty of Person”, 46; Zhou Wei, *Judicial Remedies and Basic Rights in the Constitution*, 151–156.

²⁷ Tajemnica korespondencji podlega też prawnokarnej ochronie. Art. 252 chińskiego kodeksu karnego przewiduje karę ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku za ukrywanie, niszczenie lub bezprawne otwarcie cudzej przesyłki, naruszające prawo obywatela do wolności korespondencji, gdy okoliczności sprawy są poważne.

²⁸ Tong Zhiwei, *Qi Yuling's Case*, Academia.edu, https://www.academia.edu/27990970/QI_YULINGS_CASE_by_Tong_Zhiwei_kopi [dostęp: 12.04.2025].

„pierwsza chińska sprawa konstytucyjna” oraz, przez analogię, jako „chińska *Marbury v. Madison*”^[29].

Stan faktyczny sprawy Qi Yuling wynikał z kradzieży w 1990 r. listu z wynikami jej egzaminu wstępnego i decyzją o przyjęciu na studia. Sprawczyni, Chen Xiaoji, posłużyła się skradzionym dokumentem, zapisując się na studia pod nazwiskiem Qi Yuling. Tymczasem Qi, przekonana, że nie zdała egzaminu, straciła szansę na wykształcenie wyższe i dalszą karierę. Tę zrobiła natomiast Chen, kończąc studia i pracując następnie nadal pod przywłaszczonym nazwiskiem, zanim Qi odkryła oszustwo^[30].

Poza roszczeniami odszkodowawczymi wobec oszustki z tytułu utraconego wynagrodzenia oraz możliwości zarobkowania, ważniejsze dla rozważań z zakresu prawa konstytucyjnego było pozbawienie Qi konstytucyjnego prawa do nauki (art. 46 Konstytucji Chin formułuje prawo i obowiązek obywateli do zdobywania wykształcenia). Najwyższy Sąd Ludowy uznał roszczenie odszkodowawcze wynikające wprost z naruszenia tego konstytucyjnego prawa. Stanowiło to przełom w orzecznictwie, co podkreślił sędzia Najwyższego Sądu Ludowego Huang Songyou, wyrażając opinię, że bezpośrednie stosowanie konstytucji przez sądy może następować stopniowo^[31].

Rozstrzygnięcie zostało pozytywnie odebrane przez akademickie środowisko prawnicze (choć nie jednogłośnie). Jak ujął to Jiang Ming'an, przez dziesięciolecie chińska Konstytucja była odkładana na półkę, a wyrok jest okazją, którą naukowcy powinni wykorzystać^[32].

Wyrok w sprawie Qi Yuling nie sprawił jednak, że bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy stało się zasadą, a jedynie dawał nadzieję na ewentualne utorowanie drogi do ukształtowania się takiej zasady. Chiński konstytucjonalizm zawrócił z tej drogi: Najwyższy Sąd Ludowy orzeczeniem z dnia 18 grudnia

²⁹ *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803).

³⁰ Marta Dargas-Draganik, „Emerging Constitutionalism in the People's Republic of China” *Gdańskie Studia Azji Wschodniej*, nr 16 (2019): 68–69; Marta Dargas-Draganik, *Idee i zasady konstytucyjne chińskiego porządku prawnego* (Warszawa: C.H. Beck, 2017), 322.

³¹ „I believe that the Constitution can be gradually introduced into legal proceedings in China” – Huang Songyou, „Judicial Application of the Constitution and Its Significance” *People's Court Daily*, 13.08.2001.

³² Jiang Ming'an et al., „A Roundtable Discussion on Judicialization of the Constitution” *Southern Weekend*, 13.08.2001: „For decades, our Constitution has been packed away and put on a high shelf. (...) We have been waiting for decades, and finally we have arrived at this opportunity. (...) We scholars should strongly push forward with it”.

2008 r. uchylił interpretację o bezpośrednim stosowaniu Konstytucji przez sądy, którą formułował wyrok w sprawie Qi Yuling[33].

Z dużym prawdopodobieństwem odwrót od bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy nastąpił z powodu tzw. Trzech Najwyższych Zasad (the Three Supremes), które wynikały z celów politycznych Komunistycznej Partii Chin i które w 2008 r. wpłynęły również na reformę sądownictwa, nakazując uwzględnianie w orzecznictwie linii partii, opinii publicznej i przepisów prawa.

Ponadto w chińskim systemie prawnym nie funkcjonuje odrębny trybunał konstytucyjny w europejskim rozumieniu. Kontrola zgodności norm prawnych z Konstytucją należy do Ogólnochińskiego Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych (National People's Congress, NPC) oraz jego Stałego Komitetu, które pełnią zarówno funkcję ustawodawczą, jak i nadzorczą. Jednak Zgromadzenie nie skorzystało dotychczas ze swojej kompetencji do stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy[34].

A więc w Chinach zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy nie obowiązuje, co wykazałem powyżej, aby ustalić możliwość zastosowania jej do przepisów Konstytucji formułujących prawo do prywatności *sensu largo* (art. 37–40), z zastrzeżeniem, że chińska Konstytucja nie formułuje wprost prawa do ochrony danych osobowych. Orzecznictwo sądów w dziedzinie prywatności, również ochrony danych osobowych, odgrywa kluczową rolę w doktrynalnej i praktycznej wykładni prawa w tej dziedzinie.

Pojęcie „odrębnej zgody” (separate consent) na transfer danych poza Chiny, wymaganej przez art. 39 PIPL, zinterpretował Sąd Internetowy w Guangzhou w wyroku z dnia 8 września 2023 r. w sprawie nr (2022) Yue 0192 Minchu 6486[35]

33 Thomas E. Kellogg, „The Death of Constitutional Litigation in China?” *China Brief* 9, nr 7 (2009), <https://jamestown.org/program/the-death-of-constitutional-litigation-in-china/> [dostęp: 12.04.2025].

34 Justina Zhang, Eric Johnson, „A Constitutional View of Privacy Rights in China”, *Legal Practice*, 19.10.2020, <https://www.uyanet.org/en/news/constitutional-view-privacy-rights-china> [dostęp: 12.04.2025]; Igor Szpotakowski, „Konstytucyjne ramy systemu rządów w Chińskiej Republice Ludowej” *Białostockie Studia Prawnicze* 24, nr 4 (2019): 193. <https://doi.org/10.15290/bsp.2019.24.04.12>.

35 „The First Case in China on Personal Information Protection in a Cross-Border Transfer Scenario”, *National Law Review*, <https://natlawreview.com/article/first-case-china-personal-information-protection-cross-border-transfer-scenario> [dostęp: 12.04.2025].

(utrzymanym w drugiej instancji w sierpniu 2024 r.). Sąd orzekł, że francuska grupa hotelowa Accor, podlegająca PIPL zgodnie z art. 3 tej ustawy, nie uzyskała takiej „odrębnej” zgody, bo nie było nią zaznaczenie pola wyboru w polityce prywatności na stronie internetowej służącej do rezerwacji noclegu (zgoda powinna wprost wskazywać cel). Nie wszystkie cele przetwarzania wymagają zgody, jednak w polityce prywatności stwierdzono, że dane osobowe są przekazywane w wielu krajach w ramach grupy, w tym w celach marketingowych (will be shared with internal personnel and departments within Accor Group, business partners and marketing personnel in multiple countries), co zdaniem sądu wykracza poza niezbędność do wykonania umowy (to samo stwierdziliby europejscy regulatorzy i sędziowie). Zgoda na transfer była więc konieczna.

W sprawie *Ren Jiayu v. Baidu*[36] sądy w Pekinie orzekły w obu instancjach (w grudniu 2015 r. i w maju 2016 r.), że chińskim użytkownikom „prawo do bycia zapomnianym” w Internecie nie przysługuje. (Natomiast jest ono jednym z podstawowych praw przysługujących podmiotom danych na podstawie RODO – art. 17, a TSUE wywiódł je jeszcze przed wejściem RODO w życie, w przełomowym wyroku z dnia 13 maja 2014 r.[37], z art. 8 KPP oraz z prawa do usunięcia danych w dyrektywie 95/46/WE). Roszczenie dotyczyło usunięcia informacji o byłym zatrudnieniu powoda Ren Jiayu w firmie biotechnologicznej Wuxi Taoshi Biotechnology z wyników wyszukiwania wyszukiwarki internetowej Baidu, prowadzonej przez jej operatora – pozwanego Beijing Baidu Netcom Technology Co., Ltd (北京百度网讯科技有限公司), uzyskiwanych na podstawie imienia i nazwiska, ponieważ powód podnosił, że jego były pracodawca nie cieszy się dobrą opinią, przez co wyniki wyszukiwania utrudniają mu znalezienie nowej pracy. Tło sprawy było więc analogiczne do wyroku TSUE C-131/12. Uzasadnieniem odmowy uwzględnienia roszczenia przez sądy w Pekinie było to, że jego nazwisko w kontekście byłej pracy nie jest informacją bezprawną, fałszywą ani zniesławiającą, lecz obiektywną historią

36 *Ren Jiayu v. Beijing Baidu Netcom Technology Co., Ltd.*, wyrok z dnia 25 grudnia 2015 r., nr 中民终字第 09558 号; Global Freedom of Expression, Columbia University, <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/ren-jiayu-v-baidu/> [dostęp: 12.04.2025].

37 Wyrok TSUE z dnia 13 maja 2014 r. w sprawie C-131/12, *Google Spain SL i Google Inc. przeciwko Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) i Mario Costeja González*, ECLI:EU:C:2014:317.

zatrudnienia[38]. To konkluzja przeciwna do pkt 91 i 93 wyroku TSUE C-131/12, zgodnie z którymi upływ czasu spowodował, że dalsze upublicznianie danych nie realizowało pierwotnego celu, a przedstawiało osobę, której dane dotyczą, w niekorzystnym kontekście.

Uzasadnieniem wyroków sądów w Pekinie odmawiających „prawa do bycia zapomnianym” w Internecie był brak podstawy prawnej dla żądania usunięcia danych lub linków prowadzących do danych[39]. Sąd uznał, że chińskie prawo (w czasie wydawania wyroków) nie formułuje „prawa do bycia zapomnianym” na wzór prawa UE, i nie dopatrzył się innych wartości wymagających ochrony prawnej.

5 | Wpływ tradycji kolektywistycznych i konfucjańskich na prawo do prywatności

Rozwój prawa do prywatności w Chinach był kształtowany przez tradycje kolektywistyczne, zakorzenione w konfucjanizmie, który głosił, że osiągnięcie harmonii społecznej jest możliwe, gdy człowiek działa jako część wspólnoty[40].

Natomiast na prawo do prywatności w Europie i Stanach Zjednoczonych wpływał indywidualizm, którego źródłem było Oświecenie, nadające jednostce podmiotowość i umożliwiające przeciwstawienie się państwu; współczesne zachodnie państwo stało się gwarantem praw podstawowych[41], czego nie zdołały trwale zachwiać kolektywistyczne ideologie XX w. – komunizm, faszyzm, nazizm.

38 Du Guodong (杜国栋), „China's First Right to Be Forgotten Case”, *China Justice Observer*, <https://www.chinajusticeobserver.com/a/china-s-first-the-right-to-be-forgotten-case> [dostęp: 12.04.2025].

39 Shi Zhengyu, *The Right to Be Forgotten in China – A Third Way to Construct Public Sphere* (3 April 2021), 25, <https://ssrn.com/abstract=3832803> [dostęp: 12.04.2025]. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3832803>; *Ren Jiayu v. Beijing Baidu Netcom Technology Co., Ltd.* (2015).

40 Dargas-Draganik, *Idee i zasady konstytucyjne*, 486.

41 Marek Piechowiak, „Pojęcie praw człowieka”, [w:] *Podstawowe prawa jednostki oraz ich sądowa ochrona*, red. Leszek Wiśniewski (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1997), 12.

Przykładem ilustrującym tę różnicę są moim zdaniem funkcjonujące w Chinach tzw. ekrany wstydu – wyświetlanie wizerunków dłużników lub sprawców wykroczeń na monitorach na ulicach lub w transporcie publicznym^[42]. Wpisują się one we wspomnianą konfucjańską tradycję kolektywizmu, społecznego osądu jednostki i społecznego znaczenia wstydu^[43].

Powołując ten przykład, warto jednak wspomnieć o publicznym dostępie do zeznań podatkowych wszystkich podatników w Finlandii i Norwegii. Istnieje tam możliwość uzyskania informacji o dochodach sąsiadów lub znajomych w bazach danych organów podatkowych. Co więcej, w Finlandii media publikują takie dane o 10 tys. najlepiej zarabiających w kraju Finów, np. celebrytów i gwiazd^[44], a więc nawet nie osób pełniących funkcje publiczne (co i tak byłoby niewytlumaczalne), lecz znanych postaci życia publicznego, budzących ciekawość. Ta praktyka jest znana pod nazwą „dnia narodowej zazdrości”, która być może najtrafniej ją podsumowuje. Jednak zastrzegam, że tematem tego artykułu nie jest szerszy kontekst polityczny i z zestawienia tych informacji nie należy wyciągać wniosku, że w tych krajach istnieją równoważne systemy nadzoru.

6 | Konkluzja. Zbieżność między chińskim a europejskim prawem do prywatności

Chińskie i zachodnie prawo do prywatności rozwijało się w innych tradycjach intelektualnych, zakorzenionych odpowiednio w konfucjanizmie i Oświeceniu, kolektywizmie i indywidualizmie, jednak polityka legislacyjna Chin w ostatnich latach w bardzo znacznym stopniu zbliżyła prawo konstytucyjne i cywilne

⁴² Shazeda Ahmed, „The Messy Truth About Social Credit”, *Logic Magazine*, <https://logicmag.io/china/the-messy-truth-about-social-credit/> [dostęp: 12.04.2025]; Tara Francis Chan, „Debtors in China Are Placed on a Blacklist”, *Business Insider*, <https://www.businessinsider.com/chinas-tax-blacklist-shames-debtors-2017-12?IR=T> [dostęp: 12.04.2025].

⁴³ Dargas-Draganik, *Idee i zasady konstytucyjne*, 483, 486.

⁴⁴ Alister Doyle, Alistair Scrutton, „Privacy, What Privacy? Many Nordic Tax Records Are a Phone Call Away”, *Reuters*, 12.04.2016, <https://www.reuters.com/article/idUSKCN0X91So/> [dostęp: 12.04.2025].

do europejskiego^[45], prawo do prywatności w ujęciu konstytucyjnym i cywilnoprawnym również.

W artykule odpowiedziałem na postawione na wstępie pytania:

- Konstytucja Chin jest podobna do Konstytucji hiszpańskiej, niemieckiej, polskiej i włoskiej zarówno w tym, że formułuje prawo do prywatności w jego szerokim ujęciu w niektórych aspektach, np. tajemnicy korespondencji, jak i w tym, że nie formułuje wprost prawa do ochrony danych osobowych;
- nie wpływa to negatywnie na gwarancje tego prawa, skoro zapewnia je chiński Kodeks cywilny i jest ono ugruntowane w doktrynie; w chińskiej definicji prywatności w art. 1032 Kodeksu cywilnego i większości komentarzy widoczny jest wpływ zachodniej myśli w tej dziedzinie.

Konwergencję prawną w tej dziedzinie wykazałem w ramach metod dogmatycznej, normatywnej i prawnoporównawczej (komparatystycznej), natomiast nie odnoszę się do kontekstu politycznego, ustroju czy systemu nadzoru wynikającego z systemu politycznego.

Zaznaczam, że dla oceny podobieństw systemów ważne jest istnienie i skuteczne działanie co najmniej jednego niezależnego organu nadzorczego w dziedzinie ochrony danych osobowych. W chińskiej mozaice organów publicznych, którym przysługują kompetencje dotyczące monitorowania i egzekwowania zgodności z przepisami o ochronie danych osobowych, organem wiodącym jest Chińska Administracja Cyberprzestrzeni (Cyberspace Administration of China, CAC; art. 60 PIPL), która nie jest organem niezależnym, gdyby przyjąć kryteria z art. 52 RODO, gdyż należy do struktury administracji rządowej. Jednak przy zastosowaniu metody dogmatycznej, normatywnej i prawnoporównawczej w obszarach takich jak podstawowe definicje, terytorialny zakres stosowania, zgoda podmiotu danych, prawa osoby, której dane dotyczą, czy przekazywanie danych osobowych do państw trzecich, stopień

⁴⁵ Igor Szpotakowski, „Polish and Chinese Civil Law Perspectives on the Principle of Good Faith”, Academia.edu, 2020, <https://www.academia.edu/44488662> [dostęp: 12.04.2025]; Monika Łągiewska, „Charakterystyka chińskiego prawa cywilnego – wybrane aspekty” *Transformacje Prawa Prywatnego*, nr 2 (2021), <https://journals.law.uj.edu.pl/TPP/article/download/532/521/4130> [dostęp: 12.04.2025]; *The Chinese Civil Code in the Global Legal Order* (Leiden: Brill, 2022), <https://brill.com/abstract/title/68328> [dostęp: 12.04.2025]; „Breaching the Taboo? Constitutional Dimensions of the New Chinese Civil Code” *Asian Journal of Comparative Law* 18, nr 1 (2023), <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/7455DBC9FCE5022424F531DoBoAoDB66/S2194607823000182a.pdf> [dostęp: 12.04.2025].

podobieństwa regulacji ochrony danych osobowych unijnej (RODO) i chińskiej (PIPL) jest bardzo znaczny.

Uwzględniając prawo ochrony danych w gospodarkach świata zajmujących miejsca na podium, a więc Stanów Zjednoczonych (tu Kalifornii, ze względu na brak ustawy federalnej i na fakt, że sama gospodarka Kalifornii, gdy traktować ją odrębnie od USA, znajduje się na 5. miejscu światowego rankingu^[46]), Chin i UE, wyższy stopień podobieństwa do RODO ma chińska PIPL, a nie kalifornijska CCPA^[47]. Ta ocena wynika z różnic takich jak ograniczony zakres materialny CCPA (progi przychodów i liczby danych powodują, że tylko niektóre podmioty przetwarzające dane osobowe podlegają obowiązkom z CCPA, a ograniczenie definicji danych osobowych powoduje, że zakres ochrony jest mniejszy w stosunku do RODO i PIPL), brak listy podstaw prawnych przetwarzania danych czy przepisów o przekazywaniu danych osobowych poza Kalifornię lub USA.

Mimo zastrzeżenia o zastosowaniu metody dogmatycznej, normatywnej i prawnoporównawczej wspomnę na marginesie o przykładzie różnicy, jaką może być rządowa kontrola Internetu i blokada usług Google w Chinach, znana jako Great Firewall (w praktyce do pewnego stopnia omijana przez stosowanie VPN, ale skuteczność mechanizmów wykrywania wzrasta)^[48]. Z tego powodu usługi o pozycji dominującej w Europie i Stanach Zjednoczonych mają swoje chińskie odpowiedniki: np. 52,04%^[49] udziału w rynku ma chińska wyszuki-

⁴⁶ „California Remains the World's 5th Largest Economy”, Office of Governor Gavin Newsom, 16.04.2024, <https://www.gov.ca.gov/2024/04/16/california-remains-the-worlds-5th-largest-economy/> [dostęp: 12.04.2025]; Kieran Corcoran, „California's Economy Is Now the 5th-Biggest in the World, and Has Overtaken the United Kingdom”, *Business Insider*, <https://www.businessinsider.com/california-economy-ranks-5th-in-the-world-beating-the-uk-2018-5> [dostęp: 12.04.2025]; International Monetary Fund, *World Economic Outlook – April 2024*, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/04/16/world-economic-outlook-april-2024> [dostęp: 12.04.2025].

⁴⁷ Mariusz Krzysztofek, *Porównanie prawa ochrony danych osobowych w największych gospodarkach świata. Regulacje Unii Europejskiej (RODO), Chin (PIPL) i Kalifornii (CCPA)* (Warszawa: C.H. Beck, 2025).

⁴⁸ Mercedes Nolan, „Is Google Still Blocked in China?”, *NCESC*, 26.02.2025, <https://www.ncesc.com/geographic-faq/is-google-still-blocked-in-china/> [dostęp: 12.04.2025].

⁴⁹ Search Engine Market Share China, *Statcounter Global Stats*, <https://gs.statcounter.com/search-engine-market-share/all/china/> [dostęp: 12.04.2025].

warka Baidu, a ponad 1 mld chińskich użytkowników ma nie zablokowana Meta lub inne popularne na Zachodzie portale społecznościowe, lecz chiński WeChat (o bardzo rozszerzonej funkcjonalności). Charakterystycznym zjawiskiem jest również rozbudowany, największy na świecie system miejskiego monitoringu wizyjnego, zintegrowany z modułami sztucznej inteligencji obejmującymi m.in. rozpoznawanie twarzy w czasie rzeczywistym^[50]. Liczba kamer w Chinach wzrosła z 200 milionów (stan na 2022 r.)^[51] do 700 milionów w 2026 r., głównie w ramach projektów Skynet i Sharp Eyes^[52]. Drugie miejsce w tym rankingu zajmują Stany Zjednoczone, gdzie liczba kamer wzrosła z 50 milionów w 2019 r.^[53] do 85 milionów w 2021 r.^[54]. Zasadniczą różnicą jest jednak to, że chiński system monitoringu należy do władz publicznych i jest centralnie zarządzany, podczas gdy amerykański system opiera się głównie na podmiotach prywatnych i jest rozproszony. Zasadniczą różnicą jest jednak to, że chiński system monitoringu należy do władz publicznych i jest centralnie zarządzany, podczas gdy amerykański system monitoringu opiera się głównie na prywatnych podmiotach i jest rozproszony.

Jednak widoczne zbliżenie przepisów Konstytucji i Kodeksu cywilnego oraz ustawy o ochronie danych osobowych i innych – jak regulujące cyberbezpieczeństwo czy sztuczną inteligencję – do ich europejskich odpowiedników (z perspektywy metod dogmatycznej, normatywnej i komparatystycznej) jest krokiem uzasadniającym pozytywną ocenę zbieżności europejskiego i

⁵⁰ Steven Feldstein, „The Road to Digital Unfreedom: How Artificial Intelligence Is Reshaping Repression” *Journal of Democracy* 30, nr 1 (2019): 40–52. <https://doi.org/10.1353/jod.2019.0003>.

⁵¹ Bulelani Jili, *China's Surveillance Ecosystem & the Global Spread of Its Tools* (Washington, DC: Atlantic Council, 2022), <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2022/10/Chinas-Surveillance-Ecosystem-The-Global-Spread-Of-Its-Tools.pdf> [dostęp: 12.04.2025].

⁵² „Why China Has the Most Surveillance Cameras in the World”, *Unanswered*, 19.08.2026, <https://unanswered.io/guide/why-china-has-most-surveillance-cameras> [dostęp: 18.09.2026].

⁵³ „Top 10 Countries and Cities by Number of CCTV Cameras”, *Precise Security*, <https://www.precisesecurity.com/articles/top-10-countries-by-number-of-cctv-cameras> [dostęp: 12.04.2025].

⁵⁴ Elly Cosgrove, „One Billion Surveillance Cameras Will Be Watching Around the World in 2021, a New Study Says”, *CNBC*, 6.12.2019, <https://www.cnn.com/2019/12/06/one-billion-surveillance-cameras-will-be-watching-globally-in-2021.html> [dostęp: 18.09.2026].

chińskiego prawa do prywatności w jego obecnym kształcie, a co najmniej optymizm co do perspektyw tej zbieżności. Mimo obiekcji co do umiejscowienia prawa jako normatywnej podstawy woli politycznej obserwujemy postęp w chińskim konstytucjonalizmie^[55]. W literaturze są wprowadzane formułowane opinie, że specyfiką ustroju Chin jest mniejsza ochrona prawa do prywatności w relacji z organami władzy publicznej^[56] niż wobec sektora prywatnego^[57]. Ale prawo jednostek do prywatności jest egzekwowane w ich relacjach z sektorem prywatnym w wielu wyrokach sądów i decyzjach organów nadzorczych, a niezgodność z prawem o ochronie danych podlega sankcjom administracyjnym.

Chińskie przepisy konstytucyjne i Kodeksu cywilnego dotyczące prywatności oraz ustawy o ochronie danych osobowych są w znacznym stopniu zbieżne z europejskimi – ustawodawca chiński inspirował się nimi – mają więc wspólny rdzeń w swojej strukturze i podstawowych koncepcjach.

Bibliografia

- Ahmed, Shazeda. „The Messy Truth About Social Credit” *Logic Magazine*. <https://logicmag.io/china/the-messy-truth-about-social-credit/>.
- „Breaching the Taboo? Constitutional Dimensions of the New Chinese Civil Code” *Asian Journal of Comparative Law* 18, nr 1 (2023). <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/7455DBC9FCE5022424F531DoBoAoDB66/S2194607823000182a.pdf>.
- Cao, Jingchun. „Protecting the Right to Privacy in China” *Victoria University of Wellington Law Review* 36, nr 3 (2005): 645–662. <https://www.austlii.edu.au/nz/journals/VUWLawRw/2005/25.html>.

⁵⁵ Dargas-Draganik, „Emerging Constitutionalism”, 76.

⁵⁶ Tamar Giladi Shtub, Michal Gal, „The Competitive Effects of China’s Legal Data Regime” *Journal of Competition Law and Economics* (2022): 3, <https://ssrn.com/abstract=4111727> [dostęp: 12.04.2025], formułują wniosek, że chińska kultura prawna rozpoznaje i zapewnia prawo do prywatności, ale nie w pełni w relacjach wobec państwa. Tak też G. Santoni, „Personal Data as a Market Commodity” *European Journal of Privacy Law & Technology* 3, nr 1 (2023): 128–146, zwł. 2. <https://doi.org/10.57230/ejplt231GS>.

⁵⁷ Federico Spagnoli, „La riforma della Costituzione cinese: un’analisi della revisione costituzionale del 2018 e dei suoi caratteri principali” *DPCE Online* 38, nr 1 (2019): 132. <https://doi.org/10.57660/dpceonline.2019.647>.

- Chan, Tara Francis. „Debtors in China Are Placed on a Blacklist” *Business Insider*. <https://www.businessinsider.com/chinas-tax-blacklist-shames-debtors-2017-12?IR=T>.
- The Chinese Civil Code in the Global Legal Order*. Leiden: Brill, 2022. <https://brill.com/abstract/title/68328>.
- Cosgrove, Elly. „One Billion Surveillance Cameras Will Be Watching Around the World in 2021, a New Study Says” *CNBC*, 6.12.2019. <https://www.cnbc.com/2019/12/06/one-billion-surveillance-cameras-will-be-watching-globally-in-2021.html>.
- Corcoran, Kieran. „California’s Economy Is Now the 5th-Biggest in the World, and Has Overtaken the United Kingdom” *Business Insider*. <https://www.businessinsider.com/california-economy-ranks-5th-in-the-world-beating-the-uk-2018-5>.
- Dargas-Draganik, Marta. „Emerging Constitutionalism in the People’s Republic of China” *Gdańskie Studia Azji Wschodniej*, nr 16 (2019): 68–76.
- Dargas-Draganik, Marta. *Idee i zasady konstytucyjne chińskiego porządku prawnego*. Warszawa: C.H. Beck, 2017.
- Doyle, Alistair, Alistair Scrutton. „Privacy, What Privacy? Many Nordic Tax Records Are a Phone Call Away” *Reuters*, 12.04.2016. <https://www.reuters.com/article/idUSKCN0X91So/>.
- Du, Guodong (杜国栋). „China’s First Right to Be Forgotten Case” *China Justice Observer*. <https://www.chinajusticeobserver.com/a/china-s-first-the-right-to-be-forgotten-case>.
- Feldstein, Steven. „The Road to Digital Unfreedom: How Artificial Intelligence Is Reshaping Repression” *Journal of Democracy* 30, nr 1 (2019): 40–52. <https://doi.org/10.1353/jod.2019.0003>.
- Gerety, Tom. „Redefining Privacy” *Harvard Civil Rights–Civil Liberties Law Review* 12 (1977): 234–284.
- Huang, Songyou. „Judicial Application of the Constitution and Its Significance” *People’s Court Daily*, 13.08.2001.
- International Monetary Fund. *World Economic Outlook – April 2024*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/04/16/world-economic-outlook-april-2024>.
- Jiang, Ming’an, et al. „A Roundtable Discussion on Judicialization of the Constitution” *Southern Weekend*, 13.08.2001.
- Jili, Bulelani. *China’s Surveillance Ecosystem & the Global Spread of Its Tools*. Washington, DC: Atlantic Council, 2022. <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2022/10/Chinas-Surveillance-Ecosystem-The-Global-Spread-Of-Its-Tools.pdf>.
- Kellogg, Thomas E. „The Death of Constitutional Litigation in China?” *China Brief* 9, nr 7 (2009). <https://jamestown.org/program/the-death-of-constitutional-litigation-in-china/>.

- Krzysztofek, Mariusz. *Porównanie prawa ochrony danych osobowych w największych gospodarkach świata. Regulacje Unii Europejskiej (RODO), Chin (PIPL) i Kalifornii (CCPA)*. Warszawa: C.H. Beck, 2025.
- Laidler, Paweł. *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki. Przewodnik*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2008.
- Liang, Huixin, Liao Xinzong. „The Essence of Privacy and the Concept of the Right to Privacy” (2003).
- Łągiewska, Monika. „Charakterystyka chińskiego prawa cywilnego – wybrane aspekty” *Transformacje Prawa Prywatnego*, nr 2 (2021). <https://journals.law.uj.edu.pl/TPP/article/download/532/521/4130>.
- Malmgren, Otto. „Article 37: The Right to Liberty of Person Under the Chinese Constitution” *China-EU Law Journal* 2 (2013): 35–67. <https://doi.org/10.1007/s12689-011-0002-9>.
- Modern Chinese Dictionary*, wyd. 2. Beijing: The Commercial Press, 1978.
- Motyka, Krzysztof. „O amerykańskiej koncepcji prawa do prywatności i jej wpływie na prawo międzynarodowe (artykuł recenzyjny)” *Studia Prawnicze KUL*, nr 1 (2017): 203–220. <https://doi.org/10.31743/sp.3374>.
- Nolan, Mercedes. „Is Google Still Blocked in China?” *NCESC*, 26.02.2025. <https://www.ncesc.com/geographic-faq/is-google-still-blocked-in-china/>.
- Park, Grace. „The Changing Wind of Data Privacy Law: A Comparative Study of the European Union's General Data Protection Regulation and the 2018 California Consumer Privacy Act” *UC Irvine Law Review* 10, nr 4 (2020): 1455–1489.
- Piechowiak, Marek. „Pojęcie praw człowieka”, [w:] *Podstawowe prawa jednostki oraz ich sądowa ochrona*, red. Leszek Wiśniewski, 7–37. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1997.
- Privacy International, Electronic Privacy Information Center. *Privacy and Human Rights 2004: An International Survey of Privacy Laws and Developments*. Washington, DC: EPIC, 2004.
- Prosser, William L. „Privacy” *California Law Review* 48, nr 3 (1960): 383–423.
- Prosser, William L. *Restatement (Second) of Torts*. Philadelphia: American Law Institute, 1977.
- Ran, Keping (冉克平). „On the Protection and Usage of Private Information in the Civil Code (论《民法典》视野下个人隐私信息的保护与利用)” *Social Science Journal*, nr 5 (2021): 103–111.
- Restatement of the Law of Rights of the Person*, red. Wang Liming. Changchun: Jilin People's Press, 1994.
- Santoni, G. „Personal Data as a Market Commodity” *European Journal of Privacy Law & Technology* 3, nr 1 (2023): 128–146. <https://doi.org/10.57230/ejplt231GS>.
- Shtub, Tamar Giladi, Michal Gal. „The Competitive Effects of China's Legal Data Regime” *Journal of Competition Law and Economics* (2022). <https://ssrn.com/abstract=4111727>.

- Spagnoli, Federico. „La riforma della Costituzione cinese: un’analisi della revisione costituzionale del 2018 e dei suoi caratteri principali” *DPCE Online* 38, nr 1 (2019). <https://doi.org/10.57660/dpceonline.2019.647>.
- Standler, Ronald B. *Privacy Law in the USA*. 1996, ost. rewizja 24.05.1998. <http://www.rbs2.com/privacy.htm>.
- Szpotakowski, Igor. „Polish and Chinese Civil Law Perspectives on the Principle of Good Faith”. *Academia.edu*, 2020. <https://www.academia.edu/44488662>.
- Szpotakowski, Igor. „Konstytucyjne ramy systemu rządów w Chińskiej Republice Ludowej” *Białostockie Studia Prawnicze* 24, nr 4 (2019). <https://doi.org/10.15290/bsp.2019.24.04.12>.
- Chinese Civil Law*, red. Tong Rou. Beijing: The Press of Laws, 1990.
- Tong, Zhiwei. *Qi Yuling’s Case*. *Academia.edu*. https://www.academia.edu/27990970/QI_YULINGS_CASE_by_Tong_Zhiwei_kopi.
- „Why China Has the Most Surveillance Cameras in the World” *Unanswered*, 19.08.2026. <https://unanswered.io/guide/why-china-has-most-surveillance-cameras>.
- Warren, Samuel D., Louis D. Brandeis. „The Right to Privacy” *Harvard Law Review* 4, nr 5 (1890): 193–220.
- Zhang, Justina, Eric Johnson. „A Constitutional View of Privacy Rights in China” *Legal Practice*, 19.10.2020. <https://www.uianet.org/en/news/constitutional-view-privacy-rights-china>.
- Zhang, Xinbao. „On the Right to Privacy” *Faxue Yanjiu (Study on Legal Science)*, nr 3 (1990).
- Shi, Zhengyu. *The Right to Be Forgotten in China – A Third Way to Construct Public Sphere*. 3 April 2021. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3832803>.
- Zhou, Hanhua. „Parallel or Intersection: The Relationship between Personal Information Protection and Right to Privacy in China” *Peking University Law Journal* 33 (2021): 1167–1187.
- Zhou, Wei (周伟). *Judicial Remedies and Basic Rights in the Constitution (宪法基本权利司法救济研究)*. Beijing, b.d.
- Zhu, Guobin. „The Right to Privacy: An Emerging Right in Chinese Law” *Statute Law Review* 18, nr 3 (1997): 208–219. <https://doi.org/10.1093/slr/18.3.208>.



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>

Models of AI Use in the Judiciary^{*}

Abstract

Artificial intelligence is entering new areas of social life. It is therefore not surprising that it is also becoming present in the judiciary. However, its development in this field is not uniform across the world, which has led to the emergence of three different models of AI use in the judiciary. The criteria for grouping these models are, on the one hand, the role and participation of the algorithm in the decision-making process and, on the other hand, the role of the judge in this process. These criteria have led to the identification of three basic models, namely the active, auxiliary and preventive models. The models were selected on the basis of research on countries where the use of AI in the judiciary is currently at a high level, i.e. China, Brazil and the US. The paper presents the operation of each model on the basis of specific examples of algorithms operating in the judiciary. The key research methods are the theoretical-legal and dogmatic-legal methods.

KEYWORDS: judiciary, new technologies, algorithms, replacement of judges.

SŁOWA KLUCZOWE: sądownictwo, nowe technologie, algorytmy, zastępowanie sędziów.

BEATA STĘPIEŃ-ZAŁUCKA – dr hab., professor at the University of Rzeszów, e-mail: beata@kpmz.pl, ORCID – 0000-0003-1802-680X.

* This text was written as part of a research grant from the University of Rzeszów's Humanities and Social Sciences Development Program.

1 | Introduction

No one needs to be convinced that AI is taking over more and more areas of social life. In fact, it was only a matter of time before it would enter the justice system and the judiciary. The beginnings of this process date back 15 years, when, on the one hand, experiments began with predicting court decisions in Europe and the US, but also when some of the first algorithms used in the judiciary began to operate^[1].

¹ Ummey Tahura, Niloufer Selvadurai, „The Use of Artificial Intelligence in Judicial Decisionmaking: The Example of China” *International Journal of Law, Ethics, and Technology*, no. 4 (2023): 10. <https://www.researchgate.net/publication/368930076> [accessed: 15.01.2026].

In 2016, 584 cases pending before the European Court of Human Rights were analyzed using an algorithm. After analyzing the files, the algorithm predicted 79% of the court's rulings on complaints lodged under Article 3 (prohibition of torture, inhuman and degrading treatment), Article 6 (right to a fair trial), and Article 8 (right to respect for private and family life) of the European Convention on Human Rights. A similar test was also conducted in the United States of America a year later. In 2017, artificial intelligence analyzed more than 28,000 cases pending before the US Supreme Court between 1816 and 2015. The algorithm predicted the outcome of 70.2% of the rulings. A similar study to the above was conducted again based on the case law of the European Court of Human Rights in 2020. This time, however, the study was based on as many as 8,400 cases concerning the rights and freedoms protected by the European Convention on Human Rights. After analyzing them, the algorithm predicted the outcome of over 75% of cases based on machine learning technology (Support Vector Machine). However, the real acceleration in this area is happening before our very eyes. There are studies in which, for example, in criminal cases involving murder, a computer predicted the outcome of 98% of court cases. This result is achieved by Victor in Brazil based on the regression tree method (this algorithm analyzes the relationships between variables and is used to predict the value of the target variable)[2].

These „experiments” have evolved into the actual, practical use of algorithms in the judiciary in many countries. However, the implementation of modern technological systems in the judiciary varies around the world, and the scope of algorithms also differs from country to country. This state of affairs has made it possible to group algorithms. Therefore, the scientific objective of this article is to conduct a comparative analysis of models of artificial intelligence use in the judiciary, distinguished on the basis of the criterion of the scope of algorithmic interference in the adjudication process and the degree of decision-making autonomy of the judiciary, and then to determine the significance of these models for the reconstruction of the contemporary understanding of judicial power and procedural guarantees for individuals. The article aims to identify

2 Beata Stępień-Załucka, *AI and the Exercise of Judicial Authority ex Machina. Towards Efficient Artificial Judiciary in a Democratic State* (Murcia: Laborum, 2025), 146–147; Grenville Cross, „Adopting AI: China's judiciary shows the way forward” *China Daily Hong Kong*, 26 June 2023, <https://www.chinadailyhk.com/hk/article/337728> [accessed: 15.01.2026].

the normative and systemic consequences of applying three types of models – active, auxiliary, and preventive – in different legal systems and to assess their compliance with the principles of the right to a fair trial, judicial independence, and transparency of court proceedings. The main research methods are theoretical-legal, dogmatic-legal and algorithmic.

2 | Criteria for Differentiation

The differentiation of three models of artificial intelligence use in the judiciary – active, auxiliary, and preventive – is based on a set of functional, systemic, and normative criteria. The basic classification criterion is the degree of algorithmic interference in the content of a court ruling, understood as the extent to which the AI system participates in the process of subsumption and shaping the final decision. In the active model, the algorithm co-decides on the outcome of the proceedings, generating a draft decision and analyzing the factual and legal situation in a manner leading to the formulation of a binding recommendation. In the auxiliary model, its role is limited to analytical functions – classifying cases, organizing evidence, or identifying precedents – without influencing the final content of the judgment. In the preventive model, AI does not influence the adjudication process itself, but rather the decisions accompanying criminal proceedings, in particular with regard to the assessment of the risk of recidivism or violence.

The second criterion is the scope of the judge's decision-making autonomy. This includes an assessment of the extent to which the judge can freely interfere with the results generated by the system and whether the algorithm is treated as a source of binding or merely auxiliary guidance. In the active model, this autonomy is significantly limited, as deviating from the algorithm's recommendation requires additional justification and may lead to disciplinary consequences. In the auxiliary model, the judge retains full decision-making freedom, and the algorithm does not constitute any limitation of his or her jurisdictional powers. In the preventive model, autonomy is formally preserved, but judicial decisions may in practice be strongly based on statistical results, creating a subtle form of dependence.

The third criterion is the functional purpose of the algorithm, understood as an answer to the question of whether the system is intended to:

- (1) support adjudication (auxiliary model),
- (2) co-create the decision (active model), or

(3) identify and manage risk (preventive model).

Finally, the fourth criterion is the level of impact of the algorithm on procedural guarantees, including an assessment of the compliance of a given model with the principle of fair trial, the right to justification, transparency of the procedure, adversarial proceedings, and judicial independence. Active models have the highest potential for interference with these guarantees, while auxiliary models have the lowest.

3 | Active Model

When distinguishing between models of artificial intelligence participation in the administration of justice, the first question that comes to mind is whether machines will one day replace judges. Science and practice did not keep us waiting long for the answer, as there are already countries in the world where AI issues judgments. Such countries include China and Estonia, for example, but due to the specific nature of the practice and the framework of the study, the focus will be on the former.

This state of affairs raises another question: how does it work? China was the first country in the world to hand over sentencing to artificial intelligence, replacing humans to a certain extent. The process of using new technologies in the judiciary there began in 1994^[3]. However, this process is now reaching its peak, as the use of new technologies in the judiciary covers all stages of a case. Each of these stages, i.e., filing a case, payments, exchange of evidence, court hearings, and delivery of electronic documents, is based on digitization and algorithms. What is more, the state authorities' assumption is that by 2030 „artificial intelligence will be fully operational and provide a high level of support for the judicial process” – in other words, by 2030, the judicial system is to be fully operated by AI. Therefore, the current stage of AI implementation in the Chinese judiciary can be described as transitional^[4].

³ Changqing Shi, Tania Sourdin, Bin Li, „The Smart Court – A New Pathway to Justice in China?” *International Journal for Court Administration* 12, no. 1 (2021). <https://doi.org/10.36745/ijca.367> [accessed: 15.01.2026]. The authors also discuss the history of the development of the use of new technologies in the judiciary.

⁴ Dory Reiling, Straton Papagiannas, „Lessons from China's Smart Court Reform” *International Journal for Court Administration* 16 (2025): 5. <https://iacajournal.org/articles/679/files/6810811894022.pdf> [accessed: 15.01.2026].

The entire judicial structure in this country is based on a system known as SOS (The Intelligent Judicial System). It is a system based on machine learning technology, which, in the process of adjudicating a case, automatically reviews court cases for references to cases already adjudicated, recommends laws and regulations, drafts legal documents, and points out possible human errors in previous rulings on the case, and finally develops a „preliminary ruling”.

This raises the key question: what is the role of the judge in this process? The role of the judge has been minimized to that of a theoretical verifier of the correctness of the „preliminary ruling”. This theoretical verification requires clarification. This theoretical nature is very limited. This is because if a judge disagrees with the system's findings – the „preliminary decision” – they must provide a written explanation^[5]. Interestingly, this written explanation is subject to review by a special commission, which has the right to remove the judge from office if the judge has incorrectly assessed the algorithm's work three times^[6]. From the perspective of the right to a fair trial, this situation is disturbing, to say the least, as it raises a secondary and, in fact, rhetorical question about the independence of the assessment of the „preliminary judgment”, or „judgment recommendation”, issued by AI and made by the judge. In practice, there is a real risk that these recommendations have a much more serious impact than just a proposal for the judge to decide a case. Thus, this state of affairs completely changes the role of the judge in adjudicating, shifting him from the role of decision-maker to that of a confirming entity, legalizing the decisions of the algorithm.

The next question that needs to be asked is: what if the judge did not ask the AI for a „preliminary decision”? Paradoxically, this is not an option. The most important feature of SOS is that its use is mandatory in every case pending before Chinese courts. In other words, in every case, the judge is required to use an algorithm that creates „recommendations” for the judgment and automatically „drafts” documents in the case, including the judgment itself. What

⁵ Cross, „Adopting AI”; Ben Wodecki, „AI Helps Judges Decide Court Cases in China” *AI Business*, 18 February 2022, <https://aibusiness.com/verticals/ai-helps-judges-decide-court-cases-in-china> [accessed: 15.01.2026].

⁶ Legislation Law of the People's Republic of China (adopted at the Third Session of the Ninth National People's Congress on 15 March 2000; amended in accordance with the Decision of the Third Session of the Twelfth National People's Congress on 15 March 2015 on Amending the Legislation Law of the People's Republic of China), https://wipo.lex-res.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/zh/cn/cn419zh_1.pdf [accessed: 15.01.2026].

does this mean? First, every case pending in Chinese courts is digitized, but more importantly, it is automatically stored in a central database accessible to every judge in the country (of course, we are talking about cases in which access has not been restricted, e.g. for security reasons) and also becomes part of the algorithm's database; this, in turn, means that the algorithm's data resources are used in every case. Secondly, since the algorithm automatically participates in deciding each case, the same algorithm, in practice, has a real chance to learn all the time, and the source of this knowledge is each subsequent case[7].

So while in theory humans remain in charge of sentencing, as evidenced by the 2022 guidelines on regulating and strengthening the use of artificial intelligence in the judiciary issued by the Supreme People's Court of China[8], the reality is far from it[9].

4 | Auxiliary Model

Another model that can be distinguished based on the role of algorithms in the judicial system is the auxiliary model. The essence of this model is that the judge has various AI tools at his or her disposal, but it is up to the judge to decide whether to use them and, moreover, if so, whether to use the results obtained in the pending case. It is precisely the discretion of the judge in terms of the

7 Stephen Chen, „China's court AI reaches every corner of justice system, advising judges and streamlining punishment” *South China Morning Post*, 13 July 2022, <https://www.scmp.com/news/china/science/article/3185140/chinas-court-ai-reaches-every-corner-justice-system-advising> [accessed: 15.01.2026].

8 Opinions of the Supreme People's Court on Regulating and Strengthening the Applications of Artificial Intelligence in the Judicial Fields (2022), <https://lawinfochina.com/display.aspx?lib=law&id=40187&EncodingName=gb2312> [accessed: 15.01.2026]; „Wykorzystanie AI w postępowaniach sądowych”, *Lome Legal*, <https://lome.legal/wykorzystanie-ai-w-postepowaniach-sadowych/> [accessed: 15.01.2026].

9 It should be added that the Chinese concept of justice is based entirely on vertical political control and the elimination of local bureaucratic control. According to the guiding principle of the system in force there, which combines Marxist-Leninist elements, only centralised vertical control ensures proper governance. In this spirit, China carried out, among other things, a reform of judicial accountability, the essence of which was to deprive court administrators of their supervisory powers. In addition, an obligation was introduced to record interventions and proceedings aimed at holding judges accountable for their decisions for the rest of their lives. Reiling, Papagianneas, „Lessons from China's Smart Court Reform”, 2.

use and application of the results presented by AI that is the best manifestation of the principle of judicial independence. Countries where this model of using algorithms in the judiciary is in place include the US and Brazil.

Brazil created its key algorithmic system in the judiciary, Victor, in 2017 as part of a collaboration between the University of Brasília (UnB) and the Supremo Tribunal Federal (STF). Its use and functioning in the judiciary is based on an implementation decision of the STF. The main purpose of this algorithm is primarily to perform a broad analysis of court files. In practice, the system operates in several stages. First, the system automatically classifies the case according to a specific branch of law based on various criteria, including the parties, facts, content of motions, and cited provisions. It then compares the case in question with thousands of previous rulings (stored in the database), pointing out the connections between the case being decided and other cases that have already been decided. Importantly, however, the system itself does not issue a decision on the case; this remains 100% in the hands of the judge. The algorithm's scope of operation allows the judge to work more efficiently by supporting them in data analysis, document segregation, identifying similarities and precedent rulings in other cases, pointing out repetitive elements, but also isolating those elements in the case that are of a nature not yet examined in the judiciary. The algorithm can also present a proposed ruling. However, the decision-maker in the case is a human being. In this way, Victor significantly speeds up the decision-making process and, what is more, is a real tool for judges in Brazil.

In the US, on the other hand, there is a natural language processing (NLP) algorithm called Daubert Tracker, which is part of this model but has a different purpose than Victor. Importantly, this algorithm does not suggest a verdict to the judge, nor does it tell the lawyers of the parties who will win the case. Instead, it is an algorithm that, based on an analysis of the expert evidence and expert opinions gathered in the case, indicates their degree of reliability, methodology, and admissibility in court. The essence of its work is therefore to provide the judge with an answer to the question of whether the evidence gathered in the case is admissible, and thus whether the evidence was produced using the correct method, what the margin of error of the examination is, and whether the method that led to the creation of the evidence in the case is a scientific method. The system is based on data from court documents, expert

opinions, and previous rulings^[10].

This algorithm therefore assists the judge in assessing the reliability of the evidence in the decision-making process, but the final decision on its use and the consideration of the results provided by the algorithm in the judgment process rests solely with the judge. Thus, it is the judge who ultimately makes the final decision in the case.

5 | Preventive Model

Another model that is worth highlighting and paying attention to due to its specific nature is the preventive model. Its characteristic feature is not only its auxiliary function in relation to the judge, but above all its specific individual and general prevention function; the prevention of certain categories of events (including, above all, crimes).

An example of this in the US is one of the oldest algorithms in use – COMPAS (Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions). This algorithm is a recidivism risk assessment system used in the US justice system. Its main task is to predict whether a person is likely to reoffend in the future. Importantly, this algorithm does not replace the judge but assists them in determining bail amounts, sentence lengths, parole decisions, and planning rehabilitation programs^[11]. It is based, among other things, on age, gender, race, ethnicity (this criterion has been questioned on grounds of racial discrimination)^[12], previous convictions, age at the time of the first offense,

¹⁰ „Technologia z Polski pomaga analizować dane w rządzie USA”, *TeleInfo24*, 26 May 2025, <https://www.teleinfo24.pl/technologia-z-polski-pomaga-analizowac-dane-w-rzadzie-usa/> [accessed: 15.01.2026].

¹¹ Saeyoung Rho, Junzhe Zhang, Elias Bareinboim, „Partial Identification Approach to Counterfactual Fairness Assessment”, *arXiv*, 30 September 2025, 1–2, <https://www.arxiv.org/pdf/2510.00163> [accessed: 15.01.2026].

¹² More on discrimination against Black people by COMPAS: Rho, Zhang, Bareinboim, „Partial Identification Approach”, 2–7. More broadly, on the risk of algorithmic opacity and bias: Leah Wissner, „Pandora’s Algorithmic Black Box: The Challenges of Using Algorithmic Risk Assessments in Sentencing” *American Criminal Law Review* 56, no. 4 (2019): 1811–1832; Anne L. Washington, „How to Argue with an Algorithm: Lessons from the COMPAS ProPublica Debate” *Colorado Technology Law Journal* 17, no. 1 (2019): 1–37. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3357874 [accessed: 15.01.2026].

addiction to psychoactive substances (e.g., drugs), education, employment history, family life, and circumstances of the offense^[13]. In practice, this algorithm analyzes the above guidelines and calculates the level of risk in three categories: the risk of general recidivism, the risk of future violence, and the risk of failure to appear at trial or, more broadly, escape^[14].

The RisCanvi algorithm used in Catalonia, Spain, has similar effects. It is used to assess the risk of recidivism and criminal behavior in procedures concerning parole, prison leave, or changes in the conditions of imprisonment^[15]. It is important to note that this algorithm assesses the risk of violence inside the prison, the risk of self-harm, and the risk of violating the conditions of release and leave. The algorithm operates on two levels: RisCanvi-S (basic assessment), which is based on 10 factors, and RisCanvi-C (full assessment), which is based on 43 factors. These include criminal history, history of impris-

¹³ Tim Brennan, William Dieterich, Beate Ehret, „Evaluating the Predictive Validity of the COMPAS Risk and Needs Assessment System” *Criminal Justice and Behavior* 36, no. 1 (2009): 5–7. <https://doi.org/10.1177/0093854808326545> [accessed: 15.01.2026]. For more information on the links and impact of the above factors on recidivism, see the report: Sharon Lansing, *New York State COMPAS-Probation Risk and Need Assessment Study: Examining the Recidivism Scale's Effectiveness and Predictive Accuracy* (Albany: New York State Division of Criminal Justice Services, 2012), https://www.criminaljustice.ny.gov/crimnet/ojsa/opca/compas_probation_report_2012.pdf [accessed: 15.01.2026].

¹⁴ Cynthia Rudin, Caroline Wang, Beau Coker, „The Age of Secrecy and Unfairness in Recidivism Prediction” *Harvard Data Science Review* 2, no. 1 (2020). <https://doi.org/10.1162/99608f92.6ed64b30> [accessed: 15.01.2026]. As a side note, it should be added that PredPol, used primarily by the American police, is a very interesting preventive algorithm. It is an algorithm for predicting crime locations. The basic idea behind it is to indicate the likely place and time of a crime so that the police can direct patrols or interventions to where the risk of crime is highest. Tim Lau, „Predictive Policing Explained”, *Brennan Center for Justice*, 1 April 2020, <https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/predictive-policing-explained> [accessed: 15.01.2026]. More on the lack of full transparency of this algorithm: Majsa Storbeck, *Artificial Intelligence and Predictive Policing: Risks and Challenges* (Brussels: EUCPN, 2022), 11. More on the idea and method of preventive algorithms in the American police force: George O. Mohler, Martin B. Short, Sean Malinowski, Mark Johnson, George E. Tita, Andrea L. Bertozzi, P. Jeffrey Brantingham, „Randomized Controlled Field Trials of Predictive Policing” *Journal of the American Statistical Association* 110, no. 512 (2015): 1399–1411. <https://doi.org/10.1080/01621459.2015.1077710> [accessed: 15.01.2026].

¹⁵ Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria (BOE núm. 239, de 5 de octubre de 1979) – Organic Law 1/1979 of 26 September 1979, General Penitentiary Law.

onment, social factors and family history, mental health, drug and alcohol use, attitudes and personality traits, socio-economic conditions, education, social ties, age, gender, nationality, and whether the prisoner is serving a sentence or is in temporary detention. The algorithm provides a result in three risk categories: „low”, „medium” and „high”[16]. However, regardless of the assessment provided by the algorithm, it is the judge who ultimately makes the decision on a specific case. Like COMPAS in the US, RisCanvi has also been criticized by legal scholars and theorists for, among other things, lack of transparency, difficulties in appealing decisions, uncertainty, and unreliability. Nevertheless, it remains one of the key tools to assist judges in risk assessment[17].

Another equally interesting algorithm in Spain is VioGén (Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género), which is used to assess risk, monitor, and manage cases of gender-based violence (*violencia de género*)[18]. With its help, the police, based on data about the victim, the aggressor, and the circumstances of previous reports, create a uniform picture of a given case, and on this basis, the system classifies the level of risk of domestic violence as „low”, „medium”, „high” or „extreme”. Then, as part of prevention, the system develops a „plan” of protective measures, which may include increased monitoring, assigning patrols, notifying the local police of the need for increased monitoring, recommendations on protective measures, and informing the judicial authorities and social services. The essence of this system is that it not only serves to protect individuals and society as a whole, but is also a tool for the exchange of information between the National Police and the Civil Guard, local police and local authorities, and, importantly, the courts, the public prosecutor's office, and other security entities. When decid-

16 Antonio Andrés-Pueyo, Karin Arbach-Lucioni, Santiago Redondo, „A New Tool for Assessing Risk for Violence in Prison and Recidivism”, in *Handbook of Recidivism Risk/Needs Assessment Tools*, edited by Jay P. Singh, Daryl G. Kroner, J. Stephen Wormith, Sarah L. Desmarais, Zachary Hamilton (Hoboken: Wiley Blackwell, 2018), 255–268. <https://doi.org/10.1002/9781119184256.ch13> [accessed: 15.01.2026].

17 Lorena Alemán Aróstegui, „El uso de RisCanvi en la toma de decisiones penitenciarias” *Estudios Penales y Criminológicos* 44 (2023): 1–43. <https://revistas.usc.gal/index.php/epc/article/view/8884> [accessed: 15.01.2026].

18 The fight against domestic violence in Spain is regulated by Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (BOE núm. 313, de 29 de diciembre de 2004), <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21760> [accessed: 15.01.2026].

ing a case, the judge has the opportunity to check whether, for example, the defendant is subject to monitoring by this system due to his or her previous behaviour, what the scope of this monitoring is, and obtain information about the defendant's behaviour[19].

6 | Summary

Each of the models presented has its own specific scope of action. In the case of China, this scope goes far beyond simply suggesting a verdict to a judge or issuing a proposed ruling on a case. A comprehensive view of not only the procedure itself, but also the model of the state system leads to the conclusion that, in practice, the question of how many judges will risk their position becomes rhetorical to defend an opinion other than that presented by the algorithm. At the same time, this picture of the situation eliminates the judge's actual right to review the judgment indicated by artificial intelligence and leads to a significant reduction in the judge's actual role in the case. The judge is no longer a decision-maker but becomes an approver.

The optimal model for the use of new technologies in the judiciary is a support model in which artificial intelligence acts as a real tool to assist the judge in analyzing the case. In this way, artificial intelligence becomes a true „assistant” to the judge, but importantly, the judge remains the only person making decisions in the case. In other words, the role of the judge in this model is not only not limited, but moreover, thanks to the support of new technologies, this model often expands the role of the judge in practice. This is because artificial intelligence draws the judge's attention to aspects of the case that the judge would not have been able to see due to the need to analyze a large number of

¹⁹ Instrucción 1/2025, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se establece un nuevo protocolo para la valoración y gestión policial del nivel de riesgo de violencia de género y seguimiento de los casos a través del Sistema VioGén-2, https://academia-geopol.es/wp-content/uploads/2025/01/instruccion-no-1-_2025-de-la-ses-por-la-que-se-establece-un-nuevo-protoc.-para-la-valor.-y-gestion-policial-del-nivel-de-riesgo-de-violencia-d1.pdf [accessed: 15.01.2026]. Criticism of this system was included in a 2022 report, but it is worth mentioning that the system has evolved since then: Eticas Foundation, *Can AI Solve Gender Violence? Auditing the Use of AI to Assess Risk. The Case of VioGén* (2022), https://eticasfoundation.org/wp-content/uploads/2024/12/Eticas_Audit_of_VioGen.pdf [accessed: 15.01.2026].

previous rulings in similar cases. In this way, artificial intelligence can redirect and expand the scope of the judge's investigation to include additional threads that may have been overlooked.

An analysis of three models of AI use in the judiciary – active, auxiliary, and preventive – leads to a number of general theoretical and systemic findings.

First, the reconstructed models show that the role of AI in the justice system is not uniform and depends fundamentally on the political structure of the state, its degree of digitization, and the guarantee standards adopted. The integration of algorithms into the adjudication process is not neutral: it affects the scope of judicial power, the manner in which the right to a court is exercised, and the protection of individual rights.

Secondly, the active model – the most developed example of which is the Chinese SOS system – reveals a profound change in the understanding of the role of a judge. By generating draft decisions, legal recommendations, and case law analysis, the algorithm effectively takes over a significant part of the subsumption process. The very existence of the obligation for a judge to justify a different position and the mechanism for supervising such decisions creates a real risk of subordination to the algorithm, thus leading to the erosion of real judicial independence. Consequently, it can be concluded that the active model is, at the current stage of AI development, incompatible with the concept of justice based on the authority of human judges, as it effectively shifts the focus from humans to an expert system.

Thirdly, the auxiliary model – present in Brazil and the US – appears to be structurally closest to the principle of a fair trial. Here, AI serves as a tool to support data analysis, but does not interfere with the content of the decision or impose the direction of subsumption. In this approach, technology enhances the cognitive abilities of judges and increases the efficiency of courts without limiting their decision-making power. From a dogmatic point of view, this model is most consistent with the principles of the rule of law, as it expands the analytical resources available to judges without violating the principle of independence.

Fourth, the preventive model – which includes risk algorithms such as COMPAS, RisCanvi, and VioGén – shows that AI can influence the justice process in ways that go beyond individual adjudication. These algorithms help shape criminal policy by influencing the assessment of the risk of recidivism or violence, and thus decisions on sentencing, parole, or preventive measures. It follows that AI in this model performs a quasi-regulatory function, influencing

systemic judicial trends. At the same time, it appears to be particularly vulnerable to criticism related to a lack of transparency and information asymmetry between the parties and the decision-making body, which raises questions about the compatibility of such a model with the adversarial principle and the right to defense.

Fifth, a cross-cultural comparison of models leads to the conclusion that the scope of permissible use of AI in the judiciary is determined not so much by technological capabilities as by the axiological foundations of a given legal system. Countries that emphasize the central role of the judge as the guarantor of individual rights do not introduce solutions that limit their decision-making power, while systems with a strongly hierarchical administrative structure allow for a much greater delegation of powers to algorithms.

Sixth, the analysis conducted allows us to conclude that the most desirable direction of development is to maintain the auxiliary model, while allowing for the automation of the simplest cases, provided that human control is ensured. Only such a solution combines efficiency with procedural guarantees, without undermining the structural role of courts as public authorities.

Seventh, the analysis also proves that the introduction of new technologies into the judiciary requires prior and thorough digitization of evidence and standardization of procedures. Without this, algorithms will not work effectively or as expected. From a legal perspective, this means that regulations must be designed to cover not only AI itself, but also the digital ecosystem in which AI is to operate.

Finally, the research as a whole indicates that the development of AI in the judiciary is an inevitable process, but its direction should be shaped by law rather than by the pressure of technological progress. It is up to the legislator and legal doctrine to define the limits of acceptable automation in order to preserve the essence of the right to a court hearing and the role of the judge as the guarantor of a fair trial.

Bibliography

- Alemán Aróstegui, Lorena. „El uso de RisCanvi en la toma de decisiones penitenciarias.” *Estudios Penales y Criminológicos* 44 (2023): 1–43. <https://revistas.usc.gal/index.php/epc/article/view/8884>.
- Andrés-Pueyo, Antonio, Karin Arbach-Lucioni, and Santiago Redondo. „A New Tool for Assessing Risk for Violence in Prison and Recidivism.” In *Handbook of Recidivism Risk/Needs Assessment Tools*, edited by Jay P. Singh, Daryl G. Kroner, J. Stephen

- Wormith, Sarah L. Desmarais, Zachary Hamilton, 255–268. Hoboken: Wiley Blackwell, 2018. <https://doi.org/10.1002/9781119184256.ch13>.
- Brennan, Tim, William Dieterich, and Beate Ehret. „Evaluating the Predictive Validity of the COMPAS Risk and Needs Assessment System.” *Criminal Justice and Behavior* 36, no. 1 (2009): 21–40. <https://doi.org/10.1177/0093854808326545>.
- Chen, Stephen. „China’s court AI reaches every corner of justice system, advising judges and streamlining punishment.” *South China Morning Post*, 13 July 2022. <https://www.scmp.com/news/china/science/article/3185140/chinas-court-ai-reaches-every-corner-justice-system-advising>.
- Cross, Grenville. „Adopting AI: China’s judiciary shows the way forward.” *China Daily Hong Kong*, 26 June 2023. <https://www.chinadailyhk.com/hk/article/337728>.
- Eticas Foundation. *Can AI Solve Gender Violence? Auditing the Use of AI to Assess Risk. The Case of VioGén*. 2022. https://eticasfoundation.org/wp-content/uploads/2024/12/Eticas_Audit_of_VioGen.pdf.
- Lansing, Sharon. *New York State COMPAS-Probation Risk and Need Assessment Study: Examining the Recidivism Scale’s Effectiveness and Predictive Accuracy*. Albany: New York State Division of Criminal Justice Services, 2012. https://www.criminaljustice.ny.gov/crimnet/ojsa/opca/compas_probation_report_2012.pdf.
- Lau, Tim. „Predictive Policing Explained.” *Brennan Center for Justice*, 1 April 2020. <https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/predictive-policing-explained>.
- Mohler, George O., Martin B. Short, Sean Malinowski, Mark Johnson, George E. Tita, Andrea L. Bertozzi, and P. Jeffrey Brantingham. „Randomized Controlled Field Trials of Predictive Policing.” *Journal of the American Statistical Association* 110, no. 512 (2015): 1399–1411. <https://doi.org/10.1080/01621459.2015.1077710>.
- Reiling, Dory, and Straton Papagianneas. „Lessons from China’s Smart Court Reform.” *International Journal for Court Administration* 16 (2025): 1–12. <https://iacajournal.org/articles/679/files/6810811894022.pdf>.
- Rho, Saeyoung, Junzhe Zhang, and Elias Bareinboim. „Partial Identification Approach to Counterfactual Fairness Assessment.” *arXiv*, 30 September 2025. <https://www.arxiv.org/pdf/2510.00163>.
- Rudin, Cynthia, Caroline Wang, and Beau Coker. „The Age of Secrecy and Unfairness in Recidivism Prediction.” *Harvard Data Science Review* 2, no. 1 (2020). <https://doi.org/10.1162/99608f92.6ed64b30>.
- Shi, Changqing, Tania Sourdin, and Bin Li. „The Smart Court – A New Pathway to Justice in China?” *International Journal for Court Administration* 12, no. 1 (2021). <https://doi.org/10.36745/ijca.367>.
- Stepień-Załucka, Beata. *AI and the Exercise of Judicial Authority ex Machina. Towards Efficient Artificial Judiciary in a Democratic State*. Murcia: Laborum, 2025.
- Storbeck, Majsja. *Artificial Intelligence and Predictive Policing: Risks and Challenges*. Brussels: EUCPN, 2022.

- Tahura, Ummey, and Niloufer Selvadurai. „The Use of Artificial Intelligence in Judicial Decisionmaking: The Example of China.” *International Journal of Law, Ethics, and Technology*, no. 4 (2023): 1–20. <https://www.researchgate.net/publication/368930076>.
- Washington, Anne L. „How to Argue with an Algorithm: Lessons from the COMPAS ProPublica Debate.” *Colorado Technology Law Journal* 17, no. 1 (2019): 1–37. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3357874.
- Wisser, Leah. „Pandora’s Algorithmic Black Box: The Challenges of Using Algorithmic Risk Assessments in Sentencing.” *American Criminal Law Review* 56, no. 4 (2019): 1811–1832.
- Wodecki, Ben. „AI Helps Judges Decide Court Cases in China.” *AI Business*, 18 February 2022. <https://aibusiness.com/verticals/ai-helps-judges-decide-court-cases-in-china>.



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>

Ochrona karna i administracyjna przed inwazyjnymi gatunkami obcymi w Polsce

Penal and Administrative Protection Against Invasive Alien Species in Poland

Abstract

The article is devoted to the issue of protection against invasive alien species, which pose one of the main threats to biodiversity and the functioning of ecosystems. The aim of this study was to analyze criminal and administrative legal instruments used to protect the environment against invasive alien species (IGO), with particular emphasis on the example of the raccoon. In connection with the above, a research question was formulated: are the criminal and administrative legal instruments in force in Poland effective enough to counteract the threats resulting from the presence of IGO, and in particular the raccoon. The following hypothesis was adopted: the criminal and administrative legal instruments are in principle sufficient for protection against IGO, but the actions of public administration bodies responsible for the implementation of tasks related to this protection should be considered not fully effective. The authors relied primarily on the dogmatic and legal method consisting in the analysis of the provisions of EU law (Regulation of the European Parliament and of the Council (EU) No. 1143/2014) and national law (the Act of August 11, 2021 on alien species and implementing regulations regarding lists of invasive species) and made a critical analysis of the literature on the subject. They also analyzed empirical data based on reports from public institutions (including data from the Supreme Audit Office). The article presents numerous scientific conclusions and recommendations for change. The research hypothesis formulated at the outset of the study was confirmed and took the form of an unequivocal conclusion. The authors concluded that the primary focus of public administration efforts should include continuous monitoring of the IGO population, periodic updates to the lists of species that pose a threat to Poland and the EU, as well as their decisive elimination from native ecosystems (including lethal measures).

SŁOWA KLUCZOWE: środowisko naturalne, ekosystem, rodzime gatunki fauny i flory, inwazyjny gatunek obcy, odpowiedzialność administracyjna, odpowiedzialność karna

KEYWORDS: natural environment, ecosystem, native fauna and flora species, invasive alien species, administrative liability, criminal liability

IGOR ZGOLIŃSKI – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Politechniki Bydgoskiej, e-mail: igor.zgolinski@pbs.edu.pl, ORCID – 0000-0002-5097-6170.

ANETA ŁYŻWA – doktor habilitowany nauk prawnych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, e-mail: aneta.lyzwa@uwm.edu.pl, ORCID – 0000-0003-3285-7714.

RAFAŁ ŁYŻWA – doktor nauk prawnych, e-mail: r.lyzwa71@gmail.com, ORCID – 0000-0003-0553-5242.

1 | Zagadnienia wstępne

Wobec coraz liczniejszych zagrożeń cywilizacyjnych ochrona środowiska naturalnego staje się pierwszoplanowym wyzwaniem dla społeczności światowej, a problematyka ta jest przedmiotem szczególnego zainteresowania także przedstawicieli nauk penalnych^[1]. W obszarze zainteresowań tychże badaczy pojawiły się bowiem nowe groźne zjawiska związane z nielegalnym obrotem odpadami na wielką skalę, handlem chronionymi gatunkami fauny i flory^[2], przemytem obcych gatunków inwazyjnych, ich nielegalną introdukcją i obrotem, czy też wykorzystywaniem ich do innych celów o podłożu kryminalnym^[3].

W rzeczoną zakres tematyczny wpisują się także zagadnienia związane z inwazyjnymi gatunkami obcymi, ponieważ coraz wyraźniej dostrzega się zagrożenia, jakie stwarzają one dla środowiska naturalnego. Dopiero jednak objęcie tej problematyki przedmiotem zainteresowania ze strony ekokryminologii (której prekursorem w Polsce jest Wiesław Pływaczewski), dało asumpt do pogłębionych badań i refleksji nad zjawiskiem wpływu inwazyjnych gatunków obcych w Polsce na środowisko naturalne, i to zarówno w ujęciu biologicznym, jak i prawnym.

Jednym z warunków zachowania równowagi i bioróżnorodności w ekosystemach roślinnych i zwierzęcych jest zapewnienie im ochrony przed inwazyjnymi gatunkami obcymi.

Rozprzestrzenianiu się obcych gatunków poza obszary ich naturalnego występowania sprzyjają wzrost migracji ludności oraz swobodna wymiana towarów. W efekcie, przemieszczające się gatunki stały się zagrożeniem dla

¹ Wiesław Pływaczewski, „Wstęp”, [w:] *Prawnokarne i kryminologiczne aspekty ochrony środowiska*, red. Wiesław Pływaczewski (Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, 2012), 8.

² Pływaczewski, „Wstęp”, 8.

³ Wiesław Pływaczewski, „Zielona kryminologia wobec zjawiska dyspersji gatunków inwazyjnych”, [w:] *Badanie kryminologiczne a praktyka. Perspektywa krajowa i międzynarodowa*, red. Emil W. Pływaczewski, Diana Dajnowicz-Piesiecka, Emilia Jurgielewicz-Delegacz (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 70; Wiesław Pływaczewski, Maciej Duda, „Dlaczego zginęła Dian Fossey? Prawne oraz wiktymologiczne aspekty zwalczania przestępczości wymierzonej w obrońców przyrody”, [w:] *Karnoprawne aspekty ochrony środowiska – wyzwania dla teorii i praktyki*, red. Małgorzata Adamczyk, Jolanta Karaźniewicz, Katarzyna Pruszkiewicz-Słowińska (Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, 2017), 43-68.

rodzimej bioróżnorodności oraz lokalnej gospodarki[4]. Co prawda przyroda wykształciła szereg mechanizmów obronnych, aby tę równowagę zapewnić i utrzymać, ale we współczesnej dobie wpływ człowieka na środowisko naturalne jest tak duży, że nie wydaje się, aby pozostawienie samej przyrodzie kwestii uporania się ze skutkami tego wpływu było rozwiązaniem zasadnym i celowym. Stąd też, zarówno na poziomie prawa międzynarodowego i unijnego, jak i krajowego powstawały i były rozwijane rozwiązania o charakterze legislacyjnym, które miały na celu wprowadzenie adekwatnej i skutecznej ochrony rodzimych gatunków fauny i flory, a zwłaszcza tych zagrożonych wyginięciem.

Pierwszym i, jak się później okazało, kluczowym aktem prawnym o wymiarze międzynarodowym, który wyszedł naprzeciw tym wyzwaniom, była Konwencja Waszyngtońska z dnia 3 marca 1973 r. o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem, zwana także Konwencją Waszyngtońską[5]. To jednak nie rozwiązało problemu pełnej i adekwatnej do skali zagrożeń ochrony rodzimych gatunków fauny i flory przed zagrożeniami, których źródłem były nie do końca przemyślane zachowania człowieka, polegające na introdukcji do środowiska naturalnego gatunków, które wcześniej tam nie występowały.

Wspólnota Europejska wprowadziła pierwotnie do swojego porządku prawnego postanowienia Konwencji Waszyngtońskiej na podstawie Rozporządzenia Rady (WE) Nr 338/97 z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory poprzez regulację obrotu nimi[6]*. * Dopiero jednak uchwalenie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych[7] (dalej: rozporządzenie nr 1143/2014) stanowiło kompleksowe rozwiązanie kwestii ochrony rodzimych gatunków fauny i flory przed zagrożeniami, jakie stwarzają gatunki obce.

4 Ewelina Melaniuk, „Przestępczość wobec dzikich zwierząt w ujęciu prawnokryminologicznym” *Biuletyn Kryminologiczny*, nr 26 (2019): 133.

5 W skrócie – CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora). Tekst polski konwencji w załączniku do Dz.U. z 1991 r. Nr 27, poz. 112.

6 Dz. Urz. WE L 61, s. 1.

7 Dz. Urz. UE L 317, s. 35, ze zm.

Polski ustawodawca stosunkowo późno, bo dopiero na mocy ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o gatunkach obcych^[8] (dalej: u.g.o.), wprowadził rozwiązania związane z wykonaniem przepisów rozporządzenia nr 1143/2014.

Analiza wymienionych aktów prawnych, przeprowadzona głównie przy użyciu metody dogmatycznoprawnej, pozwoliła autorom na zbadanie wybranych zagadnień dotyczących ochrony środowiska przed inwazyjnymi gatunkami obcymi (IGO). Szczególną uwagę poświęcono przypadkowi szopa pracza. Tak sformułowany cel wyznaczył główne pytanie badawcze: czy obowiązujące w Polsce instrumenty prawnekarne i administracyjne są wystarczająco skuteczne, aby przeciwdziałać zagrożeniom wynikającym z obecności IGO? W związku z powyższym przyjęto hipotezę, że choć same narzędzia prawne są co do zasady wystarczające, to za nie w pełni efektywne należy uznać działania organów administracji publicznej odpowiedzialnych za ich realizację.

2 | Ochrona Polski przed inwazyjnymi gatunkami obcymi (IGO)

Podstawowymi i jednocześnie kluczowymi aktami prawnymi w zakresie ochrony Polski przed inwazyjnymi gatunkami obcymi są rozporządzenie nr 1143/2014 i ustawa o gatunkach obcych oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2022 r. w sprawie listy inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Polski, działań zaradczych oraz środków mających na celu przywrócenie naturalnego stanu ekosystemów^[9].

Gatunki wysiedlone ze swojego naturalnego miejsca występowania, na nowym, obcym obszarze potrafią się szybko rozprzestrzeniać. Nie koegzystują jednak z gatunkami rodzimymi, lecz przeciwnie – stopniowo zabierają im przestrzeń, zaburzając w ten sposób równowagę w przyrodzie^[10]. Zjawisko to dotyczy w równym stopniu roślin, grzybów i zwierząt.

⁸ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1589.

⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 2649.

¹⁰ Pojawienie się w ekosystemie gatunku obcego – zwierzęcia, rośliny czy grzyba – nie zawsze stanowi zagrożenie dla gatunków rodzimych. Należy jednak podkreślić, że znaczna ich część może stać się inwazyjna, wywierając negatywny wpływ na różnorodność biologiczną oraz niosąc niepożądane skutki społeczne i gospodarcze, którym należy przeciwdziałać. Por. Barbara Tokarska-Guzik, Zygmunt Dajdok, Maria Zajac, Adam Zajac, Alina Urbisz, Władysław Danielewicz, Czesław Hołdyński,

Jak wynikało z raportu Międzyrządowej Platformy ds. Różnorodności Biologicznej i Funkcjonowania Ekosystemów (IPBES) pn. „Inwazyjne gatunki obce i ich kontrola”, opublikowanego we wrześniu 2023 r., IGO stanowią poważne, globalne zagrożenie dla różnorodności biologicznej (przy czym w 60% odnotowanych przypadków były one główną przyczyną globalnego wymierania roślin i zwierząt, a w 16% – jedyną przyczyną). W przywołanym raporcie zwrócono uwagę na stosowanie niewystarczających środków zapobiegawczych wobec tych gatunków. Wskazano również, że wczesne wykrywanie i szybkie reagowanie na pojawienie się IGO w środowisku skutecznie spowalniają tempo ich rozprzestrzeniania się^[11].

Badania naukowe wskazują, że około 12 000 gatunków występujących w środowisku w Unii i innych krajach europejskich to gatunki obce, zaś od 10 do 15% tej liczby to gatunki inwazyjne^[12]. Inwazyjne gatunki obce stanowią jedno z głównych zagrożeń dla różnorodności biologicznej, zwłaszcza w ekosystemach, które są odizolowane geograficznie^[13]. W motywie 3. rozporządzenia wskazano, że zagrożenie ze strony gatunków inwazyjnych może przybierać różne formy, w tym wywieranie poważnego oddziaływania na gatunki rodzime oraz strukturę i funkcję ekosystemów poprzez zmianę siedlisk, żerowanie, konkurencję, przenoszenie chorób, zastępowanie gatunków rodzimych w znacznej części ich zasięgu oraz skutki genetyczne poprzez hybrydyzację. Jednym z poważniejszych zagrożeń ze strony gatunków inwazyjnych jest to, że oprócz powodowania szkody w ekosystemach obniżają także ich odporność. Ponadto zwrócono także uwagę na niepożądane oddziaływanie gatunków inwazyjnych na zdrowie ludzkie oraz gospodarkę.

Należy podkreślić, że formy, jakie przybierają czyny godzące w środowisko, są liczne i zróżnicowane, a powstałe w ich wyniku straty niezwykle wysokie^[14]. Szkody te mogą przybierać różne postaci, poczynając od finansowych, a skończywszy na zdrowiu lub życiu człowieka. Jedną z najistotniejszych, z punktu widzenia oddziaływania IGO na środowisko naturalne, pozostaje

Rośliny obcego pochodzenia w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem gatunków inwazyjnych (Warszawa: Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, 2012), 7.

¹¹ Najwyższa Izba Kontroli, *Rozpoznanie i zwalczanie inwazyjnych gatunków obcych roślin i zwierząt w przyrodzie* (Warszawa: NIK, 2023), 6.

¹² Najwyższa Izba Kontroli, *Rozpoznanie i zwalczanie...*, 6.

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r.

¹⁴ Yogendra N. Srivastava, *Environmental Pollution* (New Delhi: APH Publishing Corporation, 2009), 62.

w szczególności zachwianie równowagi i bioróżnorodności w rodzimych ekosystemach, łącznie z wyginięciem tych autochtonicznych gatunków, które nie były w stanie sprostać konkurencji z inwazyjnymi gatunkami obcymi. Natomiast wszelkie działania prewencyjne, o ile mogą zredukować liczbę nowych introdukcji gatunków obcych, to jednak finalnie nie są w stanie całkowicie im zapobiec. Jeżeli bowiem gatunek obcy jest gatunkiem inwazyjnym, to czas na podjęcie skutecznych działań w celu minimalizacji jego negatywnego wpływu na środowisko jest z reguły bardzo ograniczony, zaś opóźnienia w tym zakresie sprawiają, że gatunek zwiększa swą liczebność i rozprzestrzenia się w stopniu, w którym jego całkowita eliminacja (a nawet jakkolwiek inna forma kontroli) będzie niemożliwa.

Ustawodawca unijny zasadnie zatem dostrzegł istotne zagrożenie ze strony inwazyjnych gatunków obcych i zobowiązał państwa członkowskie do wprowadzenia odpowiednich środków wczesnego ich wykrywania i szybkiej eliminacji. W motywie 24. rozporządzenia wyraźnie wskazano, że „najskuteczniejszym i najbardziej opłacalnym sposobem reakcji bywa często jak najszybsze wyeliminowanie^[15] populacji, gdy liczba osobników jest jeszcze niewielka”. W przypadku gdy eliminacja jest niewykonalna lub jej koszty w dłuższej perspektywie czasowej przewyższają korzyści środowiskowe, społeczne i gospodarcze, należy zastosować izolację i środki kontroli. Działania zaradcze^[16] powinny być proporcjonalne do powiązanego oddziaływania na środowisko i uwzględniać warunki biogeograficzne oraz klimatyczne danego państwa członkowskiego.

W rozporządzeniu nr 1143/2014 zamieszczono ważne z punktu widzenia realizacji jego celów definicje „gatunku obcego”, „inwazyjnego gatunku obcego”, „inwazyjnego gatunku obcego stwarzającego zagrożenie dla Unii” oraz definicję „inwazyjnego gatunku obcego stwarzającego zagrożenie dla państwa członkowskiego”. Komisja w drodze aktów wykonawczych i w oparciu o kryteria określone we wskazanym rozporządzeniu przyjmuje wykaz inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Unii.

¹⁵ Zgodnie z art. 13 pkt 13 rozporządzenia nr 1143/2014 przez „eliminację” należy rozumieć pełne i trwałe usunięcie populacji inwazyjnego gatunku obcego środkami letalnymi lub nieletalnymi.

¹⁶ W świetle art. 13 pkt 17 rozporządzenia nr 1143/2014 „działanie zaradcze” oznacza każde działanie środkami letalnymi lub nieletalnymi, którego celem jest eliminacja, kontrola lub izolacja populacji inwazyjnych gatunków obcych, przy jednoczesnym zminimalizowaniu oddziaływania na gatunki niedocelowe i ich siedliska.

W ocenie unijnego ustawodawcy podstawą systemu postępowania z inwazyjnymi gatunkami obcymi powinien być scentralizowany system informacyjny porównujący dostępne dane na temat gatunków obcych w Unii i umożliwiający dostęp do informacji dotyczących występowania gatunków, ich rozprzestrzeniania się, ekologii, historii inwazji oraz wszelkich innych informacji niezbędnych do podejmowania decyzji w sprawie polityki i działań zaradczych, jak również umożliwiający wymianę najlepszych praktyk^[17].

Warunkiem skutecznej ochrony przed gatunkami inwazyjnymi jest także odpowiednia profilaktyka oraz współpraca transgraniczna, w szczególności z państwami sąsiadującymi oraz koordynacja działań między państwami członkowskimi, zwłaszcza w tym samym regionie biogeograficznym Unii. Duża część inwazyjnych gatunków obcych jest wprowadzana w sposób niezamierzony i dlatego też zasadnicze znaczenie ma skuteczna kontrola dróg ich wprowadzania^[18].

Za nieodzowne uznano stworzenie odpowiedniej bazy wiedzy, umożliwiającej skuteczne rozwiązywanie problemów stwarzanych przez inwazyjne gatunki obce. Kluczowe jest, aby państwa członkowskie prowadziły badania, monitoring oraz stały nadzór nad tymi gatunkami. Zgodnie z obowiązującymi przepisami unijnymi, żywe zwierzęta i rośliny mogą być wprowadzane na terytorium Unii wyłącznie przez wyznaczone jednostki kontroli granicznej. W rozporządzeniu nr 1143/2014 szczególnie ważna jest odpowiedzialność karna za bezprawne postępowanie z gatunkami obcymi inwazyjnymi. Zgodnie z art. 7 ust. 1, inwazyjne gatunki obce stwarzające zagrożenie dla UE podlegają zakazowi następujących zamierzonych działań:

- wprowadzania na terytorium UE, w tym przemieszczania tranzytem pod nadzorem celnym; przetrzymywania, w tym w obiekcie izolowanym;
- hodowania, w tym w obiekcie izolowanym; przywożenia do Unii, wywożenia z Unii lub przemieszczania w granicach UE z wyjątkiem transportu gatunków do obiektów w związku z ich eliminacją;
- wprowadzania do obrotu; wykorzystywania lub wymieniania;
- zezwalania na ich rozmnażanie, hodowlę lub uprawę, w tym w obiekcie izolowanym;
- lub uwalniania do środowiska.

Ustawa o gatunkach obcych *implicit*e nawiązuje do rozwiązań przyjętych na gruncie rozporządzenia nr 1143/2014. Określa zadania i kompetencje

¹⁷ Rozporządzenie nr 1143/2014.

¹⁸ Rozporządzenie nr 1143/2014.

organów administracji publicznej oraz innych podmiotów związane z wykonywaniem przepisów tego rozporządzenia, ograniczenia inne niż wynikające z tego rozporządzenia, dotyczące wprowadzania do środowiska oraz przemieszczania w środowisku gatunków obcych oraz zasady odpowiedzialności za naruszenie przepisów ustawy oraz ww. rozporządzenia. Podstawowym celem tej ustawy jest zatem realizacja wskazanego wyżej rozporządzenia.

W u.g.o. znalazły się istotne z punktu widzenia realizacji jej celów definicje podstawowych pojęć, takich jak: „gatunek obcy”, „inwazyjny gatunek obcy”, „inwazyjny gatunek obcy stwarzający zagrożenie dla Polski”, „inwazyjny gatunek obcy stwarzający zagrożenie dla Unii”, „działania zaradcze” czy „eliminacja”. Polski ustawodawca w zakresie podstawowych definicji pojęć odsyła do rozporządzenia nr 1143/2014. Analogicznie rozwiązano kwestię zakazów związanych z postępowaniem wobec inwazyjnych gatunków obcych.

W odniesieniu do zakazów dotyczących postępowania z okazami gatunków obcych oraz inwazyjnych gatunków obcych kluczową rolę odgrywa art. 7 ust. 1 u.g.o., który zakazuje wprowadzania do środowiska oraz przemieszczania w środowisku gatunków obcych, zaś ust. 2 tego przepisu dotyczy IGO stwarzających zagrożenie dla Polski i w tym zakresie zakazuje się także:

- przywozu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub wywozu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- transportu, z wyłączeniem transportu IGO stwarzającego zagrożenie dla Polski w związku z przeprowadzanymi działaniami zaradczymi;
- przetrzymywania;
- chowu lub hodowli, rozmnażania lub uprawy;
- wprowadzania do obrotu;
- wykorzystywania;
- wymiany.

Co prawda zakazy te nie zawsze mają charakter bezwzględny, gdyż ustawa wprowadza też pewne wyjątki (np. możliwość wprowadzania do środowiska zwierząt łownych należących do gatunków obcych zgodnie z art. 16a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie)[19], ale zasadniczo zmierzają one do zapewnienia rodzimym gatunkom fauny i flory skutecznej ochrony i zachowania równowagi w ekosystemach, których są częścią.

Aktem prawnym o istotnym znaczeniu dla ochrony środowiska przed IGO jest wspomniane już rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie listy inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Polski, działań zaradczych oraz środków mających na celu przywrócenie naturalnego stanu ekosystemów. Określa ono listę inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Unii: a) podlegających szybkiej eliminacji, b) rozprzestrzenionych na szeroką skalę oraz listę inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Polski: a) podlegających szybkiej eliminacji, b) rozprzestrzenionych na szeroką skalę. Ponadto określa także działania zaradcze przeprowadzane w stosunku do IGO stwarzających zagrożenie dla Unii lub IGO stwarzających zagrożenie dla Polski oraz warunki ich przeprowadzania, a także środki mające na celu przywrócenie naturalnego stanu ekosystemów, które zostały zdegradowane, uszkodzone lub zniszczone przez IGO stwarzających zagrożenie dla Unii lub Polski. Lista IGO stanowiących zagrożenie dla Unii podlegających szybkiej eliminacji lub rozprzestrzenionych na szeroką skalę obejmuje łącznie 88 gatunków roślin i zwierząt. Z kolei lista IGO stanowiących zagrożenie dla Polski podlegających szybkiej eliminacji lub rozprzestrzenionych na szeroką skalę obejmuje łącznie 18 gatunków roślin i zwierząt.

3 | Szop pracz jako inwazyjny gatunek obcy (IGO)

Istotę oraz skalę zagrożeń związanych z introdukcją obcego gatunku inwazyjnego do rodzimych ekosystemów w Polsce można przeanalizować i ocenić na przykładzie szopa pracza (łac. *Procyon lotor*). Jest to średnich rozmiarów ssak z rodziny szopowatych. Występuje naturalnie w Ameryce Północnej. Został jednak celowo sprowadzony do Europy jako zwierzę futerkowe i wprowadzony poza zasięg naturalnego występowania^[20]. Ponadto został introdukowany w Niemczech i Rosji. Zwłaszcza w Niemczech szop pracz bardzo dobrze się zaaklimatyzował. Największe zagęszczenia tego gatunku występują w landach: Hesji, Nadrenii Północnej-Westfalii i Dolnej Saksonii, a następnie w Bawarii, Turynii, Brandenburgii i Meklemburgii-

²⁰ Henryk Okarma, Andrzej Zalewski, Magdalena Bartoszewicz, Aleksandra Biedrzycka, Ewa Jędrzejewska, „Szop pracz *Procyon lotor* w Polsce – ekologia inwazji” *Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej w Rogowie* 14, nr 4 (33) (2012): 297.

-Pomorza Przednim, i stamtąd rozpoczęła się jego kolonizacja Europy^[21]. Szczególnie sprzyjały temu sieci rzeczne i pojezierza, które stanowią jego naturalne siedliska. Poza tym kolonizacji sprzyjały także odpowiednie warunki klimatyczne, wysoka reprodukcja oraz niska śmiertelność. W Polsce szop pojawił się na początku lat 90. XX wieku. W pierwszej kolejności skolonizował zachodnie części kraju (województwa: lubuskie, zachodniopomorskie i dolnośląskie). Gatunek ten dość szybko opanowuje pozostałą część Polski, w tempie około 80-100 km na 5 lat^[22].

Dominujące znaczenie dla kolonizacji zachodnich obszarów Polski miał napływ szopów praczy z terenu Brandenburgii (Niemcy), a przede wszystkim z okolic Berlina, gdzie istniała stabilna populacja tego drapieżnika. Drugim kierunkiem inwazji na terytorium Polski był wschód kraju. Na początku XXI wieku zaobserwowano napływ szopów z terenu Białorusi na obszar Polesia Lubelskiego. W całym kraju odnotowuje się też ucieczki i celowe uwolnienia szopów praczy utrzymywanych jako zwierzęta domowe^[23].

Omawiany gatunek występuje w różnorodnych siedliskach, ale zawsze w sąsiedztwie wód. W dużej części żywi się bezkręgowcami i pokarmem roślinnym, ale jest także drapieżnikiem i może powodować spadki liczebności gryzoni, ptaków, a nawet żółwia błotnego^[24].

Bardzo istotną kwestią pozostaje wpływ szopa pracza zarówno na zdrowie człowieka, jak i gospodarkę, a w szczególności na hodowlę zwierząt. Szop pracza przenosi bowiem liczne patogeny i pasożyty. Jest nosicielem glisty *Baylisascaris procyonis*. Po połknięciu jaja rozwijają się one w wędrujące larwy, które zazwyczaj przemieszczają się układem nerwowym i mogą osadzać się w oczach lub narządach wewnętrznych. W przypadku zachorowania choroba jest nieuleczalna i może prowadzić do śmierci. Zdiagnozowane i udokumentowane

²¹ Walburga Lutz, „The introduced raccoon *Procyon lotor* population in Germany” *Wildlife Biology* 2, nr 3 (1996): 129-130.

²² http://projekty.gdos.gov.pl/files/artykuly/126892/Procyon-lotor_szop-pracz_KG_WWW_icon.pdf [dostęp: 3.02.2026].

²³ Jakub Skorupski, „Inwazyjne i ekspansywne ssaki drapieżne w Polsce” *Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej w Rogowie* 18, nr 4 (49A) (2016): 64; Magdalena Bartoszewicz, „Szopy w Ujściu Warty” *Parki Narodowe*, nr 3 (2003): 22-24; Zbigniew Głowaciński, Henryk Okarma, Jerzy Pawłowski, Wojciech Solarz, „Podsumowanie i komentarz”, [w:] *Gatunki obce w faunie Polski*, red. Zbigniew Głowaciński, Henryk Okarma, Jerzy Pawłowski, Wojciech Solarz (Kraków: Instytut Ochrony Przyrody PAN, 2011), 461-465.

²⁴ http://projekty.gdos.gov.pl/files/artykuly/126892/Procyon-lotor_szop-pracz_KG_WWW_icon.pdf [dostęp: 3.02.2026].

występowanie tej choroby jest obecnie niezwykle rzadkie. Nie można jednak wykluczyć, że w następstwie sukcesywnego wzrostu populacji szopa w Europie i w Polsce problem zachorowalności na tę chorobę może stać się istotny. Aktualnie w Polsce częstość występowania choroby *B. procyonis* u szopów wynosiła jedynie 1,7-3,7%, była więc bardzo niska, a zagrożenie stanowił przede wszystkim kontakt z odchodami tych zwierząt. Natomiast szopy są wektorem także innej śmiertelnej dla człowieka choroby – wścieklizny. Największym zagrożeniem ze względu na inwazyjność szopa w Polsce jest przenoszenie przez niego pasożytów i chorób, które mogą być zagrożeniem dla rodzimych gatunków zwierząt oraz ludzi. Badania ekskrementów szopów w Polsce wykazały bowiem występowanie w jego organizmie jaj nicieni z rodzaju *Ancylostoma* sp., *Capillariidae*, *Placoconus lotoris*, *Echinostoma* sp., *Strongyloides procyonis*, *Spirocerca lupi* i przywr. Z kolei w Niemczech stwierdzono u szopa obecność cyst przywry *Alaria alata* (Rentería-Solis i in.) oraz nicienia *Dirofilaria immitis*, który jest przenoszony przez komara. Innym bardzo groźnym pasożytem przenoszonym przez owady (pluskwy) na szopy jest pierwotniak – świdrowiec *Trypanosoma cruzi*, który wywołuje chorobę Chagasa. Jak dotąd pasożyt ten został odnaleziony jedynie u szopów na terenie Ameryki Północnej[25].

Warto nadmienić, że do 1959 r. szop pracz należał w Polsce do zwierząt łownych z całorocznym okresem ochronnym. W ustawie łowieckiej z 1959 r. został jednak wykreślony z listy i do 2005 r. nie posiadał statusu prawnego. Z kolei w 2005 r. został umieszczony na liście zwierząt łownych, z okresem ochronnym trwającym od 1 kwietnia do 30 czerwca, co umożliwiała mu swobodne rozmnażanie się i nie ograniczało w istotny sposób jego liczebności. Dopiero od 2009 r. na szopy można polować przez cały rok, a ponadto dopuszczono stosowanie pułapek żywołownych, co jest metodą efektywniejszą niż sam odstrzał[26].

Dzięki dużej zdolności adaptacyjnej szop pracz uzyskał w Polsce status gatunku inwazyjnego. Głównymi mechanizmami jego inwazyjności są drapieżnictwo oraz konkurencja o pokarm i siedliska z gatunkami rodzimymi. Choć szop jest wszystkożerny, szczególnym zagrożeniem jest plądrowanie przez niego ptasich lęgów – dzięki doskonałym umiejętnościom wspinaczki zagraża on zarówno ptakom gniazdującym na ziemi, jak i w koronach drzew. Pod względem bazy pokarmowej może on konkurować z rodzimymi

25 https://wz.izoo.krakow.pl/files/WZ_2017_3_arto4.pdf [dostęp: 1.03.2026].

26 Okarma i in., „Szop pracz *Procyon lotor* w Polsce – ekologia inwazji”, 298.

drapieżnikami, takimi jak lis czy wilk, a także rywalizować o miejsca bytowania. Przykładowo, badania prowadzone w Niemczech wykazały, że szop konkuruje o siedliska z żbikiem. Stwarzanie przez szopa przacza zagrożenia dla środowiska naturalnego i człowieka może być rozpatrywane w aspektach faktycznym oraz prawnym. Cechy szopa, jego zdolności adaptacyjne oraz nosicielstwo groźnych dla ludzi i zwierząt patogenów sytuują ten gatunek pośród tych, które stanowią istotne i realne zagrożenie nie tylko dla naszego kraju, ale i dla całej Europy. Zagrożenia te dostrzegł także polski ustawodawca, który w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 9 września 2011 r. w sprawie listy roślin i zwierząt gatunków obcych, które w przypadku uwolnienia do środowiska przyrodniczego mogą zagrozić gatunkom rodzimym lub siedliskom przyrodniczym^[27], umieścił szopa pracza w załączniku do tego aktu prawnego (poz. 50).

Natomiast szop pracz nie znalazł się w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie listy inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Polski. Jest to o tyle zaskakujące, że wyniki badań nad ekspansją tego gatunku w Polsce i Europie wskazują jednoznacznie, że problem ten będzie się stale pogłębiał. W przywołanym rozporządzeniu IGO stwarzające zagrożenie dla Unii Europejskiej lub Polski zostały podzielone na dwie kategorie: podlegające szybkiej eliminacji oraz rozprzestrzenione na szeroką skalę. Szop pracz, o czym była już mowa wcześniej, trafił wyłącznie na listę inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Unii Europejskiej rozprzestrzenionych na szeroką skalę (poz. 88).

Przypomnieć należy, że w celu określenia stopnia inwazyjności gatunków obcych w Polsce, w tym szopa pracza oraz wskazania gatunków najbardziej zagrażających rodzimej przyrodzie i opracowania dla nich metodyk zwalczania lub kontroli, w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (GDOŚ) realizowany był projekt pod nazwą „Opracowanie zasad kontroli i zwalczania inwazyjnych gatunków obcych wraz z przeprowadzeniem pilotażowych działań i edukacją społeczną”^[28]. Jednym ze wskazanych tam zadań było przeprowadzenie analizy stopnia inwazyjności gatunków obcych w Polsce wraz ze wskazaniem gatunków istotnie zagrażających rodzimej florze i faunie oraz propozycją działań strategicznych w zakresie możliwości ich zwalczania. Projekt miał także pozwolić na dokonanie analizy dróg niezamierzonego wprowadzania lub rozprzestrzeniania się IGO wraz z opracowaniem planów działań dla

²⁷ Dz.U. Nr 210, poz. 1260.

²⁸ Najwyższa Izba Kontroli, *Rozpoznanie i zwalczanie...*, 38.

dróg priorytetowych. Przedmiotowa analiza obejmowała gatunki wymienione w rozporządzeniach wykonawczych Komisji (UE) nr 2016/1141 z dnia 13 lipca 2016 r. przyjmującym wykaz inwazyjnych gatunków obcych uznanych za stwarzające zagrożenie dla Unii[29] oraz nr 2017/1263 z dnia 12 lipca 2017 r. aktualizującym wykaz inwazyjnych gatunków obcych uznanych za stwarzające zagrożenie dla Unii, ustanowiony w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2016/1141, gatunki wymienione w poprzednim rozporządzeniu w sprawie IGO oraz pozostałe gatunki wskazane przez GDOŚ[30].

Na podstawie wyników tej analizy opracowana została również lista priorytetowych gatunków inwazyjnych, a więc takich, które powinny być zwalczane w pierwszej kolejności. Zawierała łącznie 23 gatunki sklasyfikowane w czterech grupach, według zaproponowanej kolejności zwalczania. Szop pracz znalazł się w trzeciej grupie co do kolejności zwalczania IGO, obok norki amerykańskiej i piżmaka[31].

Wyniki przeprowadzonej analizy pozwoliły na przypisanie poszczególnych gatunków do czterech list: białej, alarmowej, ostrzegawczej oraz czarnej. Klasyfikacja ta miała ułatwić zarządzanie populacjami oraz podejmowanie decyzji dotyczących dalszego postępowania z gatunkami obcymi. Szop pracz został ujęty na liście ostrzegawczej jako gatunek średniego ryzyka. Wskazano tym samym na konieczność monitorowania trendów populacyjnych oraz jego wpływu na środowisko przyrodnicze, gospodarkę i zdrowie ludzi[32].

Przeprowadzona przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe inwentaryzacja IGO objęła, oprócz roślin, trzy gatunki zwierząt (szop pracz i jenot zaliczone do IGO stwarzających zagrożenie dla Unii, rozprzestrzenione na szeroką skalę oraz jelen sika zaliczony do IGO stwarzających zagrożenie dla Polski, podlegający szybkiej eliminacji). W wyniku przeprowadzonej inwentaryzacji stwierdzono łącznie 14 691 stanowisk IGO (10 940 roślin oraz 3 751 zwierząt), w tym m.in. 617 stanowisk szopa pracza, z czego 173 na obszarze Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Szczecinie, 138 – w Zielonej Górze, a 130 – we Wrocławiu[33].

Należy podkreślić, że ocena skali problemu drapieżnych ssaków inwazyjnych w Polsce, w tym szopa pracza, jest bardzo trudna. Głównym tego powodem

29 Dz. Urz. UE L 189 z 14.07.2016, s. 4, ze zm.

30 Najwyższa Izba Kontroli, *Rozpoznanie i zwalczanie...*, 34-35.

31 Najwyższa Izba Kontroli, *Rozpoznanie i zwalczanie...*, 35.

32 Najwyższa Izba Kontroli, *Rozpoznanie i zwalczanie...*, 37.

33 Najwyższa Izba Kontroli, *Rozpoznanie i zwalczanie...*, 46.

jest oparcie wnioskowania o wielkości populacji tych gatunków o statystyki łowieckie (pozyskanie łowieckie), które niestety nie odzwierciedlają faktycznej liczebności i rozmieszczenia populacji gatunków łownych, a jedynie wskazują na względne zagęszczenie populacji i ogólne trendy dynamiki ich liczebności[34]. Ponadto dane dotyczące pozyskania łowieckiego pochodzą wyłącznie z obwodów łowieckich dzierżawionych przez koła łowieckie i obciążone są błędem niedoszacowania wielkości populacji zwierzyny łownej, do jakiej od 2004 r. zaliczany jest także szop praczy, prowadzącej nocny i skryty tryb życia[35].

Wskazane wyżej okoliczności niewątpliwie wpłynęły na fakt, że szop praczy wciąż nie został zakwalifikowany jako IGO stwarzający zagrożenie dla Polski, mimo że figuruje na liście gatunków stwarzających zagrożenie dla Unii Europejskiej. Należy podkreślić, że brak takiej klasyfikacji jest niezrozumiały – zwłaszcza w kontekście doświadczeń niemieckich. W Niemczech, na skutek zaniechania zdecydowanych działań w odpowiednim czasie, już w latach 90. XX wieku uznano, że całkowita eliminacja populacji tego gatunku jest praktycznie niemożliwa[36].

4 | Postępowanie w przypadku stwierdzenia obecności IGO w środowisku

Ochrona środowiska przed IGO należy przede wszystkim do zadań organów administracji publicznej (Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, regionalni dyrektorzy ochrony środowiska, dyrektorzy parków narodowych, dyrektorzy urzędów morskich, prezydenci miast, burmistrzowie, wójtowie i in.). Narzędziem, które służy do realizacji zadań związanych z tą ochroną, jest Centralny Rejestr Danych o IGO (art. 6 ust. 1 u.g.o.). W rejestrze tym gromadzi się informacje o IGO stwarzających zagrożenie dla Unii oraz IGO stwarzających zagrożenie dla Polski. Jest ogólnodostępny przez zamieszczenie

34 Dariusz Zalewski, „Strategia Polskiego Związku Łowieckiego w postępowaniu z gatunkami obcymi w ekosystemach leśnych” *Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej w Rogowie* 14, nr 4 (33) (2012): 304-318; Skorupski, „Inwazyjne i ekspansywne ssaki drapieżne w Polsce”, 68.

35 Robert Kamieniarz, Marek Panek, *Zwierzęta łowne w Polsce na przełomie XX i XXI wieku* (Czempin: Stacja Badawcza OHZ Polskiego Związku Łowieckiego w Czempiniu, 2008), 72.

36 Lutz, „The introduced raccoon *Procyon lotor* population in Germany”, 129.

go na stronie podmiotowej Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (art. 6 ust. 3 u.g.o.).

Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.g.o. obowiązek niezwłocznego zgłaszania obecności IGO stwarzającego zagrożenie dla Unii lub Polski spoczywa na każdym. Nie jest to co prawda obowiązek, którego niewykonanie będzie skutkować pociągnięciem do odpowiedzialności karnej lub nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej, ale trzeba pamiętać, że jego realizacja służy ochronie dobra wspólnego, jakim jest środowisko naturalne. Obowiązek ten ma zatem charakter wyłącznie społeczny.

Regionalny dyrektor ochrony środowiska ma obowiązek poinformować właściwego wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o wprowadzeniu do Rejestru IGO informacji o stwierdzeniu obecności w środowisku IGO stwarzającego zagrożenie dla Unii albo IGO stwarzającego zagrożenie dla Polski, rozprzestrzenionego na szeroką skalę, z wyłączeniem przypadku, gdy stwierdzenie obecności w środowisku takiego IGO dotyczy IGO, wobec którego organem właściwym do przeprowadzenia działań zaradczych jest regionalny dyrektor ochrony środowiska, dyrektor parku narodowego, Główny Inspektor Rybołówstwa Morskiego albo dyrektor urzędu morskiego (art. 16 ust. 6 u.g.o.).

W celu ustalenia, w jaki sposób realizowane są zadania mające na celu rozpoznanie i zwalczanie inwazyjnych gatunków obcych roślin i zwierząt w przyrodzie, Najwyższa Izba Kontroli (dalej – NIK) w 2024 r. przeprowadziła kontrolę w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, czterech regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska oraz w 16 urzędach. W 2025 r. została na podstawie tej kontroli sporządzona informacja, w której uwzględniono także wyniki kontroli rozpoznawczej R/23/002 – Rozpoznanie i zwalczanie inwazyjnych gatunków obcych roślin i zwierząt w przyrodzie, przeprowadzonej w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Kielcach oraz w Urzędzie Gminy i Miasta w Chęcinach^[37].

NIK negatywnie oceniła realizację tych zadań przez objęte kontrolą jednostki administracji publicznej. Wynikało to przede wszystkim z podejmowania nieprawidłowych i nierzetelnych działań, które nie zapewniły skutecznej eliminacji tych gatunków. W toku kontroli ustalono, że Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nierzetelnie ustalił kryteria wyboru gatunków obcych roślin i zwierząt do umieszczenia na liście IGO stwarzających zagrożenie dla Polski; w konsekwencji w rozporządzeniu w sprawie IGO

³⁷ Najwyższa Izba Kontroli, *Rozpoznanie i zwalczanie...*, 8.

i działań zaradczych nie zostały uwzględnione wszystkie gatunki uznane za bardzo i średnio inwazyjne, w tym również gatunki uznane za priorytetowe do objęcia działaniami zaradczymi. Utworzony i prowadzony przez Generalnego Dyrektora Rejestr IGO nie przedstawiał faktycznych danych o skali i rozmieszczeniu inwazyjnych gatunków obcych roślin i zwierząt w Polsce. Wpływ na to miały stwierdzone w toku kontroli NIK przypadki braku zgłaszania lub nieterminowego wprowadzania informacji o stwierdzonych stanowiskach IGO oraz niewywiązywanie się z ustawowego obowiązku przedkładania raportów o przeprowadzonych działaniach zaradczych przez wójtów, burmistrzów i prezydentów 15 (88%) z 17 objętych kontrolą gmin[38].

5 | Odpowiedzialność administracyjna i karna za bezprawne postępowanie z IGO

Rozporządzenie nr 1143/2014 zobowiązało państwa członkowskie UE do ustanowienia przepisów dotyczących sankcji mających zastosowanie w przypadku naruszenia tego rozporządzenia. Polska wywiązała się z tego obowiązku poprzez przyjęcie ustawy o gatunkach obcych, w której przepisy o charakterze penalnym zostały ujęte w postaci charakterystycznej dla prawa ochrony środowiska „triady”:

- delikty administracyjne (art. 33 u.g.o.);
- przestępstwa (art. 34 u.g.o.);
- wykroczenia (art. 35 u.g.o.)[39].

Ustawodawca przewidział 3 delikty administracyjne z tytułu naruszenia zakazów, o których mowa w art. 7 ust. 1 i 2 u.g.o. (np. wprowadzenie do środowiska IGO stwarzającego zagrożenie dla Polski) oraz w art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1143/2014 (np. uwalnianie do środowiska IGO stwarzającego zagrożenie dla Unii). Sankcją za przewidziane w ustawie delikty jest administracyjna kara pieniężna w wysokości do 1 000 000 zł, którą wymierza regionalny dyrektor ochrony środowiska właściwy ze względu na miejsce naruszenia.

Ponadto ustawodawca wprowadził w art. 34 u.g.o. sześć typów przestępstw związanych z naruszeniem szeregu zakazów administracyjnych mających na

38 Najwyższa Izba Kontroli, *Rozpoznanie i zwalczanie...*, 9.

39 Wojciech Radecki, Danuta Danecka, „Instrumenty penalne w niemieckich, czeskich, słowackich i polskich przepisach o inwazyjnych gatunkach obcych. Część II” *Prokuratura i Prawo*, nr 12 (2025): 142.

celu ochronę środowiska w Polsce przed obcymi gatunkami inwazyjnymi, w tym naruszenie zakazów, o których mowa w art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1143/2014 (np. niepoddanie zwierzęcia uśmierceniu wbrew obowiązкови określönemu w art. 12 ust. 5 u.g.o. i inne).

W przypadku przestępstw popełnionych umyślnie ustawodawca przewidział sankcję w postaci kary pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5, a jeżeli sprawca działa nieumyślnie, podlega karze grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Ponadto w przypadku skazania za te przestępstwa sąd może orzec przepadek przedmiotów służących do popełnienia przestępstwa oraz gatunku obcego pochodzącego z przestępstwa, chociażby nie stanowiły własności sprawcy.

Z kolei art. 35 u.g.o. zawiera siedem typów wykroczeń dotyczących bezprawnego postępowania z gatunkami innymi niż IGO stwarzające zagrożenie dla Unii lub IGO stwarzające zagrożenie dla Polski (np. naruszenie zakazu, o którym mowa w art. 7 ust. 1 u.g.o. i wprowadzenie do środowiska gatunku obcego innego niż IGO stwarzającego zagrożenie dla Unii lub IGO stwarzającego zagrożenie dla Polski). Za popełnienie tych wykroczeń ustawodawca przewidział sankcje w postaci kary aresztu albo grzywny. Ponadto sąd może orzec przepadek przedmiotów służących do popełnienia wykroczenia oraz gatunku obcego pochodzącego z wykroczenia, chociażby nie stanowiły własności sprawcy.

Analiza przytoczonych przepisów penalnych u.g.o. wskazuje, że strona przedmiotowa deliktów administracyjnych z art. 33 ust. 1 u.g.o. i przestępstw z art. 34 ust. 1 pkt 1-3 u.g.o. jest identyczna. Różnica tkwi wyłącznie w podmiocie odpowiedzialności, gdyż za przestępstwo z art. 34 ust. 1 pkt 1-3 u.g.o. może odpowiadać tylko osoba fizyczna, podczas gdy za delikt administracyjny z art. 33 ust. 1 u.g.o. – „podmiot”, którym może być osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej^[40].

Istotną cechą przyjętego na gruncie u.g.o. rozwiązania jest to, że ta sama osoba fizyczna za dokładnie ten sam czyn może zostać dwukrotnie pociągnięta do odpowiedzialności i dwukrotnie ukarana – raz administracyjną karą pieniężną w wysokości do 1 000 000 zł, a drugi raz karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5^[41].

⁴⁰ Radecki, Danecka, „Instrumenty penalne...”, 146-147.

⁴¹ Radecki, Danecka, „Instrumenty penalne...”, 147.

W przypadku skazania za przestępstwa, o których mowa w u.g.o., sąd może orzec przepadek okazu gatunku obcego pochodzącego z przestępstwa, chociażby nie stanowił własności sprawcy. Problem, który może wywołać społeczny sprzeciw, w szczególności organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną zwierząt, pojawi się wówczas, gdy wykonanie tego środka karnego ma polegać na uśmierceniu zwierzęcia. Rozwiązanie to zostało przewidziane w art. 36 ust. 3 u.g.o. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli regionalny dyrektor ochrony środowiska nie ustali odpowiedniego podmiotu, któremu może przekazać zwierzę, zarządza, w drodze decyzji, jego uśmiercenie i to na koszt właściciela.

Ważną cechą proekologicznej edukacji dzieci i młodzieży jest wpajanie szacunku do natury^[42] oraz uwrażliwienie na los zwierząt i otaczanie ich opieką, gdy wymagają tego okoliczności. W polskim społeczeństwie od dawna funkcjonuje pojęcie adopcji zwierząt, co podkreśla humanitarny wymiar relacji człowieka ze światem przyrody. W tym kontekście trudno wyobrazić sobie społeczną akceptację dla sytuacji, w której udomowiony szop pracz czy norka amerykańska – będące przedmiotem czynów zabronionych wskazanych w u.g.o. – miałyby zostać uśmiercone na mocy decyzji regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Uzyskanie przyzwolenia na takie rozwiązania wydaje się wysoce wątpliwe. Należy bowiem pamiętać, że trwała legitymację społeczną zyskują przede wszystkim te normy prawne, które pozostają w pełnej zgodności z dominującym systemem wartości moralnych.

6 | Podsumowanie i wnioski

Ochrona przed obcymi gatunkami inwazyjnymi, takimi jak szop pracz, zwłaszcza zaliczanymi do kategorii IGO stwarzających zagrożenie dla Polski lub Unii Europejskiej, jest zadaniem trudnym i złożonym. Wpływ na to ma dynamika rozprzestrzeniania się w środowisku naturalnym takich gatunków oraz ich adaptacja, a także efektywność działań podejmowanych ze strony państwa w odpowiedzi na wyzwania i zagrożenia związane z tymi gatunkami.

Narzędzia służące do monitorowania, zapobiegania i zwalczania zagrożeń stwarzanych przez IGO dla środowiska, gospodarki oraz zdrowia i życia ludzi powstały w Polsce stosunkowo późno – dopiero wraz z uchwaleniem

⁴² Robin Attfield, *Environmental Ethics: An Overview for the Twenty-First Century* (Cambridge: Polity Press, 2003), 65.

w 2021 r. ustawy o gatunkach obcych. Choć wcześniej obowiązywały już pewne regulacje w tym zakresie, to dopiero wspomniana ustawa wprowadziła rozwiązania o charakterze kompleksowym. Instrumenty te sprowadzają się zasadniczo do środków o charakterze administracyjnoprawnym oraz karnym. Ustawodawca, dostrzegając wagę zagrożenia ze strony IGO, przewidział szereg rozwiązań wskazujących na sposób postępowania z takimi gatunkami w zależności od stopnia tego zagrożenia dla rodzimych ekosystemów w Polsce i Unii. Jednocześnie zadbał o ich przestrzeganie poprzez wprowadzenie odpowiednich środków penalnych za zachowania podejmowane wbrew obowiązującym zakazom, w postaci administracyjnych kar pieniężnych za delikty oraz sankcji karnych za przestępstwa i wykroczenia.

Instrumenty o charakterze penalnym zostały określone w sposób kompleksowy i stanowią wystarczające rozwiązania w celu zwalczania czynów w postaci deliktów administracyjnych, wykroczeń i przestępstw związanych z bezprawnym postępowaniem z IGO.

Podobnie jak w przypadku innych aktów prawnych służących ochronie środowiska, instrumenty prawa karnego na gruncie wspomnianej ustawy mają charakter *ultima ratio* – znajdują zastosowanie dopiero wtedy, gdy środki administracyjne okazały się niewystarczające. Należy jednak stwierdzić, że ich skuteczność w zwalczaniu IGO może być czysto iluzoryczna. Stanowią one bowiem reakcję na zachowania bezprawne, które już wystąpiły. Środki te z zasady nie są w stanie przywrócić równowagi ekologicznej, jeśli doszło już do introdukcji gatunku obcego, a proces jego rozprzestrzeniania nie został w porę zahamowany. Jest to zresztą cecha wspólna wielu antropogenicznych działań degradujących przyrodę, w których przywrócenie środowiska do stanu pierwotnego okazuje się w praktyce niemożliwe^[43].

Ważne są zatem działania o charakterze profilaktycznym. Szop pracz jest tego dobitnym przykładem, o czym świadczą przywołane doświadczenia Niemiec. Gatunek ten stale rozprzestrzenia się w Polsce, podobnie jak wiele jemu podobnych (np. norka amerykańska czy piżmak). Nic nie wskazuje na to, aby proces ten udało się zahamować, pomimo przewidzianych w u.g.o. wielu instrumentów prawnych. Potwierdzają to ustalenia NIK, z których wynika, że organy administracji publicznej powołane do przeciwstawiania się zagrożeniom ze strony IGO, wadliwie wywiązują się ze swoich zadań, zwłaszcza w zakresie ich eliminacji.

⁴³ Por. Michael J. Lynch, Paul B. Stretesky, „The Meaning of Green: Contrasting Criminological Perspectives” *Theoretical Criminology* 7, nr 2 (2003): 217-238.

Punktem wyjścia w obecnej sytuacji powinno być wdrożenie szeroko zakrojonego monitoringu, stałe uaktualnianie list IGO stwarzających zagrożenie dla Polski oraz Unii Europejskiej, a także podejmowanie zdecydowanych działań eliminacyjnych – z priorytetem dla metod letalnych. Niezbędne jest najpierw precyzyjne określenie skali i rozmiaru zjawiska, a dopiero w dalszej kolejności opracowanie i wdrożenie skutecznej strategii przeciwdziałania. Z pewnością nie mogą temu służyć wyłącznie dane pochodzące ze statystyk łowieckich, które nie stanowią miarodajnych źródeł na temat liczebności IGO w ekosystemach. Zachodzi w tym zakresie potrzeba przyjęcia bardziej dokładnej metody obliczania populacji IGO ze strony regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. Będzie to niewątpliwie wiązać się z generowaniem wyższych niż dotąd kosztów, ale ochrona i zachowanie biologicznej różnorodności i równowagi rodzimych ekosystemów powinny stanowić priorytet takich działań.

Kolejnym krokiem powinno być ustanowienie bardzo szczegółowych kryteriów wyboru gatunków obcych zwierząt do umieszczenia na liście IGO stwarzających zagrożenie dla Polski, aby uniknąć błędów, o których mowa w raporcie NIK.

Należałoby także postulować, aby polski ustawodawca dokonał stosownego uzupełnienia listy IGO stwarzających zagrożenie dla Polski o gatunek szopa pracza. Kwestią do dyskusji pozostaje jedynie to, czy powinna to być lista IGO do szybkiej eliminacji, co wydaje się bardziej dalekowzrocznym rozwiązaniem (mając zwłaszcza na uwadze doświadczenia niemieckie).

Podsumowując powyższe analizy, należy stwierdzić, że przyjęta na wstępie hipoteza badawcza znalazła pełne potwierdzenie. Przyjmuje ona postać tezy, iż instrumenty prawne i administracyjne są co do zasady wystarczające do ochrony przed IGO, jednak za nie w pełni efektywne należy uznać działania organów administracji publicznej odpowiedzialnych za realizację zadań w tym zakresie. Nie można również tracić z pola widzenia działań o charakterze edukacyjnym i prewencyjnym. Należy stopniowo tworzyć i wdrażać do krajowych systemów zapobiegawczych strategię, które mają za zadanie zarówno skuteczne przeciwdziałanie przestępczości przeciwko środowisku, jak i zachowanie go w stanie, który będzie odpowiadał podstawowym normom moralnym⁴⁴. Działania prewencyjne, ukierunkowane na ochronę środowiska naturalnego, będą efektywne, jeżeli pozostaną zgodne z obowiązującym

⁴⁴ Wiesław Pływaczewski, Piotr Chorbot, „Ekokryminologia jako uzasadnienie badań na rzecz ochrony środowiska”, [w:] *Kryminologia wobec współczesnych zagrożeń*

w społeczeństwie systemem wartości. To samo należy odnieść do kwestii zwalczania przestępstw przeciwko środowisku, w szczególności związanych z bezprawnym postępowaniem z gatunkami IGO.

Bibliografia

- Attfield, Robin. *Environmental Ethics: An Overview for the Twenty-First Century*. Cambridge: Polity Press, 2003.
- Bartoszewicz, Magdalena. „Szopy w Ujściu Warty.” *Parki Narodowe*, nr 3 (2003): 22-24.
- Głowaciński, Zbigniew, Henryk Okarma, Jerzy Pawłowski i Wojciech Solarz. „Podsumowanie i komentarz.” W *Gatunki obce w faunie Polski*, red. Zbigniew Głowaciński, Henryk Okarma, Jerzy Pawłowski, Wojciech Solarz, 451-472. Kraków: Instytut Ochrony Przyrody PAN, 2011.
- Kamieniarz, Robert i Marek Panek. *Zwierzęta łowne w Polsce na przełomie XX i XXI wieku*. Czempin: Stacja Badawcza OHZ Polskiego Związku Łowieckiego w Czempiniu, 2008.
- Lutz, Walburga. „The introduced raccoon *Procyon lotor* population in Germany.” *Wildlife Biology* 2, nr 3 (1996): 129-228.
- Lynch, Michael J. i Paul B. Stretesky. „The Meaning of Green: Contrasting Criminological Perspectives.” *Theoretical Criminology* 7, nr 2 (2003): 217-238.
- Łyżwa, Rafał. „Odpowiedzialność karna za przetrzymywanie okazu obcego gatunku inwazyjnego stanowiącego zagrożenie dla Polski.” *Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury*, zeszyt nr 1 (49) (2023): 135-139.
- Melaniuk, Ewelina. „Przestępczość wobec dzikich zwierząt w ujęciu prawnokryminologicznym.” *Biuletyn Kryminologiczny*, nr 26 (2019): 130-160.
- Najwyższa Izba Kontroli. *Rozpoznanie i zwalczanie inwazyjnych gatunków obcych roślin i zwierząt w przyrodzie*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli, 2023. <https://www.nik.gov.pl/plik/id%2C30698%2Cvp%2C33758.pdf>.
- Okarma, Henryk, Andrzej Zalewski, Magdalena Bartoszewicz, Aleksandra Biedrzycka i Ewa Jędrzejewska. „Szop pracz *Procyon lotor* w Polsce – ekologia inwazji.” *Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej w Rogowie* 14, nr 4 (33) (2012): 296-303.
- Pływaczewski, Wiesław. „Wstęp.” W *Prawnokarne i kryminologiczne aspekty ochrony środowiska*, red. Wiesław Pływaczewski, 8-10. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, 2012.
- Pływaczewski, Wiesław. „Zielona kryminologia wobec zjawiska dyspersji gatunków inwazyjnych.” W *Badanie kryminologiczne a praktyka. Perspektywa krajowa*

- i międzynarodowa*, red. Emil W. Pływaczewski, Diana Dajnowicz-Piesiecka i Emilia Jurgielewicz-Delegacz, 70-82. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Pływaczewski, Wiesław i Piotr Chorbót. „Ekokryminologia jako uzasadnienie badań na rzecz ochrony środowiska.” W *Kryminologia wobec współczesnych zagrożeń ekologicznych*, red. Monika Kotowska i Wiesław Pływaczewski, 8-19. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, 2011.
- Pływaczewski, Wiesław i Maciej Duda. „Dlaczego zginęła Dian Fossey? Prawne oraz wiktymologiczne aspekty zwalczania przestępczości wymierzonej w obrońców przyrody.” W *Karnoprawne aspekty ochrony środowiska – wyzwania dla teorii i praktyki*, red. Małgorzata Adamczyk, Jolanta Karaźniewicz i Katarzyna Pruszkiewicz-Słowińska, 43-68. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, 2017.
- Radecki, Wojciech i Danuta Danecka. „Instrumenty penalne w niemieckich, czeskich, słowackich i polskich przepisach o inwazyjnych gatunkach obcych. Część II.” *Prokuratura i Prawo*, nr 12 (2025): 135-161.
- Skorupski, Jakub. „Inwazyjne i ekspansywne ssaki drapieżne w Polsce.” *Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej w Rogowie* 18, nr 4 (49A) (2016): 58-72.
- Srivastava, Yogendra N. *Environmental Pollution*. New Delhi: APH Publishing Corporation, 2009.
- Tokarska-Guzik, Barbara, Zygmunt Dajdok, Maria Zająć, Adam Zająć, Alina Urbisz, Władysław Danielewicz i Czesław Hołdyński. *Rośliny obcego pochodzenia w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem gatunków inwazyjnych*. Warszawa: Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, 2012.
- Zalewski, Dariusz. „Strategia Polskiego Związku Łowieckiego w postępowaniu z gatunkami obcymi w ekosystemach leśnych.” *Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej w Rogowie* 14, nr 4 (33) (2012): 304-318.



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>

The Critical Role of Effective Tax Rates in Using AI to Reduce the CIT Gap – A Comparative Analysis of Poland and the Czech Republic^{*}

Abstract

The article analyzes the key role of the effective tax rate (ETR), supported by artificial intelligence (AI), in reducing the corporate income tax (CIT) gap, along with a comparative analysis between Poland and the Czech Republic. In the era of AI and Pillar Two, ETR is becoming a key objective indicator enabling a shift from subjective assessment of taxpayer intent to data-driven analysis. The article verifies the hypothesis that ETR using AI can play a key role in reducing the CIT gap through actual monitoring of ETR and comparison with the profiles of similar entities for early detection of base erosion; quantitative measurement of the compliance gap using reference ETR levels and deviations; and behavioral impact through algorithmic risk scoring, early warning, and integration with the minimum tax, encouraging voluntary reduction of aggressive optimization. A comparative analysis of Poland and the Czech Republic has allowed us to draw universal conclusions about CIT compliance systems using AI under Pillar Two. The added value lies in showing how AI transforms ETR from a simple reporting indicator into a proactive tool for systematically and sustainably reducing the CIT tax gap.

KEYWORDS: CIT gap, corporate income tax, tax law, artificial intelligence, effective tax rate.

SŁOWA KLUCZOWE: luka CIT, podatek dochodowy od osób prawnych, prawo podatkowe, sztuczna inteligencja, efektywna stawka podatkowa.

MICHAŁ RADVAŃ – prof. JUDr. Ing., Ph.D., Masaryk University, e-mail: michal.radvan@law.muni.cz, ORCID – 0000-0002-9858-4555.

ROBERT LIZAK – PhD, Pomeranian University in Słupsk, e-mail: robertpol25@wp.pl, ORCID – 0000-0001-7980-2409.

^{*} Artykuł został przygotowany w trakcie stażu naukowego na Uniwersytecie Masaryka w Brnie, odbytego we wrześniu i październiku 2025 r. Pragnę serdecznie podziękować Panu Profesorowi Dariuszowi Szpoperowi oraz Panu Profesorowi Michałowi Radvańowi za życzliwość i umożliwienie mi odbycia tego stażu, który stanowił dla mnie niezwykle cenne doświadczenie badawcze.

1 | Introduction

The Corporate Income Tax (CIT) Gap is the difference between theoretical and actual CIT revenues, with theoretical revenues representing the amount that would be collected in full compliance with the regulations^[1]. In Poland and the Czech Republic, there is no statutory definition of the term „CIT gap”, although it is used in analytical, economic, control and international contexts^[2]. While the CIT gap has been extremely significant so far, it can be assumed that it will continue to grow rapidly. Firstly, the increasing pressure on public finances, stimulated by a surge in fixed and development expenditures, dictates the need for states to intensify their efforts to increase fiscal efficiency in the CIT area^[3]. Secondly, the increasing internationalization of capital groups, which utilize arbitrage mechanisms and multi-level holding structures as part of aggressive tax planning, poses a significant barrier to the stability of budget revenues. These phenomena, coupled with the dynamic digitalization of economic activity and the proliferation of unconventional business models, significantly limit the effectiveness of conventional tax governance instruments^[4].

1 Patricio Barra, Eric Hutton, Polina Prokof'yeva, *Corporate Income Tax Gap Estimation by Using Bottom-Up Approaches* (International Monetary Fund, 2023), 4.

2 See Jakub Sawulski, Katarzyna Bąkowska, Michał Gniazdowski, *Luka CIT w Polsce w latach 2014–2018* (Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny, 2020), 4–30; Jakub Sawulski, Katarzyna Bąkowska, Michał Gniazdowski, *Luka CIT w Polsce*, Working Paper, no. 2 (Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny, 2022), 4–8; Karolina Konopczak, Aleksander Łożykowski, „Efekt fiskalny uszczelniania systemu podatkowego w Polsce: próba oszacowania w zakresie podatku CIT” *Ekonomista*, no. 1 (2021): 25–55; Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Nadzór naczelników niewyspecjalizowanych urzędów skarbowych nad prawidłowością rozliczeń podatku dochodowego od osób prawnych*, nr ewid. 84/2024/P/23/068/LLU (Warszawa, 2024).

3 See OECD, „Fiscal Challenges and Resilient Public Finances in an Era of Global Uncertainty” *OECD Economic Outlook* (2023): 55–78; European Commission, *Fiscal Sustainability Report 2024*, Institutional Paper 212 (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024), 12–35; Dominik J. Gajewski, „Wpływ optymalizacji podatkowej na dochody budżetowe państwa”, in *Międzynarodowe unikanie opodatkowania. Wybrane zagadnienia*, edited by Dominik J. Gajewski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2017).

4 See Åsa Johansson, Øystein B. Skeie, Stéphane Sorbe, Carlo Menon, *Tax Planning by Multinational Firms: Firm-Level Evidence from a Cross-Country Database*, OECD Economics Department Working Papers, no. 1355 (Paris: OECD Publishing, 2017); Internal Revenue Service, „Large Business & International Division Compliance Campaigns: Transfer Pricing and Offshore Structures Analysis” *IRS Research Bulletin* (2019): 1–45;

Thirdly, the above-mentioned determinants – in particular the need to reduce the CIT gap – became the impetus for the implementation of the global reform under Pillar Two as of 1 January 2024^[5]. Implementing rules to counteract tax base erosion requires taxpayers and the tax administration to conduct advanced tax data analytics, which is essential for the accurate calculation of the global minimum tax^[6]. Fourthly, according to EU data, in 2017, the CIT gap in Poland was 20.2%, and the size of the shadow tax economy in Poland is estimated to be above the EU average. The Polish tax administration has never published any estimate of the CIT gap^[7]. In the Czech Republic, the estimated size of the CIT gap has not been published either, although the CIT gap in the Czech Republic is lower than in Poland and amounted to 11.1% in 2018^[8].

One of the main determinants of the CIT gap is the lack of sufficient taxpayer reliability in terms of tax compliance, which includes both intentional actions (fraud, tax evasion and avoidance) and negligence (errors and carelessness)^[9].

Rafał Lipniewicz, *Przeciwdziałanie międzynarodowemu unikaniu opodatkowania w polityce Unii Europejskiej* (Wrocław, 2025), 61–65.

⁵ See OECD, *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS* (Paris: OECD Publishing, 2021).

⁶ Roman Wiatrowski, „Czy globalny podatek minimalny rzeczywiście przyczyni się do zwalczania szkodliwej konkurencji podatkowej?”, in *Globalny podatek minimalny. Opodatkowanie wyrównawcze jednostek wchodzących w skład grup międzynarodowych i krajowych*, edited by Dominik J. Gajewski, Monika Laskowska (Warszawa: Wolters Kluwer, 2025), 25–39; Miłosz Kłosowiak, *Wymiana informacji w sprawach podatkowych a ochrona praw podatnika* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2025), 21–97; Anna Derdak, *Wybrane obowiązki informacyjne podatników. System podatkowy w dobie digitalizacji* (Warszawa: C.H. Beck, 2024), 1–17.

⁷ See Lidia Brun, Raffael Speitmann, Andrzej L. Stasio, Daniel Stoehlker, *The Corporate Income Tax Gap. A European Approach to Measuring Losses in Corporate Tax Revenues*, JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms, no. 07/2025, JRC144350 (European Commission, Joint Research Centre, 2025), 75; European Commission, *Mind the Gap. Challenges and Opportunities for Tax Compliance and Tax Expenditures in the EU. Final Report* (2025).

⁸ See Brun et al., *The Corporate Income Tax Gap*, 75; European Commission, *Mind the Gap Report – Challenges and Opportunities for Tax Compliance and Tax Expenditure in the EU – Czechia*, Commission Staff Working Document (2025), 5, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16801-2025-ADD-6/en/pdf>.

⁹ See Brun et al., *The Corporate Income Tax Gap*, 9–11, 72–73. Cf. Richard Murphy, Andrei Guter-Sandu, *Resources Allocated to Tackling the Tax Gap: A Comparative EU Study* (London: City, University of London, 2018).

One of the most important indicators illustrating taxpayer integrity is the effective tax rate (ETR), as this rate can serve as a risk identification tool and a measure of the compliance gap. This occurs for at least three reasons. A significant discrepancy between the nominal CIT rate and the effective tax rate may indicate unreliable taxpayer behavior, particularly by violating the principle of equality and undermining trust in the tax system. On the other hand, a high consistency between the nominal and effective rates can facilitate the identification of honest taxpayers. Finally, a low ETR in selected groups of taxpayers may identify aggressive tax planning or tax avoidance. Because taxpayer integrity should generally be demonstrated by bearing a tax burden close to the statutory portion of income, the ETR can be a circumstantial indicator of this integrity.

There is no doubt that the use of artificial intelligence (AI) in the public sector, including the tax administration, is an important vector for increasing operational efficiency^[10]. This efficiency stems from the fact that the tax administration generates some of the largest volumes of data within the entire state apparatus, thus constituting an ideal environment for AI-based analytical applications^[11]. Systematic training of AI models on diverse datasets enables the precise identification of both known and emerging forms of tax non-compliance. Consequently, the tax administration's analytical and audit activities are optimized, becoming more proportionate to the actual risk. A preliminary review of the potential use of ETR in AI models indicates that ETR could become one of the most important inputs for AI in CIT analytics, as it reflects actual deviations from the normative CIT model, enables proportionate and legal risk

¹⁰ Robert Lizak, *Prawne aspekty neuronowego modelu zarządzania danymi w administracji federalnej Stanów Zjednoczonych z wykorzystaniem AI* (Warszawa: C.H. Beck, 2024); Robert Lizak, „Bariery wykorzystania AI w redukcji erozji bazy podatkowej CIT w Polsce na tle kontroli NIK”, in *AI 360°: innowacje i zastosowania sztucznej inteligencji w gospodarce, społeczeństwie i nauce*, edited by Agnieszka Siedlecka, Mariusz Pyra (Biała Podlaska: Akademia Bialska im. Jana Pawła II, 2026), 75–95, https://doi.org/10.29316/9788368103366_5; Dominik Bierecki, Christophe Gaie, Mirosław Karpiuk, „Artificial Intelligence in e-Administration” *Prawo i Więź*, no. 1(54) (2025): 383–407. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI54.1201>.

¹¹ David F. Engstrom, Daniel E. Ho, Catherine M. Sharkey, Mariano-Florentino Cuéllar, „Algorithmic Governance and the Administrative State”, Stanford Law School Working Paper (2020), 26.

pre-selection, and ultimately allows for the distinction between planning and fraud at the systemic level.

This article attempts to verify the hypothesis that the effective tax rate using AI can play a significant role in reducing the CIT gap. To confirm this hypothesis, it demonstrates that in the era of AI and Pillar Two, the ETR allows for a shift from subjective assessments of taxpayer intentions to robust data analysis, where ETR becomes a critical metric in systemic tax analytics. This is important because the dynamic growth of tax and financial data sources enables continuous ETR measurement in near real time, and AI allows for comparisons of ETR with profiles of similar entities, providing early warning of tax base erosion.

Furthermore, it was assumed that using AI to determine the ETR enables a quantitative measurement of the CIT gap by setting reference ETR levels and identifying significant deviations between the actual and expected ETR, which facilitates diagnosing the sources of the tax gap. Finally, an attempt was made to verify that the use of ETR in AI-based algorithmic risk management systems can positively influence the behavior of CIT taxpayers, leading to a voluntary reduction in aggressive tax strategies, contributing to a reduction in the CIT gap. The added value of this publication is its analysis of the discussed issue in the context of Poland and the Czech Republic. The aim of the comparison was to extract universal conclusions, given relatively similar institutional and macroeconomic factors.

To achieve the aims of the paper, it is necessary to summarize the existing knowledge concerning the ETR as critical data for ex ante evaluation, specifically in the era of AI and Pillar Two, and to critically analyze this knowledge through several examples from both Poland and the Czech Republic. Based on the general knowledge, it is clear that the ETR is an essential tool for identifying the tax compliance gap in CIT. Several comparative examples from Poland and the Czech Republic will prove this fact. The following part will demonstrate the impact of the algorithmic ETR analysis on the voluntary limitation of aggressive tax optimization by the CIT taxpayer. The conclusion shall summarize and synthesize the existing knowledge from the perspectives of tax systems themselves, corporate income taxpayers, national tax administrations and the states, and present the future development in both countries.

2 | ETR as a Critical Data Point for Ex Ante Evaluation in the Era of AI and Pillar Two

In Polish and Czech law, there is no strict legal definition of ETR. The situation is similar in EU law. Although Article 26(1) of Council Directive (EU) 2022/2523 assumes that ETR is the percentage ratio of the sum of the adjusted eligible taxes of all component units in a given jurisdiction to the jurisdiction's eligible net income (loss), this definition is specific and autonomous in nature, as it constitutes a special calculation rule for ETR for the purpose of determining the equalization tax of component units of international and domestic groups^[12]. This definition differs significantly from the traditional understanding of the effective tax rate in CIT, according to which ETR is the ratio of the amount of tax ultimately due (after taking into account all reliefs, exemptions, etc.) to the value of the tax base, which is the balance sheet income before tax (gross result)^[13]. The above definition of ETR is understood the same way in Poland and the Czech Republic.

Importantly, the ETR differs fundamentally from the nominal CIT rate. In Poland, the basic nominal CIT rate is 19% and a reduced rate of 9% for so-called small taxpayers, while in the Czech Republic it is 21%. The difference between the ETR and the nominal rate stems from the fact that the actual tax burden is usually lower or higher than the nominal rate, for reasons such as tax relief or cost accounting rules. It is worth emphasizing that, from 2025, large international groups, including those in Poland and the Czech Republic, are required to set their effective tax rate in a given jurisdiction relative to the 15% global minimum tax rate (Pillar Two).

¹² Council Directive (EU) 2022/2523 of 14 December 2022 on ensuring a global minimum level of taxation for multinational enterprise groups and large-scale domestic groups in the Union (OJ L 328, 22.12.2022, p. 1).

¹³ Frédéric Halleux, Christian Valenduc, *Effective Tax Rate and the Size of the Company in Belgium: An Empirical Investigation on Micro-Data*, Technical Report (2007); Tomasz Berent, „Stawka podatkowa w kalkulacji EVA w kontekście ogólnego modelu podatku dochodowego” *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, no. 48 (2009): 28–45; Michał Kowalski, „Miary efektywności podatkowej przedsiębiorstw” *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, no. 472 (2017): 167–176; Pierre Bachas, Anne Brockmeyer, Roel Dom, Camille Semelet, *Effective Tax Rates, Firm Size and the Global Minimum Tax*, Policy Research Working Paper 11090 (Washington, DC: World Bank Group, 2025), 1–5.

ETR could become a critical data point that is crucial to reducing the CIT gap^[14], because, being an indicator of the actual tax burden – calculated using AI – it enables the identification of deviations from the nominal CIT rate (19% or 9% in Poland and 21% in the Czech Republic), which can: 1) facilitate the identification of the risk of tax avoidance and aggressive optimization, 2) support the mechanism of the so-called minimum tax level, 3) automate risk analysis and reduce the CIT gap as part of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) vision of the digital transformation of tax administrations, aimed at making tax processes seamless, automatic and integrated with taxpayers' daily business systems.

For example, in practice, a low ETR level signals the risk of profit shifting, using tax havens, or abusing tax relief. Profit shifting may involve a manufacturing company generating very high revenues but reporting minimal profit or loss because it annually pays increasingly higher fees for „management services and know-how” to a parent company in another EU country. In Poland, processing data contained in JPK_CIT using an AI model can facilitate the detection of a sharp increase in the cost of intangible services, a lack of proportional growth in business scale, a significantly lower margin than comparable companies in the industry, and, ultimately, the concentration of costs in a single affiliated entity^[15]. In the Czech Republic, the tax administration does not use AI tools (including machine learning and data governance processes). Moreover, no clear timeframes for AI implementation in the tax administration have been set, despite the National Artificial Intelligence Strategy for 2030^[16] providing a general approach towards increased reliance on AI-driven tools in public administration and public services. Nonetheless, the

¹⁴ Cf. David Loshin, *The Practitioner's Guide to Data Quality Improvement*, MK Series on Business Intelligence (Burlington: Morgan Kaufmann, 2011).

¹⁵ Cf. *Kierunki działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2025–2028*, załącznik do zarządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2024 r. (Dz.Urz. Min. Fin. poz. 123); Ministerstwo Cyfryzacji, *Polityka rozwoju sztucznej inteligencji w Polsce do 2030 roku* (2025); Ministerstwo Finansów, „Wyloniliśmy zwycięzców dwóch wyzwań KAS na HackNation 2025 w Bydgoszczy!”, <https://www.gov.pl/web/finanse/wylonilismy-zwyciezcow-dwoch-wyzwan-kas-na-hacknation-2025-w-bydgoszczy>; Lizak, „Bariery wykorzystania AI”, 79, 90–91.

¹⁶ Ministerstwo przemysłu a obchodu, *Národní strategie umělé inteligence České republiky 2030* (2024), https://mpo.gov.cz/assets/cz/rozcestnik/pro-media/tiskove-zpravy/2024/7/AI_strategie.pdf.

Czech tax administration uses back-end technologies to help ensure taxpayer compliance, manage audits, process and verify tax declarations, and forecast revenues. These tools include data science and related analytics tools, application programming interfaces, identification systems, cloud storage, robotic process automation and network analysis^[17]. The most important tool is the MOJE daně (My Taxes) portal^[18]. It is not only the main interface for taxpayers to access online tax services, but this automated system also provides support for various activities of the tax administration.

An example of the use of tax havens is a company regularly paying interest on a loan granted by a related entity registered in a tax haven, even though it generates high cash flows and the loan interest rate is significantly higher than market rates. In this situation, using AI to analyze tax data can help uncover recurring payments to high-risk jurisdictions, structurally inflated financing costs, and a lack of economic justification for the debt (violation of thin capitalization and transfer pricing principles).

Finally, a company's abuse of tax relief occurs when it deducts R&D tax relief annually, reporting nearly identical amounts for „development work” costs, despite no increase in engineering employment, no change in business profile, and no new assets or work results. In this case, the use of AI could allow for the identification of repetitive cost patterns, a lack of correlation with actual investments, and deviations from industry benchmarks. Importantly, the use of AI is not intended to „prove guilt”, but rather to precisely identify statistically unjustified patterns that constitute a risk signal, and only secondarily a basis for suspected criminal and fiscal risk and justified audits of a smaller but better-selected group of taxpayers (accumulation of signals, repetitiveness, lack of substance, spurious activities). AI's ability to integrate and analyze a range of data from various sources within a capital group facilitates the correct calculation of the ETR basis for Poland or the Czech Republic^[19]. *Prima facie*, it appears that the minimum data necessary to establish the basis of ETR, i.e. GloBE Income, includes financial data from the accounting and consolidation systems of the capital group, data on the gross financial result (profit/loss

¹⁷ European Commission, *Mind the Gap Report – Czechia*, 16.

¹⁸ See <https://adisspr.mfcr.cz/pmd/home>.

¹⁹ Robert Lizak, „A Vision for an Integrated Data Infrastructure Using Artificial Intelligence to Analyze Household Income, Consumption, and Wealth in US Federal Law” *Financial Law Review* 41, no. 1 (2026): 57.

before tax) for each entity belonging to the group, as well as data on the accounting standard (IFRS, local GAAP, US GAAP).

Furthermore, it is essential to recognize and properly classify dividends and capital gains, non-deductible expenses, permanent tax differences (e.g., penalties and fines), and temporary differences. As can be seen, manually verifying the correctness of ETR calculations in a large international group is extremely difficult, if only due to the need to maintain consistency between accounting, tax, consolidation data, and information on the economic substance in a given jurisdiction. The situation is reversed with the use of AI, which not only enables the detection of tax base erosion, as ETR represents the actual, not nominal, tax burden, but also allows for the simulation of ETR even before the end of the financial year.

3 | ETR as a Tool for Identifying the Tax Compliance Gap in CIT

The goal of the Tax Administration 3.0 vision is to change the paradigm of tax administration functioning, consisting of moving from a post-control model to a near-real-time risk management model^[20]. This transition can also be understood as a shift from reactive tax enforcement towards a proactive model, in which predictive analytics enables tax risks to be identified before tax arrears or formal non-compliance materialize^[21]. In practice, this means that it is possible to detect early artificial reductions in ETR through intra-group costs, before tax arrears arise. For example, this can be achieved by analyzing data from electronic tax records, which allow for ongoing analysis of cost structure, transactions with related entities, and tax results. Data from the national e-invoicing system, in turn, enables the identification of invoices documenting intangible services, such as management, IT, or licensing services, along with information on their frequency, value, and contractors. Financial data then allows for the reconciliation of tax data with the balance sheet result and cash flows.

²⁰ See OECD, *Tax Administration 3.0: The Digital Transformation of Tax Administration* (Paris: OECD Publishing, 2020); OECD, *Tax Administration 3.0: From Vision to Strategy* (Paris: OECD Publishing, 2025).

²¹ Lizak, „Bariery wykorzystania AI”, 89.

The ability to integrate these data sources enables the effective use of AI in near-real-time, analyzing transaction patterns, detecting anomalies in intra-group cost structures, and automatically calculating the estimated ETR level. AI can then compare current ETRs with historical taxpayer data and industry benchmarks, and estimate ETR as the ratio of adjusted eligible taxes to eligible net income (taking into account Pillar Two/GloBE adjustments). If a risk of ETR falling below the minimum threshold (e.g., 15%) is detected, the system would generate a risk alert, enabling the tax administration to immediately intervene preventively, such as issuing a request for clarification, thereby minimizing potential arrears and ensuring compliance with the global minimum taxation rules. Such AI-supported risk assessment should, however, be distinguished from fully or partially automated administrative decision-making, which raises separate questions concerning the legal prerequisites and limits of algorithmic decision-making in administrative proceedings[22].

The AI-based ETR can be an objective tool for estimating the CIT tax gap. This is because the statutory CIT rate of 21%, adopted in the Czech Republic, which in Poland is 19% (with the possibility of a reduction to 9% for small taxpayers), can be a basic benchmark for deviations from these rates, which may indicate tax avoidance. More broadly, such an approach reflects a shift in public financial governance towards decision-making models in which risk and uncertainty are increasingly subject to quantitative assessment rather than exclusively ex post evaluation[23]. Therefore, it is first reasonable to compare the actual ETR for a specific taxpayer with the statutory CIT rate. If the actual rate is significantly lower than the statutory rate, there is a likelihood of identifying a tax gap caused by optimization or profit shifting. This gap can be quantified by multiplying the difference between the statutory rate and the actual ETR by the income base. Importantly, in Poland, the above monitoring would be facilitated by the minimum income tax introduced in 2024 for low-profit or loss-making

22 Marcin Kamiński, „Akt administracyjny zautomatyzowany. Zasadnicze problemy konstrukcyjne zastosowania systemów sztucznej inteligencji w procesach decyzyjnych postępowania administracyjnego na tle prawnoporównawczym” *Prawo i Więź*, no. 4(47) (2023): 281–304. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI47.798>.

23 Dominik Bierecki, Małgorzata Czuryk, Christophe Gaie, Jean Langlois-Berthelot, „Sovereignty by Design: Embedding Fiscal Risk Intelligence in Europe’s Defence-Digital Strategy” *Prawo i Więź*, no. 1(60) (2026): 147–164. <https://doi.org/10.36128/222k7566>.

companies (the so-called minimum CIT)[24]. In the Czech Republic, a similar role could be played by the temporary windfall tax (daň z neočekávaných zisků) introduced in 2023–2025 (a 60% surcharge on extraordinary profits in the energy, fuel, and banking sectors), which does not apply in 2026[25].

Additionally, ETR enables quantitative measurement of the CIT gap by establishing industry or sectoral benchmarks for ETR. Industry averages are already available through business intelligence platforms[26]. Benchmarks would enable comparison of a specific taxpayer's results with competitors, and identification of significant deviations from these levels may indicate aggressive tax planning (e.g., through high costs of intangible services). In Poland, data sources such as eKRS, PKD, e-Sprawozdania Finansowe, JPK_SF, CIT-8 with attachments, JPK_KR, JPK_CIT and other JPK_PD, KSeF, Country-by-Country Reporting (CbCR), and GloBE Information Returns can be used to establish industry or sector-specific benchmarks for the ETR. In the Czech Republic, all data can be gained from the MOJE daně portal. Another example of quantitatively measuring the CIT gap using ETR is the integration of ETR with the global minimum income tax (Pillar Two), which introduced a minimum effective tax rate of 15%. In Poland and the Czech Republic, a drop in ETR below 15% (after taking into account substantive exemptions) triggers a top-up tax mechanism. This mechanism allows for measuring and filling the tax gap, as the difference between 15% and the actual ETR, multiplied by GloBE income, determines the top-up amount.

The above indicates that ETR enables the diagnosis of the sources of the tax gap, providing a clear and quantitative reference point that allows for the transition from description to measurement. Furthermore, determining the difference between the statutory rate and the actual ETR can be directly converted into a monetary value by reference to the income base, meaning the tax gap is not a presumption but a quantifiable quantity. Finally, ETR allows for the

24 Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego (Dz.U. z 2025 r., poz. 769).

25 Cf. Finanční správa, <https://financnisprava.gov.cz/cs/dane/dane/dan-z-prijmu/dan-z-neocekavanych-zisku/dotazy-a-odpovedi>.

26 Cf. Robert Lizak, Sebastian Skuza, „Propozycje ograniczenia nadużyć w VAT z wykorzystaniem rozwiązań Business Intelligence. Autorskie propozycje wniosków de lege ferenda”, in *Międzynarodowe unikanie opodatkowania. Wybrane zagadnienia*, edited by Dominik J. Gajewski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2017), 195–208.

identification of specific sources of the gap, as it can be analyzed at sectoral (industry benchmarks), systemic (minimum tax, windfall tax), and cross-border levels (Pillar Two, including the 15% threshold and top-up tax). As a result, ETR, especially when using AI and integrated data sources, can not only pinpoint the existence of a CIT gap but also precisely determine its potential cause, scale, and origin.

4 | The Impact of the Algorithmic ETR Analysis on the Voluntary Limitation of Aggressive Tax Optimization by the CIT Taxpayer

The purpose of compliance with tax law is to ensure that the addressee of the norm behaves in the manner indicated by the normative authority, both in relation to the specific behavior specified in the wording of the legal norm, the legal system, as well as the mechanisms and policy of compliance with the law^[27]. There is no doubt that any change in law impacts the addressees of legal norms. The situation is similar to the use of new technologies or compliance strategies^[28]. ETR using AI is no exception, as it can have a significant impact on CIT taxpayers. The essence of this impact is to encourage CIT taxpayers to behave in a specific way, namely, to comply with tax law and voluntarily limit aggressive tax optimization.

First, it should be emphasized that the use of AI for algorithmic ETR risk assessment enables the ongoing generation of a specific tax rating, which assesses the reliability and credibility of a CIT taxpayer. While the tax administration's actions to date have been sporadic, with AI, the CIT taxpayer's assessment can be permanent, dynamic, and updated almost continuously. This means that a permanent deviation of the ETR from the reference level is identified as an increased risk, which should not be ignored by CIT taxpayers and the tax administration. As a result, there is a high probability that some CIT taxpayers will voluntarily adjust their ETR to an economically justified level, which would mitigate the risk and stabilize their tax rating.

²⁷ Lizak, *Prawne aspekty neuronowego modelu*, 111.

²⁸ Cf. Michał Mariański, Jakub Szczupakowski, „Rola soft law w zakresie MDR na przykładzie tzw. objaśnień podatkowych. Analiza prawno-porównawcza” *Studia Prawnoustrojowe*, no. 67 (2025): 269–282.

On the one hand, AI enables permanent, dynamic, and almost continuously updated assessment of CIT taxpayers. On the other hand, it allows for the generation of early warning signals, i.e., identifying symptoms of tax base erosion (e.g., a sudden drop in ETR). These signals could be automatically generated for CIT taxpayers, who could submit appropriate explanations or make self-corrections without escalating formal administrative or penal fiscal procedures. Finally, AI could be used to integrate ETR with Pillar Two requirements and national minimum tax mechanisms.

AI automatically monitors the effective rate by jurisdiction and group, identifying situations where it falls below statutory thresholds – including the key 15% threshold after taking into account substantive exclusions. The system can simulate the amount of a potential top-up tax before the end of the fiscal year. Aggressive optimization loses economic sense in such circumstances, as the potential benefit is neutralized by the algorithmically calculated top-up tax. Taxpayers see the direct cost of their strategy, and interpretational uncertainty gives way to a hard, predictable calculation. As a result, taxpayers cease striving to minimize their ETR below the minimum threshold and instead consciously maintain it safely above the minimum, systematically reducing the CIT gap.

5 | Conclusion

It is fundamental that the CIT tax system should strive to shift from ex post audits to continuous, data-driven risk management. In the context of digitalization, AI and Pillar Two, the traditional model of post-tax audit is losing its relevance, making a transition to an ex ante model based on data analytics necessary. The benefits include consistent compliance with tax regulations and increased tax revenue. Artificial intelligence and advanced tax analytics can more effectively combat tax evasion and avoidance, while also increasing fairness and reducing the costs of tax collection[29].

It seems necessary to combine data on all taxes, particularly in the area of VAT and income tax integration. Since the Czech Republic currently does not use any artificial intelligence tools in its tax administration, a first step could be to draw inspiration from an internal AI-based chatbot that helps auditors and public administration employees more quickly find and understand EU

29 See European Commission, *Mind the Gap Report – Czechia*, 1–2.

financing rules^[30]. In the case of Poland, it is recommended to increase the effectiveness of data reporting obligations enforcement and improve the efficiency of integrated database resource analysis^[31]. AI tools should be particularly helpful in tax audits. Artificial intelligence offers an opportunity to meet the growing demands for quality, speed, and consistency of audits^[32]. This is not about replacing human labor, but about intelligently using technology for routine and repetitive tasks. Artificial intelligence offers public administration a way to operate in a modern, efficient, and responsible manner.

The research determined that ETR should be treated as a critical data point in CIT analytics, as it enables objective, quantitative, and comparative identification of the CIT gap, providing measurable benchmarks (statutory rate, industry benchmarks, and the 15% Pillar Two threshold) and its sectoral, systemic, and cross-border location. ETR should even become a central input in CIT gap management systems. Consequently, tax administrations should base CIT oversight on algorithmic ETR analytics rather than on assessing taxpayer intent, as taxpayer intent is subjective, costly, and difficult to prove. This entails the need to change the paradigm in the qualification of taxpayers' activities by moving away from examining the taxpayer's motives towards determining the actual tax effect of the activity performed.

ETR is a critical data point in reducing the CIT gap using AI, as it enables ex ante identification and reduction of the gap, promotes taxpayer self-control, reduces the randomness of audits, increases system predictability and legal security for taxpayers, while transforming the taxpayer-administration relationship into a continuous and data-driven one. Furthermore, ETR is becoming a key indicator of CIT taxpayers' own tax risk, as the actual level of effective taxation, rather than formal compliance, increasingly determines the taxpayer's assessment by the administration, which not only encourages, but even forces active management of ETR as part of their own compliance strategies. This is further supported by the fact that in the AI era, aggressive tax optimization is no longer profitable and is becoming more predictable, as the administration

³⁰ Cf. Ministerstwo finansów, <https://www.mfcr.cz/cs/zahranici-a-eu/podpora-ze-zahranici/auditni-organ/zakladni-informace/umela-intelligence-ve-sluzbach-auditu>.

³¹ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli*, passim.

³² Cf. Sebastian Skuza, Robert Lizak, „AI Enables the Control of Public Finances: US Federal Government Initiatives” *Białostockie Studia Prawnicze* 28, no. 2 (2023): 184–185. <https://doi.org/10.15290/bsp.2023.28.02.11>.

has tools to neutralize its benefits even before the end of the tax year. Thus, maintaining the ETR at an economically justified level becomes a rational business strategy, because in an AI-based system the safest solution is to voluntarily maintain the ETR within the reference range, and compliance ceases to be a cost, becoming an element of risk and tax reputation management.

The integration of tax and financial data, ETR, and AI effectively ensures that the state has the tools to sustainably increase CIT revenues, as it becomes possible to systemically reduce the tax gap while simultaneously shifting from a repressive model to a preventive, proportionate, and data-driven one. This increases efficiency, reduces costs, and strengthens the legitimacy of the tax administration. Furthermore, combining ETR with Pillar Two strengthens the state's fiscal sovereignty in the global economy, enabling the effective enforcement of a global minimum tax rate and counteracting profit shifting by international groups. Finally, a comparison of Poland and the Czech Republic demonstrates the universality of ETR as an indicator of tax fairness, regardless of differing nominal CIT rates and national instruments, demonstrating that ETR acts as a neutral and comparable metric. Equally important is the fact that, on the one hand, ETR is not specific to a given country's legal system, and, on the other, the impact of ETR and AI on taxpayer behavior is transnational in nature.

Bibliography

- Bachas, Pierre, Anne Brockmeyer, Roel Dom, and Camille Semelet. *Effective Tax Rates, Firm Size and the Global Minimum Tax*. Policy Research Working Paper 11090. Washington, DC: World Bank Group, 2025.
- Barra, Patricio, Eric Hutton, and Polina Prokof'yeva. *Corporate Income Tax Gap Estimation by Using Bottom-Up Approaches*. International Monetary Fund, 2023.
- Berent, Tomasz. „Stawka podatkowa w kalkulacji EVA w kontekście ogólnego modelu podatku dochodowego.” *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, no. 48 (2009): 28–45.
- Bierecki, Dominik, Małgorzata Czuryk, Christophe Gaie, and Jean Langlois-Berthelot. „Sovereignty by Design: Embedding Fiscal Risk Intelligence in Europe's Defence-Digital Strategy.” *Prawo i Więź*, no. 1(60) (2026): 147–164. <https://doi.org/10.36128/2z2k7566>.
- Bierecki, Dominik, Christophe Gaie, and Mirosław Karpiuk. „Artificial Intelligence in e-Administration.” *Prawo i Więź*, no. 1(54) (2025): 383–407. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI54.1201>.

- Brun, Lidia, Raffael Speitmann, Andrzej L. Stasio, and Daniel Stoehlker. *The Corporate Income Tax Gap. A European Approach to Measuring Losses in Corporate Tax Revenues*. JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms, no. 07/2025, JRC144350. European Commission, Joint Research Centre, 2025.
- Derdak, Anna. *Wybrane obowiązki informacyjne podatników. System podatkowy w dobie digitalizacji*. Warszawa: C.H. Beck, 2024.
- Engstrom, David F., Daniel E. Ho, Catherine M. Sharkey, and Mariano-Florentino Cuéllar. „Algorithmic Governance and the Administrative State.” Stanford Law School Working Paper, 2020.
- Gajewski, Dominik J. „Wpływ optymalizacji podatkowej na dochody budżetowe państwa.” In *Międzynarodowe unikanie opodatkowania. Wybrane zagadnienia*, edited by Dominik J. Gajewski. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.
- Halleux, Frédéric, and Christian Valenduc. *Effective Tax Rate and the Size of the Company in Belgium: An Empirical Investigation on Micro-Data*. Technical Report, 2007.
- Johansson, Åsa, Øystein B. Skeie, Stéphane Sorbe, and Carlo Menon. *Tax Planning by Multinational Firms: Firm-Level Evidence from a Cross-Country Database*. OECD Economics Department Working Papers, no. 1355. Paris: OECD Publishing, 2017.
- Kamiński, Marcin. „Akt administracyjny zautomatyzowany. Zasadnicze problemy konstrukcyjne zastosowania systemów sztucznej inteligencji w procesach decyzyjnych postępowania administracyjnego na tle prawnoporównawczym.” *Prawo i Więź*, no. 4(47) (2023): 281–304. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI47.798>.
- Kłosowiak, Miłosz. *Wymiana informacji w sprawach podatkowych a ochrona praw podatnika*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2025.
- Konopczak, Karolina, and Aleksander Łżykowski. „Efekt fiskalny uszczelniania systemu podatkowego w Polsce: próba oszacowania w zakresie podatku CIT.” *Ekonomista*, no. 1 (2021): 25–55.
- Kowalski, Michał. „Miary efektywności podatkowej przedsiębiorstw.” *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, no. 472 (2017): 167–176.
- Lipniewicz, Rafał. *Przeciwdziałanie międzynarodowemu unikaniu opodatkowania w polityce Unii Europejskiej*. Wrocław, 2025.
- Lizak, Robert. *Prawne aspekty neuronowego modelu zarządzania danymi w administracji federalnej Stanów Zjednoczonych z wykorzystaniem AI*. Warszawa: C.H. Beck, 2024.
- Lizak, Robert. „A Vision for an Integrated Data Infrastructure Using Artificial Intelligence to Analyze Household Income, Consumption, and Wealth in US Federal Law.” *Financial Law Review* 41, no. 1 (2026): 47–62.
- Lizak, Robert. „Bariery wykorzystania AI w redukcji erozji bazy podatkowej CIT w Polsce na tle kontroli NIK.” In *AI 360°: innowacje i zastosowania sztucznej inteligencji w gospodarce, społeczeństwie i nauce*, edited by Agnieszka Siedlecka, Mariusz Pyra, 75–95. Biała Podlaska: Akademia Bialska im. Jana Pawła II, 2026. https://doi.org/10.29316/9788368103366_5.

- Lizak, Robert, and Sebastian Skuza. „Propozycje ograniczenia nadużyć w VAT z wykorzystaniem rozwiązań Business Intelligence. Autorskie propozycje wniosków de lege ferenda.” In *Międzynarodowe unikanie opodatkowania. Wybrane zagadnienia*, edited by Dominik J. Gajewski, 195–208. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.
- Loshin, David. *The Practitioner's Guide to Data Quality Improvement*. MK Series on Business Intelligence. Burlington: Morgan Kaufmann, 2011.
- Mariański, Michał, and Jakub Szczupakowski. „Rola soft law w zakresie MDR na przykładzie tzw. objaśnień podatkowych. Analiza prawno-porównawcza.” *Studia Prawnoustrojowe*, no. 67 (2025): 269–282.
- Murphy, Richard, and Andrei Guter-Sandu. *Resources Allocated to Tackling the Tax Gap: A Comparative EU Study*. London: City, University of London, 2018.
- Sawulski, Jakub, Katarzyna Bąkowska, and Michał Gniazdowski. *Luka CIT w Polsce w latach 2014–2018*. Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny, 2020.
- Sawulski, Jakub, Katarzyna Bąkowska, and Michał Gniazdowski. *Luka CIT w Polsce*. Working Paper, no. 2. Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny, 2022.
- Skuza, Sebastian, and Robert Lizak. „AI Enables the Control of Public Finances: US Federal Government Initiatives.” *Białostockie Studia Prawnicze* 28, no. 2 (2023): 175–195. <https://doi.org/10.15290/bsp.2023.28.02.11>.
- Wiatrowski, Roman. „Czy globalny podatek minimalny rzeczywiście przyczyni się do zwalczania szkodliwej konkurencji podatkowej?” In *Globalny podatek minimalny. Opodatkowanie wyrównawcze jednostek wchodzących w skład grup międzynarodowych i krajowych*, edited by Dominik J. Gajewski, Monika Laskowska, 25–39. Warszawa: Wolters Kluwer, 2025.



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>

Crimean Tatars: 10 Years under Russian Occupation

Abstract

Since 2014, Ukraine's civilian population has experienced the worst atrocities since World War II. Not stopping at the annexation of Crimea and parts of territories in eastern Ukraine, Russia launched an unjustified and illegal aggressive war against Ukraine in February 2022. The Crimean Tatars, who had already been persecuted and deported by the USSR authorities almost 100 years ago, have again found themselves targeted by Russia. Since the occupation of Crimea by the Russian Federation, Crimean Tatars have faced grave violations of their rights, such as killings, enforced disappearances, torture and inhuman or degrading treatment, illegal searches and unjustified legal proceedings, "passportisation" and the transfer of detainees from Crimea to the Russian Federation. The purpose of the article is to present Russia's violations of selected rights of Crimean Tatars and to analyze the effectiveness of international legal instruments for the protection of these rights.

KEYWORDS: Crimean Tatars, indigenous peoples, the annexation of Crimea, Mejlis, discrimination.

SŁOWA KLUCZOWE: Tatarzy krymscy, ludność tubylcza, aneksja Krymu, Mejlis, dyskryminacja.

VITA CZEPEK – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Warszawski, e-mail: v.czepek@wpia.uw.edu.pl, ORCID – 0000-0002-9372-1784.

1 | Introduction

The Autonomous Republic of Crimea is the only territorial unit of the Ukrainian state where Ukrainians do not remain in the majority relative to other nationalities. According to the 2001 Census, Russians made up 58.3%, Ukrainians 24.3%, and Crimean Tatars 12% of Crimea's population[1].

Under Ukrainian law, Crimean Tatars enjoyed national minority status until 2014[2]. The basic acts regulating the rights of national minorities in Ukraine included: Constitution of June 28, 1996, the Law on National Minorities in Ukraine of 25 June 1992, and the Declaration on the Rights of Nationalities of Ukraine of 1 November 1991, which is, however, not a binding act.

The situation in Ukraine was worse when it comes to protecting the rights of indigenous peoples. Among international regulations, the legally binding definition of indigenous peoples is contained in the Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, adopted on March 7, 1989 by the International Labour Organization. The Convention provides a partial definition of indigenous peoples, assuming that they are peoples in independent states who are recognized as indigenous by virtue of their descent from the population of that state or geographic region and who, regardless of their legal status, have retained certain social, economic, cultural and political institutions of their own[3]. However, Ukraine is not a party to this international agreement. The case is analogous with the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP), which Ukraine abstained from voting on in 2007. This attitude of the Ukrainian state has made it particularly difficult to realize the rights of indigenous peoples. Among national regulations, only

1 Всеукраїнський перепис населення 2001, <http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality>, (accessed: 30.02.2025).

2 Both the Constitution of Ukraine and the 1991 Declaration do not formulate a definition of minorities, but acknowledge the fact that citizens of 130 nationalities reside on the territory of Ukraine. As an example of one of the first legal definitions in Europe, the concept of minorities was defined in Article 3 of the 1992 Law. According to this Law national minorities include groups of Ukrainian citizens who are not Ukrainians by descent, show a sense of national consciousness and community among themselves. The Crimean Tatars fulfil the hallmarks of the definition, which is formulated in a very simplistic manner. In 2023, this Law was replaced by the new Law on national minorities (communities) of Ukraine.

3 Art.1 of ILO Convention Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, 1989 (No. 169).

the 1996 Constitution of Ukraine lists indigenous peoples along with national minorities as subjects, the development and consolidation of which the Ukrainian state supports. By contrast, in the Constitution of the Autonomous Republic of Crimea, passed two years later, indigenous peoples were not included at all[4].

The annexation of Crimea by Russia in 2014 contributed to changes in Ukrainian legislation in the context of the legal status of Crimean Tatars. On 20 March 2014 the Verkhovna Rada of Ukraine adopted a resolution on the guarantees of the rights of the Crimean Tatar people within the Ukrainian state, in which it recognized the Kurultai and Mejlis as the representative bodies of the Crimean Tatar people, and the Crimean Tatars as an indigenous nation[5]. Ukraine guaranteed the protection and realization of the Crimean Tatar people's right to self-determination within the framework of a sovereign and independent Ukrainian state, and endorsed the 2007 United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. Also positive is the appointment, on 3 November 2014, of the Representative of the President of Ukraine for the affairs of the Crimean Tatar people, whose task is to protect the constitutional rights of the Crimean Tatar people as an indigenous nation of Ukraine[6]. In reality, however, the changes introduced by the Ukrainian authorities do not affect the situation of Crimean Tatars on the territory of the annexed peninsula.

The purpose of the article is to present Russia's violations of selected rights of Crimean Tatars and to analyze the effectiveness of international legal instruments for the protection of these rights.

4 See more: Vita Zagórowska, *Status prawny Tatarów krymskich*, Katedra Ochrony Praw Człowieka i Prawa Międzynarodowego Humanitarnego Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2015.

5 Постанова Верховної Ради України Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави, (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 15, ст.581).

6 Указ Президента України Про Положення про Уповноваженого Президента України у справах кримськотатарського народу, № 841/2014, від 3 листопада 2014, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/841/2014> (accessed: 30.02.2025).

2 | Violations by Russia of selected rights of Crimean Tatars

Despite the reaffirmation of the territorial integrity of Ukraine in resolutions of the United Nations^[7], the Council of Europe^[8] or the European Union^[9], the effective authority in Crimea continues to be exercised by the Russian state. Under international law, Russia's actions in Crimea in February and March 2014 should be assessed as an act of aggression and the annexation of the peninsula to Russia as an occupation. The annexation of Crimea by Russia does not exclude the application of the provisions of the Geneva and Hague Conventions by the Russian state, authorizing the Russian authorities to issue only such decisions as are necessary in the course of administering the occupied territory. For obvious reasons, Russia has not implemented the provisions contained in the above-mentioned international agreements. In this case, not only the failure to comply with the law in force in the occupied territory, but also the change of the status of the territory in question should be assessed as violations^[10].

Since the occupation of Crimea and the city of Sevastopol (Crimea) by the Russian Federation, Crimean Tatars have faced grave violations of their rights. These include killings, enforced disappearances, torture and inhuman or degrading treatment, illegal searches and unjustified legal proceedings, “passportisation” and the transfer of detainees from Crimea to the Russian Federation^[11].

⁷ Resolution adopted by the General Assembly on 27 March 2014, A/RES/68/262.

⁸ Resolution 1990 (2014), adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) on April 10, 2014.

⁹ European Parliament resolution on the invasion of Ukraine by Russia (nr 2014/2627) from 13 March 2014.

¹⁰ Crimea: Persecution of Crimean Tatars Intensifies, at: <https://www.hrw.org/news/2017/11/14/crimea-persecution-crimean-tatars-intensifies>, (accessed: 10.03.2025), See more: Elżbieta Karska, Karol Karski, Introduction: Extraterritorial Scope of Human Rights, “International Community Law Review” 2015, t. 17, nr 4-5, s. 395-401, DOI: 10.1163/18719732-12341311.

¹¹ European Parliament resolution of 15 September 2022 on human rights violations in the context of the forced deportation of Ukrainian civilians to and the forced adoption of Ukrainian children in Russia (2022/2825(RSP))

2.1. Freedom of expression

A mandatory re-registration process concerned media outlets in Crimea. This process conducted under Russian law and overseen by the Russian media regulator Roskomnadzor, led to a 90% reduction in the number of media outlets in Crimea. Unlike the Russian-language ones, Crimean Tatar media - such as the news agency QHA, the television channel ATR and the children's television channel Lale - were denied re-registration, despite repeated attempts^[12]. The representatives of the television channel ATR were repressed. Most of the editorial staff had to leave the peninsula as freedom of speech was being violated in Crimea.

In 2021, a court in Crimea fined the editor-in-chief of the Crimean Tatar newspaper Qırım for “abuse of the freedom of mass information” in connection with its publication in 2020 of the report of the UN Secretary-General on the situation of human rights in Crimea. The reason for the punishment was the publication of a Russian translation of the report, which refers to the Mejlis. According to Russian Federation law, as applied in Crimea, the “distribution of information” about the Mejlis, without indicating that its activities are prohibited in Russia, is itself prohibited^[13].

Since 2014, a number of alerts relating to the treatment of journalists have been documented from Crimea, including Crimean Tatar citizen journalists and bloggers. They are usually convicted of “membership in a terrorist organization”, “making calls for extremist activity”, “complicity in sabotage”, disseminating false information of public importance (if the views expressed in the articles contradict the official position of the Russian authorities)^[14]. Often, proceedings in civilian cases are conducted by military courts and detainees are tortured and forced to confess.

After the full-scale invasion of Ukraine, new repressive criminal law provisions were passed by the Russian parliament. They have been used as

¹² Crimean Tatar media will shut down as arbitrary registration deadline expires, Amnesty International, at <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/03/crimean-tatar-media-will-shut-down-as-arbitrary-registration-deadline-expires/> (accessed: 10.03.2025).

¹³ Report of the Secretary-General on the situation of human rights in the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, Ukraine, from 1 July 2020 to 30 June 2021, par. 22.

¹⁴ Crimean Tatars' struggle for human rights by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, 18 April 2023, p. 20-21. The list of alerts is available at: <https://fom.coe.int/en/recherche;motCle=Crimean%20tatars>.

a basis for tightening censorship through the criminal prosecution of many Crimean Tatar activists and journalists^[15].

Such broadcasting restrictions, the regular blocking of internet sites and harassment of journalists and bloggers leave Crimean Tatars feeling isolated and threatened. Also contributing to Crimea's isolation is the denial of entry to Crimea and the ban on entry into the Russian Federation for many journalists.

2.2. Freedom of religion

Under the occupier's law, all religious communities were required to re-register by 1 January 2016. According to the OHCHR report only 365 religious communities operating in Crimea were re-registered on that date. Over 1,000 religious communities that were recognized under Ukrainian law had not re-registered, and therefore did not have a legal status. Stringent legal requirements under Russian legislation, such as submitting a list of all community members or information on the "basis of the religious belief", have prevented or discouraged the re-registration of many religious communities^[16]. Additionally, many members of religious minorities, particularly Crimean Tatars, had reportedly refused Russian citizenship and were unable under occupation law to register a religious community.

In 2014, the Russian occupation government created the Tauride Muftiate as an alternative to the Spiritual Administration of Muslims of Crimea (SAMC), Ukraine's biggest Muslim group. According to the Mejlis, the SAMC was forced to cooperate with Russian occupation authorities and had to represent the views of the occupying power. The SAMC's refusal to cooperate would result in it being replaced by the Tauride Muftiate, which was under the direction of the Russian intelligence services. The decision to cooperate with the occupation authorities was also influenced by the searches carried out in mosques, the withdrawal of religious literature banned in Russia, and the inspections of madrassas carried out by the various agencies^[17]. Mejlis leaders stated that the

¹⁵ Ibidem, p. 21.

¹⁶ Tenth report of OHCHR on the situation of human rights in Ukraine, based on the work of the United Nations Human Rights Monitoring Mission in Ukraine (HRMMU), from 16 February to 15 May 2015, para. 168.

¹⁷ Elmira Muratova, *The Transformation of the Crimean Tatars' Institutions and Discourses After 2014*, *Journal of Nationalism, Memory & Language Politics*, vol. 13(1), 2019, p. 53; See more: Viktoriia Demydova, *Internal and external dimensions of the Crimean crisis before and after 2014*, a Thesis Submitted to the Graduate School of Social Sciences of Middle East Technical University, February 2017.

SAMC no longer represented the views of its worshippers, and they registered an independent SAMC on Ukrainian-controlled territory^[18].

At the international conference in 2023, the Mufti of Crimea and Chairman of the SAMC, Aider Rustemov, stated that Russia is “slowly killing the Crimean Tatar people” in the temporarily occupied Crimea. In the context of freedom of religion, he highlighted the “prevailing atmosphere of fear in Crimea due to constant searches of the homes and mosques of Crimean Tatars, surveillance of the mosques, forced collection of data, imprisonment on fabricated charges, and mockery of Muslims’ faith”^[19]. It is also worth noting that the police are slow to investigate attacks on Islamic religious properties or refuse to investigate them at all.

2.3. The right to freedom of association

In 2016, the Russian Federation’s escalating pressure on the Tatar community culminated in the prohibition of the Mejlis of the Crimean Tatar People, a self-governing body of the Crimean Tatar people. On 26 April 2016, the “supreme court of Crimea” declared the Mejlis to be an extremist organization and banned its activities in Crimea. Eight members of the Mejlis were fined for holding an “illegal meeting” in September 2016, and Mejlis members have been unable to organize the community’s annual commemoration of the victims of the Soviet deportation of Crimean Tatars^[20]. Previously, in 2014, “Russian authorities in Crimea” banned Mustafa Dzhemilev (former Chairman of the Mejlis) and Refat Chubarov (Chairman of the Mejlis) from entering Russia and Crimea for 5 years. In the case of R. Chubarov, in 2015 Russia initiated an international search in relation to crimes allegedly committed under Part 2, Article 280 (public calls for actions meant to destroy the territorial integrity of the Russian Federation) of the Russian Criminal Code. The search was stopped as, according to the Interpol Charter, “any interferences into political or military.... affairs are categorically prohibited”^[21].

¹⁸ United States Department of State, 2015 Report on International Religious Freedom – Ukraine (Crimea), 10 August 2016, available at: <https://www.refworld.org/docid/57add8of15.html> (accessed: 15.03.2025).

¹⁹ <https://zmina.info/en/news-en/russia-is-slowly-killing-the-crimean-tatar-people-in-the-temporarily-occupied-peninsula-mufti-of-crimea/>

²⁰ Request for the indication of provisional measures of protection submitted by Ukraine from 16 January 2017, par. 12, available at: <https://www.icj-cij.org/case/166>.

²¹ MP Chubarov no longer wanted by Interpol – Avakov, <https://en.interfax.com.ua/news/general/303093.html>, (accessed: 10.03.2025).

Tatar leaders continue to be arrested for “crimes” such as declaring that Crimea is part of Ukraine. Crimean Tatar leader and vice-president of the Mejlis Ilmi Umerov and vice-president of the Mejlis Akhtem Chiyyoz were sentenced to two years’ imprisonment and eight years’ imprisonment, respectively[22].

The full-scale invasion of Ukraine did not reduce persecution in Crimea. Prominent members and activists of the Crimean Tatar community, as well as local lawyers who have represented victims of politically motivated accusations, continue to be the targets of unlawful searches, arbitrary arrests, high fines and administrative detentions. For example, prisoner of conscience N. Dzhelyal, a former member of the Mejlis, was convicted on false charges of sabotage and sentenced to 17 years’ imprisonment. On 15 July 2022, three lawyers were disbarred in retaliation for defending Crimean Tatar activists against politically motivated charges in Russian-occupied Crimea[23].

Russia also uses its anti-extremism and counterterrorism laws against persons whom the Russian authorities deem affiliated with such organizations. This includes the Hizb ut-Tahrir organization, which has been banned in Russia since 2003 but remains legal under Ukrainian law. As of February 2023, there were at least 98 Crimean Tatars prosecuted and detained for their alleged membership or affiliation with Hizb ut-Tahrir, of whom 73 were serving prison sentences ranging between 10 and 20 years in Russian prisons and colonies[24]. Since the start of Russia’s full-scale invasion of Ukraine, Crimean Tatars have also been detained in other parts of Ukraine occupied by Russian troops, and later transferred to detention facilities in Crimea. This was particularly the case for persons allegedly affiliated with the ‘Noman Çelebicihan Crimean Tatar Volunteer Battalion’, which is a Ukrainian paramilitary unit named after the early 20th century Crimean Tatar statesman who was executed by the Bolsheviks. It was also recognized by the Supreme

²² European Parliament resolution on the cases of Crimean Tatar leaders Akhtem Chiyyoz, Ilmi Umerov and journalist Mykola Semena (2017/2869(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2017-0559_EN.html, (accessed: 14.03.2025).

²³ <https://www.amnesty.org/en/location/europe-and-central-asia/ukraine/report-ukraine/>

²⁴ Crimean Tatars’ struggle..., *op.cit.*, p. 14.

Court of the Russian Federation as a “terrorist organization” in June 2022[25].

Since 2014, the occupation authorities have prevented the Crimean Tatars from taking part in commemorations of the deportation of Crimean Tatars in 1944. In 2015, residents who had taken part in the commemoration were systematically sought out for interrogation. In 2017, city authorities in Simferopol banned such commemorations in the central square. Eight Crimean Tatars were detained for conducting unauthorized actions by walking in the street with a Crimean Tatar flag. In Feodosiia, the police blocked access to a memorial stone where people were planning to lay flowers[26].

2.4. Right to education and the preservation of Crimean Tatar cultural heritage

After the annexation, the President of the Russian Federation, Vladimir Putin, signed a Decree *on Measures of Rehabilitation of Armenian, Bulgarian, Greek, Italian, Crimean Tatar and German Peoples and State Support for Their Revival and Development*. The main aim of the document was restoring historical justice and elimination of consequences of illegal deportation of Crimean Tatar and other peoples from the territory of the Crimean Autonomous Soviet Socialist Republic and violations of their human rights[27]. As a consequence, in the “Constitution of the Republic of Crimea” of 11 April 2014, the Russian Federation recognized the Crimean Tatar language as one of the official languages of the Republic of Crimea[28]. Despite the adopted illegal regulations, Russian is the dominant language in education, the media and public places.

The implementation of the educational policy of the Russian Federation on the peninsula is aimed at drastically reducing the use of Ukrainian and Crimean Tatar languages in the educational process. According to the UNESCO’s follow-up to decisions and resolutions, there is no education in the

²⁵ Crimean Human Rights Group, Review on the human rights situation in Crimea, July – September 2023, p. 6, https://crimeahrg.org/wp-content/uploads/2023/12/2_en-1.pdf, (accessed: 14.03.2025).

²⁶ High Commissioner for Human Rights Report on the human rights situation in Ukraine 16 November 2015 to 15 February 2016, par. 192; High Commissioner for Human Rights Report on the human rights situation in Ukraine 16 May to 15 August 2017, par.142.

²⁷ Decree *On Measures of Rehabilitation of Armenian, Bulgarian, Greek, Italian, Crimean Tatar and German Peoples and State Support for Their Revival and Development* signed by the President of the Russian Federation, Vladimir Putin on 21 April 2014, № 268.

²⁸ Article 10 p.1 of The Constitution of the Republic of Crimea from 11.04.2014.

Ukrainian language left in Crimea at all and there are obvious discrepancies between the formal language status of the school and the *de facto* use of Crimean Tatar in the curriculum. In several documented cases, school administrations rejected parents' requests to organize a Crimean Tatar class or increase the hours the Crimean Tatar language was taught. Moreover, there is a widespread practice whereby school authorities force parents to refuse in writing instruction of their children in any language other than Russian[29].

Additionally, the introduction of so-called "military-patriotic education" programs into the educational system of Ukrainian Crimea is focused on militarizing the consciousness of children and youth in Crimea. The main aim of the program is to form in children a positive attitude not only towards the war, but also towards paramilitary formations, in particular those that were involved in recorded human rights violations in Crimea. The Mejlis of the Crimean Tatar people is repeatedly represented to schoolchildren as a "terrorist organization"[30].

It should also be noted that according to NGOs' information, the Russian Federation is committing attacks on Crimean Tatar cultural heritage trying to erase traces of the cultural presence of the Crimean Tatars on the peninsula.

For example, by 2017 the Russian occupying authorities had registered the illegal appropriation of 32 historic buildings of the Bakhchysarai Palace of the Crimean Khans. Then, Russia launched large-scale, barbaric "restoration works" at this site in total defiance of international law, in particular of the relevant UNESCO Conventions. The Khan's Palace in Bakhchysarai is on the UNESCO World Heritage Tentative List. It constitutes not only a site of national significance for Ukraine, but also an integral part of the cultural heritage of the Crimean Tatar people[31].

The devastation of the Crimean Tatars' cultural heritage, with at least 150,000 objects destroyed, was also highlighted during the debate of the Council of Europe's Congress of Local and Regional Authorities on 15 October

29 Follow-up to decisions and resolutions adopted by the Executive Board and the General Conference at their previous sessions, UNESCO 210 EX/5.I.C, Paris, 9 October 2020, p. 18-19.

30 Ibidem.

31 Follow-up to decisions and resolutions adopted by the Executive Board and the General Conference at their previous sessions, UNESCO 210 EX/5.I.C, Paris, 9 October 2020, p. 10-11.

2024[32].

The occupiers desecrate and destroy memorial sites dedicated to Crimean Tatars, including monuments and tombstones in cemeteries, plaques commemorating Crimean Tatars who perished during World War II, and various monuments bearing Crimean Tatar symbols. In the first six years of occupation, 23 such incidents were recorded. As a rule, acts of vandalism increase around important dates commemorating the deportation of Crimean Tatars in 1944[33].

2.5. Mobilization

Another serious violation of international law, in particular the Fourth Geneva Convention, is forced mobilization in occupied territories. According to the Statute of the International Criminal Court, compelling the nationals of the hostile party to take part in the operations of war directed against their own country amounts to a war crime[34].

The Ukrainian President's representative in the Autonomous Republic of Crimea stated that, in the first few days of mobilization alone, Crimean Tatars received around 1,500 summonses from Russian authorities. Such action had a double justification. The first was to remove the "undesirables" because they were seen as a disloyal part of the population. The second was to show Crimean Tatars' disloyalty to Ukraine by their fighting in the Russian army[35]. There have also been reported cases of convicted Crimean Tatars being forced to accept Russian citizenship and go to war[36].

The announcement of mobilization triggered another wave of Crimean Tatars fleeing the peninsula. The situation of Crimean Tatars is dramatic. Their population decreased from 243,400 in the last Ukrainian census to just 42,254

32 Destruction of cultural heritage in Ukraine, 47th session of Congress of Local and Regional Authorities, 15 October, 2024, <https://www.coe.int/en/web/congress/-/destruction-of-cultural-heritage-in-ukraine>, (accessed: 2.05.2025).

33 Genocide of the Crimean Tatars: an ongoing crime, available at: <https://www.ukrainer.net/en/genocide-of-the-crimean-tatars/>, (accessed: 2.05.2025).

34 Art. 8 (2) (b) (xv) of the Statute of the International Criminal Court, adopted on 17 July 1998 in Rome.

35 Genocide of the Crimean Tatars: an ongoing crime, <https://www.ukrainer.net/en/genocide-of-the-crimean-tatars/>, (accessed: 5.05.2025).

36 <https://crimeahrg.org/en/a-convicted-crimean-tatar-is-forced-to-take-out-russian-citizenship-and-go-to-war/>

since the occupation began^[37].

It is worth noting that fleeing the peninsula was very difficult due to the lack of valid travel documents and/or documents issued by Russia. Cases have been reported at some of the European Union's external borders where Crimean Tatars have been denied entry and turned away^[38].

Also of concern is the situation of dozens of Crimean Tatars who have been taken into Russian captivity. Their names are included on the Ukrainian government's list for negotiations over the release of prisoners of war, but the Russian authorities continue to refuse to agree to the release of Crimean Tatar prisoners^[39].

3 | The protection of Crimean Tatars in the light of international law

Crimea continues to be officially subject to the constitution and laws of Ukraine. The lack of acceptance of the annexation of Crimea, both by the vast majority of countries and international organizations, does not in practice prevent Russia from treating the peninsula as part of its state. Consequently, the Russian Federation has violated a number of agreements on humanitarian law, the law of armed conflict, the international protection of human rights and others. The Russian authorities ban access to the peninsula for international observers and monitoring groups that collect information on violations of human rights in Crimea. Moreover, Russia's position in the international arena, particularly its status as a permanent member of the UN Security Council, significantly impedes the assertion of the rights of the Ukrainian state and its people. Despite that, Ukraine has endeavored to use all judicial means at the international level in relation to the violation of a number

³⁷ Request for the indication of provisional measures of protection submitted by Ukraine in the case Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation).

³⁸ Crimean Tatars' struggle for human rights by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, 18 April 2023, p. 24.

³⁹ Ibidem, p. 15; Abductions, Torture, 'Hybrid Deportation': Crimean Tatar Activist Describes Six Years Under Russian Rule, <https://www.rferl.org/a/abductions-torture-hybrid-deportation-crimean-tatar-activist-describes-six-years-under-russian-rule/30493504.html>.

of international agreements by the Russian Federation. These include both compulsory jurisdiction and arbitration.

3.1. Human Rights Council

Despite the positive changes made by the Ukrainian authorities after the annexation of the Crimean peninsula, in particular the granting of indigenous status to Crimean Tatars, the reality is that representatives of this group do not have much choice of effective means to protect their rights at the international level. Within the UN, Crimean Tatars often use the mechanisms provided by the Human Rights Council^[40]. They include such monitoring mechanisms as the UN Permanent Forum on Indigenous Issues, the Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples or the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples.

Crimean Tatars make full use of the available means to protect their rights in this regard. For example, in 2023 representatives of the Crimean Tatar Resource Center met with UN Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples. They informed the Special Rapporteur about the state of the indigenous peoples of Ukraine in the conditions of war and invited him to take part in the work of the Working Group on the restoration of the rights of indigenous peoples in Crimea^[41].

In April 2025, Refat Chubarov, as a member of the Delegation of Ukraine at the UN Permanent Forum on Indigenous Issues, delivered a statement on the financing of Indigenous Peoples' work and participation across the multilateral and regional system. R. Chubarov highlighted the difficulty of achieving the objectives discussed in the circumstances of the occupation, referring to Russia's annexation of Crimea^[42].

⁴⁰ See more: Elżbieta Karska, Elżbieta H. Morawska, Jakub Czepek, Łukasz D. Dąbrowski, Bartosz Oręziak, Katarzyna Gałka, *Human Rights in the European Paradigm of the Protection of Aliens*, Warszawa: Cardinal Stefan Wyszyński University 2023, p. 21-72, DOI: 10.13166/hr/QHLC7301.

⁴¹ CTRC met with UN Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, <https://ctrcenter.org/en/ctrcc-met-with-un-special-rapporteur-on-the-rights-of-indigenous-peoples>, (accessed: 18.05.2025).

⁴² Statement of the Delegation of Ukraine at the UN Permanent Forum on Indigenous Issues delivered by Mr. Refat Chubarov (23 April 2025), <https://un.mfa.gov.ua/en/news/statement-delegation-ukraine-un-permanent-forum-indigenous-issues-delivered-mr-refat-chubarov-23-april-2025>, (accessed: 18.05.2025).

In 2023, taking into account the situation of the Crimean Tatars and other Indigenous Peoples in the world, the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples prepared a study on the impact of militarization on the rights of Indigenous Peoples. The study concludes with Expert Mechanism Advice No. 16 (2023), which consists of dozens of recommendations to states, focusing, *inter alia*, on establishing effective and credible safeguard mechanisms to address human rights abuses against Indigenous Peoples in the context of militarization and conflict^[43].

The weakness of the special procedures and expert mechanisms, which are available within the UN Human Rights Council, is the lack of binding decisions. They are less effective than binding decisions of international courts.

To date, the international community has not adopted a comprehensive international agreement on the protection of indigenous peoples' rights. The broad scope of protection for this group was outlined in a Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, but as a UN General Assembly declaration, UNDRIP is not a legally binding instrument under international law. Although, in many cases, the Declaration recommends that states provide effective mechanisms for prevention and redress^[44], it does not create any control mechanisms at the international level.

3.2. European Court of Human Rights

Taking into account that the protection of indigenous peoples' rights is part of the international protection of human rights, the most effective means of protecting the rights of Crimean Tatars should be sought among the provisions of human rights protection agreements. Before international bodies, Crimean Tatars can assert their rights in two ways. Firstly, their interests can be represented by the Ukrainian state by filing complaints against Russia in the relevant international courts or committees. Secondly, representatives of this people can file individual complaints. Both possibilities are provided for, among others, by the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights and the European Convention on Human Rights.

After Russia's exclusion from the Council of Europe on 16 March 2022, in response to its aggression against Ukraine, Russia denounced the European

⁴³ The study on the Impact of militarization on the rights of Indigenous Peoples prepared by the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, A/HRC/54/52.

⁴⁴ Art. 8(2), art. 11(2), art. 20, art. 27 of Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

Convention on Human Rights (ECHR). The European Court of Human Rights (ECtHR) remains competent to deal with applications against Russia concerning actions or omissions occurring up until 16 September 2022. Theoretically, it would seem to be more efficient to assert rights before the ECtHR for complaints filed by 16 September 2022 than to assert them before the Human Rights Committee. For this reason, further consideration will be given to proceedings initiated before the ECtHR^[45].

As of February 2025, there were 9,264 individual applications pending before the Court concerning conflicts in the Autonomous Republic of Crimea, the City of Sevastopol and eastern Ukraine, as well as the Russian Federation's military operations on the territory of Ukraine since February 2022^[46]. There is no data on how many of these were brought by the Crimean Tatars.

Since 2014, Ukraine has filed nine complaints against Russia at the ECtHR. Four inter-State cases are currently pending before the Court. Cases *Ukraine v. Russia (re Crimea)* (nos. 20958/14 and 38334/18) and *Ukraine and the Netherlands v. Russia*^[47] (nos. 8019/16, 43800/14, 28525/20 and 11055/22) are pending before the Grand Chamber of the Court. Cases *Ukraine v. Russia (VIII)* (no. 55855/18) and *Ukraine v. Russia (IX)* (no. 10691/21) are pending before a Section of the Court and concern a naval incident in the Kerch Strait in November 2018 between Russian and Ukrainian armed forces, and the Ukrainian Government's allegations, respectively.

In the case *Ukraine v. Russia (re Crimea)* Ukraine presented facts of violations of numerous rights and freedoms of Ukrainians in Crimea. In particular, considerable attention was paid to the situation of the Crimean Tatars.

The Grand Chamber delivered its judgment on 25 June 2024. The Court held, unanimously, that there had been violations of most of the rights and freedoms enumerated in the Convention. Additionally, the ECtHR stated that Russia had violated Articles 1 and 2 of Protocol No. 1 and Article 2 of Protocol No. 4 to the European Convention.

⁴⁵ Jakub Czepek, ECtHR Case-law Concerning Russian Aggression on Ukraine and the Events Taking Place after 2014, "International Community Law Review" 2023, Vol. 25, Issue 6, p. 573-588, E-ISSN: 1871-9732; ISSN: 1871-9740, DOI: <https://doi.org/10.1163/18719732-bja10115>.

⁴⁶ Update on applications concerning the conflicts and war in Ukraine, Press release issued by the Registrar of the Court on 17.02.2025 (ECHR O47 (2025)).

⁴⁷ This case concerns the conflict in eastern Ukraine from spring 2014, including the shooting down of Malaysia Airlines flight MH17, and Russia's military operations on the territory of Ukraine since 24 February 2022.

In the conclusion of the judgment, the Court found that Russia had violated, *inter alia*, Article 3 of the Convention on account of an administrative practice of ill-treatment of Crimean Tatars; Article 5 of the Convention on account of an administrative practice of unacknowledged and incommunicado detention of Crimean Tatars; Article 10 of the Convention on account of an administrative practice of suppression of non-Russian media, including the closure of Crimean Tatar television stations; Article 11 of the Convention on account of an administrative practice of prohibition of public gatherings and manifestations of support for Ukraine or the Crimean Tatar community, as well as intimidation and arbitrary detention of organizers of demonstrations.

The ECtHR also confirmed an administrative practice targeting Crimean Tatars, in violation of Article 14 of the Convention, taken in conjunction with Articles 8, 9, 10, 11 of the Convention and Article 2 of Protocol No. 4^[48]. The Court took into account that relevant reports of IGOs and NGOs contain consistent information about Crimean Tatars. According to them, the rights of Crimean Tatars, especially those with links to the Mejlis, to freedom of opinion and expression, association, peaceful assembly, movement, thought, conscience and religion, were obstructed through acts of intimidation, pressure, physical attacks, warnings as well as harassment through judicial measures, including prohibitions, house searches, detentions and sanctions. It was highlighted that “invasive” searches of private properties, mosques and Islamic schools, harassment (by Crimea’s prosecutor’s office and the FSB), the shutting down of media outlets, bans on mass public gatherings by Crimean Tatars and sanctions imposed on Crimean Tatars on that account had “disproportionately” affected the Crimean Tatar community^[49].

The decision in this case is very important because the ECtHR not only stated the violations of fundamental rights of Ukrainian nationals in Crimea, but also confirmed an administrative practice which demonstrates that Russia created a legal system fully based on human rights violations. Moreover, the ECtHR effectively confirmed the lack of the rule of law in Crimea since its annexation by the Russian Federation^[50].

⁴⁸ Ukraine v. Russia (re Crimea), par. 1190.

⁴⁹ Ibidem, par. 1183.

⁵⁰ Kanstantsin Dzehtsiarou, Ukraine v. Russia (re Crimea): the European Court of Human Rights Goes ‘All-in’ <https://www.ejiltalk.org/ukraine-v-russia-re-crimea-the-european-court-of-human-rights-goes-all-in/>, (accessed: 25.05.2025).

This unanimous judgment, which was possible due to the absence of a judge elected in respect of Russia, is an undeniable victory for Ukraine and the Crimean Tatar people. But it is also clear that the Russian authorities will not implement this judgment.

In 2014, Ukraine filed yet another interstate complaint against Russia. The Ukrainian Government complained under Articles 2, 3 and 5 of the ECHR about the deprivation of liberty and treatment of H. Dzhemilov^[51]. The applicant is the son of Mustafa Dzhemilev, the former leader of the Mejlis of the Crimean Tatar People and a member of the Ukrainian Parliament since 1998. Despite the decision of the court in Kyiv ordering his urgent release, the Russian authorities refused to do so, allegedly in order to put pressure on the applicant's father^[52]. On 24 September 2015, the ECtHR decided to strike the application out of its list of cases, given that an individual application introduced by H. Dzhemilov and concerning the same subject matter was pending before the Court.

3.3. International Court of Justice

The ICJ jurisdiction *ratione materiae* covers legal disputes concerning, generally, “any question of international law”^[53]. The basis of the Court's jurisdiction in contentious cases is given by the States parties' consent (special agreement). Additionally, according to Article 36 of the Statute, the States parties to the Statute may recognize as compulsory, in relation to any other state accepting the same obligation, the jurisdiction of the Court in all legal disputes (compulsory jurisdiction). Practice shows that Russia very rarely consents to the jurisdiction of the ICJ and has not made a declaration recognizing the jurisdiction of the Court as compulsory.

Despite the above two options, there is an additional way of expressing the state's consent to the Court's jurisdiction. According to Art. 36 (1), the jurisdiction of the Court comprises all matters specially provided for in treaties and conventions in force. Russia is a party to very few international agreements that contain judicial clauses. Since the establishment of the ICJ, Russia has been sued only three times on this basis. Two of these^[54] were initiated by

⁵¹ Decision in case Ukraine against Russia (Application no. 49537/14) from 24 September 2015.

⁵² Khayser Mustafa Oglu Dzhemilov against Russia (Application no. 49522/14).

⁵³ Art. 36 (2) of the Statute of the International Court of Justice.

⁵⁴ In the third one, *Georgia v. Russia*, the Court upheld the second preliminary objection of the Russian Federation and found the case could not proceed to the merits

Ukraine, which cited Art. 24 (1) and Art. 22 of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (hereinafter the ICSFT) and the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (hereinafter CERD), respectively, as a basis for the jurisdiction of the Court.

In view of the purpose of the article, the case in which Ukraine accuses the Russian Federation of violating its obligations under the CERD deserves special attention. In its Application Ukraine asserted that Russia had breached its obligations through a campaign of racial discrimination against Crimean Tatars and ethnic Ukrainians in Crimea. With regard to Crimean Tatars, Ukraine has accused Russia of systematically discriminating against them and mistreating them; Ukraine's list of allegations included, *inter alia*: a) systematically discriminating against and mistreating the Crimean Tatars, in furtherance of a state policy of cultural erasure of disfavored groups perceived to be opponents of the occupation regime; b) suppression of the political and cultural expression of Crimean Tatar identity, including through the persecution of Crimean Tatar leaders and the ban on the Mejlis of the Crimean Tatar People; c) prevention of the Crimean Tatars from gathering to celebrate and commemorate important cultural events; d) perpetration and tolerance of a campaign of disappearances and murders of Crimean Tatars; e) harassing the Crimean Tatar community with an arbitrary regime of searches and detention; f) silencing Crimean Tatar media; g) suppression of the Crimean Tatar language education and the community's educational institutions^[55]. For each of the above-mentioned allegations, Ukraine provided convincing evidence, pointing to reports by intergovernmental and non-governmental organizations and to witness statements of the individuals concerned. On 31 January 2024, the ICJ delivered its judgment on the merits of this case.

The Court confirmed that the definition of racial discrimination in CERD covers indirect discrimination. However, the ICJ argued that "mere collateral or secondary effects on persons who are distinguished by one of the prohibited grounds do not, in and of themselves, constitute racial discrimination within

phase. Accordingly, the Order indicating provisional measures ceased to be operative upon the delivery of the Judgment of the Court.

⁵⁵ Judgment in the case concerning Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation) from 31 January 2024, par. 137.

the meaning of the Convention”[56]. In most cases, examining allegations of violations of the CERD by Russia, the Court considered that the context in which the measures were taken indicates that they were in response to the political opposition that these persons and institutions displayed against the exercise of territorial control by the Russian Federation in Crimea[57]. Consequently, the ICJ stated that the measures concerned were not based on ethnic origin and thus do not fall within the scope of Article 1, paragraph 1, of CERD.

The ICJ found that Russia, by the way in which it has implemented its educational system in Crimea after 2014 with regard to school education in the Ukrainian language, has violated its obligations under Art. 2, par. 1 (a), and 5 (e) (v) of the CERD. With regard to the Crimean Tatars, the ICJ stated that Russia did not violate CERD, but by maintaining the ban on the Mejlis, has violated the Order indicating provisional measures. The Court emphasized that the violation of the Order indicating provisional measures on the Mejlis ban cannot be equated with the Mejlis ban as a violation of the CERD.

The decision to reject all other applications submitted by Ukraine for CERD was taken by ten votes to five. President Donoghue, Judge Charlesworth and Judge ad hoc Pocar appended separate opinions, and Judge Sebutinde a dissenting opinion to the judgment relating to the interpretation of CERD. They disagreed with the ICJ decision that the Mejlis ban was in compliance with the Convention[58]. The broadest argumentation was presented by President Donoghue. In her opinion, it is “particularly problematic that the Judgment insists on a bright-line distinction between the political views espoused by the Mejlis and the ethnic origin of its members”[59]. Taking into account the background and history of the Crimean Tatar ethnic group, President Donoghue disagrees with this distinction. In her view, “Even if one accepts the Court’s conclusion that the ban on the Mejlis was based on the political activities of the leaders and members of the Mejlis in opposition to the Russian Federation, this conclusion does not foreclose the possibility that the ban was also based on race and had the purpose or the effect of nullifying or impairing

56 Ukraine v. Russian Federation, par. 196.

57 Ibidem, par. 217, 248.

58 Separate opinion of Judge Charlesworth, Separate opinion of President Donoghue, Dissenting Opinion of Judge Sebutinde, Separate opinion of Judge Ad Hoc Pocar, <https://www.icj-cij.org/case/166>, (accessed: 28.05.2025).

59 Separate opinion of President Donoghue, par. 22.

the enjoyment or exercise of certain rights and freedoms by persons of Crimean Tatar ethnic origin.”[60]. President Donoghue also disagrees with the Court’s finding that the continued existence of other Crimean Tatar organizations supports the conclusion that the Russian Federation did not engage in racial discrimination when it banned the Mejlis[61].

Judge Charlesworth, in her separate opinion, emphasized that in addition to the Mejlis ban, enforcement measures against Crimean Tatars also violate the Convention. According to her considerations, the Court should have required more convincing evidence from Russia that its law enforcement measures were indeed justified[62].

Despite the rejection of most of the charges, Ukraine welcomed the Court’s decision as a victory. This is due to the fact that the case was brought under two conventions and given the volume of documents and evidence submitted to the Court, and the even greater amount of information collected in the course of the work.

4 | Conclusion

After the conquest of the peninsula by the Russian Empire in the 18th century, the history of Crimean Tatars on the peninsula has been marked by waves of persecution and displacement from their homeland. In 2014, only 30 years after their return to their homeland, Crimean Tatars were again the target of Russian persecution. Because of their political opposition to Russia’s occupation and annexation of Crimea, the Russian authorities have imposed systematic restrictions on their fundamental freedoms. According to the Crimean Tatars, they have faced “hybrid deportation”[63].

Since the annexation of Crimea in 2014, Russia has been violating human rights and fundamental freedoms such as the right to peaceful assembly, the

60 Ibidem, par. 14.

61 Ibidem, par. 25.

62 Separate opinion of Judge Charlesworth, par. 30.

63 In an interview with Radio Free Europe/Radio Liberty, Mumine Saliyeva said that: “In 1944, they called us criminals and deported the Crimean Tatar nation out of Crimea. Today, in a comparable way, they are hanging the label ‘criminal’ on us by calling us ‘terrorists’ and ‘extremists’ and ‘separatists’.” <https://www.rferl.org/a/abductions-torture-hybrid-deportation-crimean-tatar-activist-describes-six-years-under-russian-rule/30493504.html> (accessed: 30.05.2025).

right to freedom of expression and opinion, religion or belief, and association, and the right to education. The Crimean Tatars, due to their condemnation of the annexation by the Russian Federation, are particularly vulnerable to this kind of treatment.

No international organization has been able to gain access to the Crimean peninsula since 2014. The Council of Europe Commissioner for Human Rights, the OSCE High Commissioner for National Minorities and the UN Human Rights Monitoring Mission in Ukraine continue to be denied access to Crimea. In light of such circumstances, it is very difficult to obtain reliable information on violations of Crimean Tatar rights on the peninsula. The work of NGOs cannot be overestimated in this case, which, together with eyewitnesses, remain the only source of information provided not only to the Ukrainian authorities but also to intergovernmental organizations.

The only positive aspect of the annexation of the Crimean peninsula is the change in Ukrainian legislation, namely the recognition of the Crimean Tatars as an indigenous people. Unfortunately, Russia, in applying its laws in Crimea, not only disregards the legal changes made by the Ukrainian authorities, but also violates international law. Based on the considerations presented above, it can be concluded that the Crimean Tatars, in order to protect their rights, can use numerous legal instruments, both in the framework of the UN and the Council of Europe.

The most effective means of the UN framework is the ICJ. However, due to the procedure of transferring the dispute to the jurisdiction of the Court, which depends on the consent of the states parties to the dispute, Ukraine does not have more opportunities to present international agreements in which Russia has agreed to the jurisdiction of the ICJ (taking into account the time frame limited by the denunciation of the ECHR). So far, the ICJ has issued one judgment in a case initiated by Ukraine against Russia, concerning, among other things, violations of the rights of Crimean Tatars under the provisions of the CERD. In its judgment, the Court found that only the measures concerning school education in the Ukrainian language were contrary to the CERD. All other allegations were dismissed as either insufficiently proven or unrelated to CERD.

The Council of Europe seems to be more effective in protecting human rights. This is confirmed by the large number of individual and inter-state complaints filed against Russia since 2014. After Russia's denunciation of the ECHR in 2022, no new complaints can be brought before the ECtHR against the

Russian state. Practically, however, this does not affect the situation of those under Russian occupation, as none of the judgments issued to date, either by the ICJ or the ECtHR, has been implemented by Russia.

In light of the foregoing, the support and protection of Crimean Tatars should be pursued with the involvement of human rights protection institutions and through putting pressure on the responsible governing bodies. It is very important to shed light on all repressions of Crimean Tatars and to gain international recognition in order to combat them.

Bibliography

- Czepek Jakub, ECtHR Case-law Concerning Russian Aggression on Ukraine and the Events Taking Place after 2014, "International Community Law Review" 2023, Vol. 25, Issue 6, p. 573-588, E-ISSN: 1871-9732; ISSN: 1871-9740, DOI: <https://doi.org/10.1163/18719732-bja10115>.
- Demydova Viktoriia, Internal and external dimensions of the Crimean crisis before and after 2014, a Thesis Submitted to the Graduate School of Social Sciences of Middle East Technical University, February 2017.
- Dzehtsiarou Kanstantsin, Ukraine v. Russia (re Crimea): the European Court of Human Rights Goes 'All-in' <https://www.ejiltalk.org/ukraine-v-russia-re-crimea-the-european-court-of-human-rights-goes-all-in/>.
- Karska Elżbieta, Karski Karol, Introduction: Extraterritorial Scope of Human Rights, "International Community Law Review" 2015, t. 17, nr 4-5, s. 395-401, DOI: [10.1163/18719732-12341311](https://doi.org/10.1163/18719732-12341311).
- Karska Elżbieta, Morawska Elżbieta H., Czepek Jakub, Dąbrowski Łukasz D., Oręziak Bartosz, Gałka Katarzyna, Human Rights in the European Paradigm of the Protection of Aliens, Warszawa: Cardinal Stefan Wyszyński University 2023, DOI: [10.13166/hr/QHLC7301](https://doi.org/10.13166/hr/QHLC7301).
- Muratova Elmira, The Transformation of the Crimean Tatars' Institutions and Discourses After 2014, "Journal of Nationalism, Memory & Language Politics" 2019, vol. 13(1).
- Zagórska Vita, Status prawny Tatarów krymskich, Katedra Ochrony Praw Człowieka i Prawa Międzynarodowego Humanitarnego Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2015.



Odnowa kontroli przedsiębiorców. Uwagi na tle deregulacji prawa gospodarczego

Renewal of Business Inspections. Comments on the Deregulation of Economic Law

Abstract

Concepts for deregulating business law focus mainly on identifying areas requiring state intervention in order to create legislation that reflects the real needs of economic activity and fulfils the demand for improving the legal and institutional environment in which Polish companies operate. The purpose of this study is to discuss and analyse the latest amendment to the Act of 6 March 2018 – Entrepreneurs' Law in the area of business inspections, introduced by the so-called deregulation package, i.e. the Act of 21 May 2025 amending certain acts in order to deregulate economic and administrative law and improve the rules for developing economic law.

SŁOWA KLUCZOWE: pakiet deregulacyjny, deregulacja, kontrola przedsiębiorców, wezwanie miękkie, kategorie ryzyka.

KEY WORDS: deregulation package, deregulation, inspection of businesses, informal request, risk categories.

ANNA HOŁDA-WYDRZYŃSKA – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Śląski w Katowicach, e-mail: anna.holda-wydrzynska@us.edu.pl, ORCID – 0000-0003-0079-1685.

1 | Wprowadzenie

Inicjowane działania deregulacyjne od dawna dotyczą różnych dziedzin prawa związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej^[1]. Niewątpliwie

¹ Zob. m.in. Andrzej Powalowski, „Wykonywanie zawodów. Uwagi na kanwie tzw. «deregulacji»”, [w:] *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, red. Jan Grabowski, Katarzyna Pokryszka, Anna Hołda-Wydrzyńska (Katowice: Uniwersytet Śląski, 2013), 544–556; Małgorzata Król-Bogomilska, „Polskie prawo konkurencji a idea deregulacji w sferze działalności gospodarczej”, [w:] *Mniej prawa w działalności gospodarczej: mīt czy rzeczywistość? Materiały z konferencji z 28 i 29 września 2011, która odbyła się na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego*, red.

zagadnienia deregulacji odgrywają istotną rolę w procesie stanowienia oraz stosowania prawa w części odnoszącej się do legislacji gospodarczej. Proces tzw. oczyszczania przepisów ograniczających swobodę działalności gospodarczej przez stworzenie regulacji odzwierciedlającej rzeczywiste potrzeby obrotu gospodarczego^[2] stał się w ostatnim czasie przedmiotem dynamicznego oraz burzliwego dyskursu politycznego oraz legislacyjnego. Weryfikacja tego, co i jak wymaga interwencji państwa w sferze gospodarki, wydaje się nie lada wyzwaniem. Stąd postulat, by deregulacja w gospodarce nie wynikała wyłącznie z potrzeby chwili, nie wpisywała się w powszechnie występującą w Polsce inflację prawa, lecz by była procesem przemyślanym, uwzględniającym nie tylko potrzeby rynku, ale także uzasadnionym wartościami, które leżą u podstaw społecznej gospodarki rynkowej, w tym wolności gospodarczej^[3].

Naprzemienna inflacja prawa przeplatająca się z jednoczesną deregulacją prawa gospodarczego pokazuje, jak zjawisko regulacji oraz deregulacji jest dynamiczne. Patrząc na aktualne koncepcje regulacji prawa działalności gospodarczej, można stwierdzić, że koncentrują się one w głównej mierze na wskazaniu obszarów wymagających interwencji państwa w procesy gospodarcze, po to, by tworzyć „prawo bardziej przyjazne biznesowi”. Problem barier ograniczających prowadzenie działalności gospodarczej, w tym liberalizacja wymagań i poszerzenie zakresu swobody przedsiębiorczości, staje się obecnie kluczowy dla ustawodawcy. Poszukując tzw. dobrych rozwiązań dla przedsiębiorców, wpisujących się jednocześnie w propozycje zmian legislacyjnych wspierających rozwój biznesu, przyjęto kolejny pakiet deregulacyjny.

Przygotowanie przepisów wprowadzających uproszczenia dla przedsiębiorców na etapie rozpoczynania działalności oraz jej dalszego prowadzenia znalazło swoje odzwierciedlenie w rządowym projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego

Philippe Chauvin (Warszawa: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 2013), 179–196.

² Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, druk sejmowy nr 2150.

³ Szerzej na temat przesłanek deregulacji zob. Tomasz Bąkowski, „Aksjologiczne przesłanki deregulacji życia publicznego w sferze gospodarki” *Gdańskie Studia Prawnicze* 22 (2009): 87–95.

oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego[4]. Projekt ten w swoim założeniu miał przyczynić się do poprawy środowiska prawnego i instytucjonalnego, w którym działają polskie firmy, uwzględniając przy tym rzeczywiste potrzeby rynku (projektem objęto zmiany w blisko 35 aktach prawnych). Identyfikując obszary, w których można wprowadzić uproszczenia oraz modyfikacje chroniące przedsiębiorców, przyjęto kluczowe filary zmian. Dotyczą one: 1) ułatwień przy podejmowaniu pierwszych kroków w biznesie; 2) prostszych zasad wykonywania działalności gospodarczej; 3) tworzenia prawa gospodarczego przyjaznego przedsiębiorcom[5]. Zwieńczeniem obszernych prac legislacyjnych jest ustawa z dnia 21 maja 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego[6], która weszła w życie 13 lipca 2025 r.

W ramach pakietu deregulacyjnego przedmiotem nowelizacji stała się również ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców[7], która uznawana jest za fundamentalny akt prawny w obszarze prawa działalności gospodarczej. Rozdział 5 ustawy, traktujący o kontroli przedsiębiorców, także został poddany analizie pod kątem ewentualnych zmian. Dotychczasowe zasady kontroli ustalone w duchu powstrzymywania się od nieproporcjonalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej przez organy władzy publicznej uznano za niewystarczające[8]. Stworzenie bardziej przystępnych reguł kontroli wpisuje się zdaniem ustawodawcy w obszar tworzenia prostszych zasad

4 Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego, Sejm X kadencji, druk nr 1108.

5 Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego (dalej: uzasadnienie pakietu deregulacyjnego), 1.

6 Ustawa z dnia 21 maja 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego (Dz.U. poz. 769) (dalej: pakiet deregulacyjny).

7 Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 236 ze zm.) (dalej: PrPrzed).

8 Szerzej na temat zasad kontroli zob. m.in. Anna Hołda-Wydrzyńska, „Zasady kontroli działalności gospodarczej w świetle nowego Prawa przedsiębiorców”, [w:] *Verus amicus rara avis est. Studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka*, red. Adam Lityński, Andrzej Matan, Marian Mikołajczyk, Dariusz Nawrot, Grzegorz Nancka (Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2020), 267–282.

wykonywania działalności gospodarczej. Wprowadzone zmiany są przyczynkiem do rozważań, czy nowe przepisy faktycznie stanowią nową, lepszą jakość dla przedsiębiorców. Dlatego przedmiotem opracowania staną się następujące zagadnienia: tzw. wezwanie miękkie przedsiębiorcy, kontrole planowe i ich częstotliwość, kategorie ryzyka, a także czas trwania kontroli.

2 | Deregulacja z perspektywy przedsiębiorcy

Zagadnienie deregulacji prawa stanowi przedmiot zainteresowania wielu dyscyplin prawnych. Poszukiwanie uzasadnienia deregulacji wymaga uwzględnienia specyfiki sfery legislacyjnej oraz konkretnej dziedziny prawa. Pytanie o rozumienie deregulacji w Prawie przedsiębiorców wymaga odwołania się do zasadniczych wartości wynikających przede wszystkim z ustawy zasadniczej. W obszarze gospodarowania wartości te poczytywać należy jako przesłanki deregulacji, które powinny być fundamentem każdej nowelizacji.

Ustalenie, jaki ma być optymalny zakres regulacji oraz jaki ma być kierunek deregulacji w obszarze gospodarowania⁹, niewątpliwie wymaga poszanowania fundamentalnych wartości stanowiących filary społecznej gospodarki rynkowej. Bez wątpienia w wymiarze gospodarki zasadniczą wartością dla przedsiębiorcy jest wolność gospodarcza. Jej naturalną konsekwencją w procesie stanowienia prawa jest nałożony na organy władzy pozytywny obowiązek tworzenia materialnych warunków sprzyjających jej realizacji, a także ogólnie przyjęty zakaz wydawania aktów prawnych z nią sprzecznych. Natomiast stosując prawo, organy są zobowiązane respektować zasadę wykładni *in favorem libertatis*, nakazującą rozstrzygać wątpliwości na korzyść przedsiębiorcy, a także zasadę zakazującą rozszerzającej wykładni wyjątków od zasady wolności gospodarczej¹⁰.

Postawienie pytania o zakres regulacji pakietu deregulacyjnego w duchu wartości wolności gospodarczej, rozumianej jako swoboda podejmowania,

⁹ Mariusz Golecki, „W poszukiwaniu optymalnego prawodawcy. Dylematy regulacji i deregulacji z perspektywy ekonomicznej analizy prawa” *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny* 8, nr 5 (2019): 11.

¹⁰ Artur Żurawik, „Zasada wolności działalności gospodarczej i jej ograniczenia”, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, t. VIIIA, wyd. 2 (Warszawa: C.H. Beck, 2018), 477.

prowadzenia oraz zakończenia działalności gospodarczej, pozwala przyjąć, że deregulacja może być rozumiana jako proces zmian legislacyjnych, który lepiej i skuteczniej miałby chronić prawa przedsiębiorców^[11]. Zadaniem państwa jest chronić wolność działalności gospodarczej, wyznaczając granice tej swobody oraz ustanawiając prawne gwarancje ją chroniące^[12].

Przyjęcie rozwiązań prawnych, których celem jest wyznaczenie relacji z przedsiębiorcami w sposób chroniący ich prawa oraz interesy, jest z pewnością pożądanym kierunkiem zmian. Widoczna w dialogu społecznym potrzeba deregulacji ze strony przedsiębiorców ukazuje, że nowelizacje w obszarze legislacji gospodarczej są konieczne i uzasadnione ich interesami. Troska o to, by prawo nie stanowiło istotnej przeszkody w prowadzeniu działalności gospodarczej przez przedsiębiorców, stanowi punkt wyjścia do oceny, jaka jest jakość propozycji deregulacyjnych w procesie kontroli przedsiębiorców.

3 | „Wezwanie miękkie” zamiast formalnej procedury

Istotnym *novum* w procedurze załatwiania spraw związanych z działalnością gospodarczą ma być możliwość podejmowania przez organy tzw. działań miękkich, które mają przyczynić się do poprawy efektywności działania organów władzy publicznej.

Zgodnie z art. 28a PrPrzed organ, bez wszczynania postępowania, może w zakresie swojej właściwości wystąpić do przedsiębiorcy w sprawach związanych z wykonywaną przez niego działalnością gospodarczą. Przedsiębiorca, do którego zostało skierowane wystąpienie, może w terminie określonym przez organ, nie krótszym niż 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia, przekazać stanowisko w sprawie, której ono dotyczy. Oznacza to, że po nowelizacji, która weszła w życie organ w ramach swojej właściwości ma możliwość kierowania do przedsiębiorców wystąpień bez konieczności wcześniejszego wszczynania postępowania administracyjnego.

Sama treść przepisu art. 28a PrPrzed nie wskazuje, czemu ma służyć takie wystąpienie, które w literaturze oraz uzasadnieniu do projektu ustawy nazy-

¹¹ Uzasadnienie pakietu deregulacyjnego, 1.

¹² Cezary Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz* (Warszawa: LexisNexis, 2009), 55.

wane jest „wezwaniami miękkimi” wzorowanym na instytucji prawnej przewidzianej w art. 49a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów^[13]. Mając na względzie poglądy wyrażone na gruncie prawa konkurencji^[14], można przyjąć, że nowy art. 28a PrPrzed ma stanowić ogólną podstawę prawną do stosowania niewładczych działań przez organy administracji publicznej wobec przedsiębiorców.

Próbując określić cel wystąpienia, o którym mowa w art. 28a PrPrzed, w pierwszej kolejności należy ustalić jego zakres podmiotowy oraz przedmiotowy.

Wystąpienie może być skierowane do przedsiębiorców, którzy prowadzą działalność gospodarczą. Brak doprecyzowania, o jakich przedsiębiorców chodzi, pozwala twierdzić, że wezwania miękkie mogą być skierowane do każdego przedsiębiorcy. Nie ma przy tym znaczenia forma prawna, w jakiej przedsiębiorca prowadzi działalność gospodarczą, czas prowadzenia działalności gospodarczej na rynku ani wielkość przedsiębiorcy.

Biorąc pod uwagę umiejscowienie tego przepisu w ustawie – Prawo przedsiębiorców, a także samą treść przepisu, należy przyjąć, że wystąpienie ma dotyczyć szeroko pojętych zagadnień związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę. Przepis ten ma zatem charakter ogólny, który może być zastosowany przez każdy organ administracji publicznej, jeśli tylko organ uzna to za konieczne bądź potrzebne, szczególnie na etapie działań wstępnych. Punktem wyjścia do oceny tego narzędzia jest z pewnością ustalenie celu przedmiotowego wystąpienia, które stanowi rozwiązanie pozwalające uniknąć wszczęcia zasadniczego postępowania administracyjnego.

Cechą wyróżniającą wystąpienie do przedsiębiorcy w trybie art. 28a PrPrzed jest brak powiązania z prowadzonym postępowaniem. Przyjęcie, iż organ może „bez wszczynania postępowania” wystąpić do przedsiębiorcy, pozwala twierdzić, że z tej instytucji prawnej może skorzystać organ wtedy, gdy uzna to za stosowne i potrzebne, o ile nie jest wymagane wszczęcie postępowania zgodnie z właściwymi regulacjami. W literaturze wskazuje się, iż tzw. działania miękk-

¹³ Art. 49a został dodany przez art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1634) z dniem 17 kwietnia 2016 r.

¹⁴ Zob. Jarosław Krüger, „Art. 49a. Wystąpienie do przedsiębiorcy bez wszczynania postępowania”, [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. Aleksander Stawicki, Edward Stawicki, wyd. 2 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016), 868.

kie, które podejmują organy, mogą w swoim założeniu stanowić swoisty sygnał ostrzegawczy płynący ze strony organu, by przedsiębiorca, biorąc pod uwagę obszar wezwania, zastanowił się, czy jego postępowanie jest właściwe^[15]. Mogą więc pośrednio wpływać na zmianę praktyk przedsiębiorców, szczególnie tych nagannych czy niewłaściwych, które mogłyby być przedmiotem badania konkretnych organów administracji publicznej w trybie właściwej procedury administracyjnej. Na etapie procesu konsultacji publicznych oraz uzgodnień międzyresortowych zauważono, że narzędzie to jawi się jako dodatkowa opcja sygnalizacji błędów, która pozwala wyjaśnić sprawę jeszcze na samym początku. Wydaje się zatem, że zasadniczym celem tej regulacji jest umożliwienie przedsiębiorcy odniesienia się do wątpliwości, które pojawiły się wobec jego postępowania, jeszcze przed wszczęciem właściwej procedury, a w następstwie także zmianę zachowania, które – poczytywane za nieprawidłowe – mogłoby skutkować w przyszłości konsekwencjami prawnymi. Przy założeniu, że intencją było również dążenie do ograniczenia ingerencji organów w toku zwykłych kontroli, wezwanie miękkie można również traktować jako narzędzie, które pozwala zmniejszyć liczbę kontroli właściwych.

Jednocześnie nie ustalono, ile razy organ może z takiego uprawnienia skorzystać. Uwzględnienie celu wprowadzenia przepisu wymaga rozważenia, czy w ramach przewidzianej kompetencji nie powinna być doprecyzowana określona liczba takich wystąpień do przedsiębiorcy. Chodzi o uniknięcie sytuacji, w której organ, działając poza jakimkolwiek postępowaniem, będzie prowadził długotrwałe wyjaśnienia wydłużające *de facto* czas trwania samych czynności, stanowiąc tak naprawdę uciążliwość zarówno dla siebie, jak i dla przedsiębiorcy. Co więcej, istnieje obawa, że takie wyjaśnienia prowadzone zamiast w trybie właściwego postępowania mogłyby być prowadzone poza formalną procedurą, chociaż z punktu widzenia prawa, tak być nie powinno.

„Wezwanie miękkie” jest dobrowolne. W uzasadnieniu mowa jest o tym, że jest to „instytucja obustronnie dobrowolna”^[16]. Zgodnie z brzmieniem art. 28a PrPrzed zarówno skierowanie wystąpienia do danego przedsiębiorcy, jak i udzielenie przez niego odpowiedzi jest dobrowolne. Dobrowolność skorzysta-

¹⁵ Zob. Małgorzata Sieradzka, „Art. 49a. Wystąpienie do przedsiębiorcy bez wszczynania postępowania”, [w:] Konrad Kohutek, Małgorzata Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, wyd. 3 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), 937–938.

¹⁶ Uzasadnienie pakietu deregulacyjnego, 39.

nia z tego instrumentu oznacza, iż przedsiębiorca ani nie może oczekiwać, że organ zawsze zastosuje tego typu rozwiązanie, ani nie może zarzucać organowi, że nie wystosował wezwania w jego indywidualnej sprawie. Co więcej, treść przepisu pozwala twierdzić, że dobrowolność tego instrumentu prawnego skutkuje również tym, że na przedsiębiorcę nie może być nałożona kara w sytuacji, gdy nie udzieli wyjaśnień. Co prawda nie wyrażono tego *expressis verbis*, niemniej brak sankcji uzasadnia takie twierdzenie. Dobrowolność udzielenia odpowiedzi przez przedsiębiorcę stawia zatem pod znakiem zapytania realną skuteczność wezwania miękkiego. Od dobrej woli przedsiębiorcy *de facto* zależy, czy cel wezwania przez organ zostanie osiągnięty. Bez wątpienia z praktycznego punktu widzenia, uwzględniając interesy obu stron, najbardziej pożądane jest zakończenie sprawy na etapie takiego wezwania. Warunkiem jednak, by tak się stało, jest aktywność samego przedsiębiorcy. Praktyka pokaże, czy obligatoryjność udzielenia odpowiedzi przez przedsiębiorcę nie byłaby właściwsza.

Ustawodawca zrezygnował z określenia elementów wystąpienia oraz jego formy. Brak wskazania formy wystąpienia pozwala przyjąć, że może być ona dowolna. Z uwagi na ideę deregulacji prawa gospodarczego proponuje się, by forma wystąpienia była jak najbardziej odformalizowana, co ułatwia i poprawia komunikację^[17].

Zastosowanie wezwania w trybie art. 28a PrPrzed ma sens, gdy możliwe jest wyjaśnienie sprawy na samym początku, bez wszczynania postępowania. W tym kontekście dyrektywa płynąca z art. 27 PrPrzed, zobowiązująca, by organy działały wnikliwie i szybko w sprawach związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej, posługując się przy tym możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do ich załatwienia, nabiera szczególnego znaczenia. Jak zauważono na etapie konsultacji, trzeba mieć na uwadze, iż to, czy organ zdecyduje się na wystąpienie do przedsiębiorcy w trybie art. 28a PrPrzed, czy też skorzysta z innych środków, np. o charakterze władczym, będzie zależało przede wszystkim od konkretnego przypadku i indywidualnej oceny okoliczności w danej sprawie.

Fakultatywny charakter wezwania oraz brak sankcji z tytułu nieprzekazania stanowiska przez przedsiębiorcę mnoży pytania o skuteczność realizacji przyjętej normy. Bierność przedsiębiorcy może skutkować nieuzasadnionym prze-

¹⁷ Ibidem.

dłużeniem postępowania, a nadmiarowa aktywność organów może prowadzić do „zasypywania” przedsiębiorcy wezwaniami. Nie można zatem wykluczyć sytuacji, że efekt będzie odwrotny niż zakładano.

4 | Kontrole planowe i ich częstotliwość

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 47 PrPrzed, który ma wejść w życie 1 stycznia 2026 r., kontrole przeprowadza się zgodnie z okresowym planem kontroli po uprzednim dokonaniu okresowej analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej (kontrola planowa). Zdefiniowanie oraz wyróżnienie kontroli planowych konieczne jest w kontekście realizacji dodatkowych obowiązków nałożonych na organy kontrolne. Tak jak dotychczas, sposób przeprowadzenia analizy ma określać organ kontroli lub organ nadrzędny, identyfikując jednocześnie obszary podmiotowe oraz przedmiotowe, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe. Natomiast istotnym *novum* w zakresie treści analizy ma być określenie zasad przypisania podmiotów kontrolowanych do jednej z trzech kategorii ryzyka. Zgodnie z dyspozycją przepisu zidentyfikowane ryzyko względem przedsiębiorcy może być niskie, średnie albo wysokie. Zmiany zakładają jednocześnie, że organ kontrolny będzie informował przedsiębiorcę o tym, do jakiej kategorii ryzyka został zakwalifikowany, w zawiadomieniu o zamiarze wszczęcia kontroli planowej (art. 48 ust. 3 pkt 7 PrPrzed), po to, by kontrolowany mógł dbać o przestrzeganie nowych limitów kontroli planowych^[18].

Nowelizacja Prawa przedsiębiorców w zakresie art. 47 PrPrzed wprowadza dodatkowy obowiązek nakładany na organy kontrolne. Nowym obowiązkiem organów kontrolnych jest obowiązek publikacji informacji o zasadach umożliwiających przypisanie przedsiębiorców do właściwej dla nich kategorii ryzyka zawartych w okresowej analizie prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej^[19]. Mówi się, że

¹⁸ Uzasadnienie pakietu deregulacyjnego, 45.

¹⁹ Zrezygnowano z proponowanego na etapie pierwotnego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego obowiązku sporządzania oraz udostępniania planów oraz analiz prawdopodobieństwa naruszenia prawa. Zob. projekt Ministra Rozwoju i Technologii, nr UA8 w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów.

dzięki tej zmianie podmioty, które podlegają kontroli, będą miały większą przejrzystość oraz pewność, że organy kontroli prawidłowo i systematycznie realizują obowiązek związany z przygotowaniem okresowej analizy, zachowując jednocześnie wymogi obiektywizmu oraz profesjonalizmu, szczególnie w typowaniu do kontroli podmiotów, u których ryzyko naruszenia przepisów jest największe^[20]. Podkreślić należy, że udostępnienie takich informacji ma mieć charakter informacyjno-poglądowy, który jednocześnie stanowi swoistą gwarancję dla przedsiębiorcy, że decyzja organu kontroli o podjęciu kontroli została podjęta na podstawie jasno wyznaczonych zasad oraz standardów^[21].

Zgodnie z przepisami organ kontroli udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ten organ informację o zasadach umożliwiających przypisanie przedsiębiorców do właściwej dla nich kategorii ryzyka, na podstawie dotychczasowej okresowej analizy, w terminie 3 miesięcy od dnia przyjęcia kolejnej okresowej analizy, zastępującej dotychczasową okresową analizę, z wyjątkiem informacji niejawnych lub innych informacji stanowiących tajemnicę prawnie chronioną. Zakres udostępnianych informacji podlega ograniczeniu również ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy^[22]. W wyniku konsultacji przepis ten został poszerzony o wyłączenia przedmiotowe, które to pozwalają odstąpić od obowiązku publikacji. Dotyczy to działalności koncesjonowanej, kontroli i analiz będących we właściwości organów Krajowej Administracji Skarbowej, kontroli działalności gospodarczej w obszarach, w których udostępnienie informacji, mogłoby stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa, porządku publicznego, życia lub zdrowia ludzkiego, w tym w obszarach związanych z zapewnieniem prawidłowego funkcjonowania infrastruktury krytycznej lub z realizacją przez przedsiębiorców zadań na rzecz państwowych służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny, a także kontroli prowadzonej na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.

Na tle tej regulacji rodzi się wiele wątpliwości oraz pytań, szczególnie w kwestii wyznaczania kategorii ryzyka. Pytanie, które należy postawić na wstę-

²⁰ Uzasadnienie pakietu deregulacyjnego, 41 i n.

²¹ Ibidem, 44.

²² Zakład Ubezpieczeń Społecznych ma realizować obowiązek, o którym mowa, w terminie 6 miesięcy od dnia przyjęcia kolejnej okresowej analizy, zastępującej dotychczasową okresową analizę.

pie, dotyczy tego, jak określone kategorie ryzyka będą ustalane przez organy kontrolne. Sposób określenia zasad przypisania podmiotów kontrolowanych do jednej z kategorii ryzyka pozostawiono organom kontroli lub organom nadrzędnym. Skoro organ kontroli ma swobodę w zakresie określenia zasad przypisania przedsiębiorców do jednej z kategorii ryzyka, to istnieje również duże niebezpieczeństwo, że organ uczyni to w sposób nieprawidłowy.

Nie wiadomo, jakie przesłanki będą brane pod uwagę w zakresie wyznaczania standardów. Pozostawione to zostanie w gestii organów kontroli, które, dysponując swobodą w zakresie przygotowania analizy, a tym samym określając kategorię ryzyka, powinny uwzględniać specyfikę danej działalności gospodarczej. W czasie prowadzonych konsultacji oraz uzgodnień wskazano, iż istnieje duże ryzyko przypisywania przedsiębiorcy do danej kategorii w sposób arbitralny.

Kolejna wątpliwość, która pojawia się w związku z praktycznym aspektem zastosowania przepisów, dotyczy sytuacji, gdy przedsiębiorca zostanie przypisany do niewłaściwej kategorii ryzyka. Na gruncie ustawy – Prawo przedsiębiorców nie wskazano żadnego środka ochronnego w tym zakresie. Ustawa nie przewiduje żadnej procedury odwoławczej od przypisania do danej kategorii ryzyka. Co więcej, niewłaściwe przypisanie przedsiębiorcy do danej kategorii ryzyka nie stanowi podstawy wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 59 PrPrzed, co najwyżej sprzeciw może dotyczyć przeprowadzenia kontroli planowej z naruszeniem limitu określonego w art. 55a PrPrzed.

Wprowadzenie obowiązku określenia kategorii ryzyka koreluje z zamiarem wprowadzenia ograniczeń w zakresie częstotliwości kontroli planowych. Dotychczasowe przepisy ustawy – Prawo przedsiębiorców nie zawierały żadnych wytycznych ani ograniczeń co do maksymalnej liczby kontroli planowych u przedsiębiorcy. Konieczność respektowania zasady, która nakazuje przeprowadzanie kontroli przede wszystkim w obszarach, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe, determinuje potrzebę ustalenia częstotliwości kontrolowania przedsiębiorców w zależności od przyjętej kategorii ryzyka. Pokłosiem deregulacji jest zatem zaproponowany w nowelizacji przepis art. 55a PrPrzed, w którym uzależnia się liczbę przeprowadzanych kontroli planowych od określonej kategorii ryzyka. Jak czytamy w uzasadnieniu: „w konsekwencji podmioty, które w ocenie organu kontroli nie stwarzają wysokiego ryzyka, powinny być kontrolowane znacznie rzadziej i powinny im przysługiwać konkretne i wymierne gwarancje zapewniające mniejszą częstotliwość prze-

prowadzania kontroli”[23].

Stąd pakiet deregulacyjny wprowadza nową zasadę w obszarze kontroli planowych przedsiębiorców. Przewidziano mianowicie limity przeprowadzania kontroli, uzależniając je od określonej kategorii ryzyka. W art. 55a PrPrzed przyjęto, że organ kontroli może przeprowadzić kontrolę planową przedsiębiorcy, który został przypisany do jednej z kategorii ryzyka, w przypadku:

- 1) niskiego ryzyka – nie częściej niż raz w ciągu 5 lat,
- 2) średniego ryzyka – nie częściej niż raz w ciągu 3 lat,
- 3) wysokiego ryzyka – tak często, jak to jest konieczne dla zapewnienia skutecznego stosowania odpowiednich przepisów, z uwzględnieniem wysokiego ryzyka wystąpienia nieprawidłowości oraz środków niezbędnych do jego ograniczania[24].

W tym miejscu podkreślenia wymaga, że zgodnie z zasadą aktualizowania tzw. analizy ryzyka, o której mowa w art. 47 ust. 1 PrPrzed, organ kontroli może przypisać przedsiębiorcę do innej kategorii ryzyka, niż było to wcześniej. Oznacza to, że kontrolowany przedsiębiorca nie może zakładać, że przypisana kategoria jest niezmienna. Musi liczyć się z tym, że kategoria ryzyka, która go dotyczy, po aktualizacji analizy może być inna[25].

Uzależnienie liczby przeprowadzanych kontroli od kategorii ryzyka jest zabiegiem nowym w Prawie przedsiębiorców. Dotychczas nie było żadnych ograniczeń w zakresie określania liczby kontroli na przestrzeni lat. Regulacja ta podyktowana jest z jednej strony potrzebą wzmożenia kontroli względem podmiotów, które prowadzą działalność wiążącą się z wysokim prawdopodobieństwem naruszenia prawa, a z drugiej strony koniecznością zmniejszenia kontroli w obszarach mniej ryzykownych. Takie rozgraniczenie, może i w istocie uzasadnione, spotkało się z mieszanym odbiorem. Pojawiają się obawy co do zasadności przyjęcia takiego rozwiązania, jak i obawy w przedmiocie niezgodności z innymi obowiązującymi przepisami o kontroli stosowanymi w danym obszarze. Niepokój co do tego, że przepis ten będzie niewłaściwie sto-

23 Uzasadnienie pakietu deregulacyjnego, 43.

24 Jeżeli przedsiębiorca wykonuje działalność gospodarczą w więcej niż jednym zakładzie lub innej wyodrębnionej części przedsiębiorstwa, regułę tę stosuje się do zakładu lub części przedsiębiorstwa, przy czym nie stosuje się jej do kontroli działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorców oraz małych przedsiębiorców.

25 Uzasadnienie pakietu deregulacyjnego, 50.

sowany w praktyce, sprawia, że niektóre organy kontrolne stoją na stanowisku całkowitej rezygnacji z tego rozwiązania.

Uwzględniając dialog społeczny, doprecyzowano, iż zasady tej nie stosuje się w przypadkach, gdy ratyfikowane umowy międzynarodowe albo bezpośrednio stosowane przepisy prawa Unii Europejskiej, albo przepisy odrębne określają inaczej częstotliwość przeprowadzania kontroli. Przepisu tego nie stosuje się również do kontroli i analiz będących we właściwości organów Krajowej Administracji Skarbowej oraz kontroli prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw.

5 | Dodatkowe elementy zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli

Skuteczne zawiadomienie jest koniecznym warunkiem przeprowadzenia kontroli. Mając na względzie postulat usprawnienia kontroli oraz ograniczenia uciążliwości czynności sprawdzających, zaproponowano (po raz kolejny^[26]), by treść zawiadomienia uzupełnić również o wskazanie wstępnej listy dokumentów i informacji związanych z zakresem przedmiotowym kontroli, których udostępnienia oczekuje organ kontroli w trakcie kontroli. Jednocześnie, uwzględniając charakter postępowania kontrolnego, zastrzeżono, iż w trakcie prowadzonej kontroli organ kontroli może żądać udostępnienia dokumentów i informacji związanych z zakresem przedmiotowym kontroli innych niż te, o których mowa w zawiadomieniu (art. 48 ust. 3 pkt 4a w zw. z ust. 12 PrPrzed). W ocenie Rzecznika MŚP powyższy przepis należałoby uzupełnić o dodatkowe zastrzeżenie, że „żądanie takie wymaga pisemnego uzasadnienia”. W ocenie Rzecznika mogłoby to ograniczyć ryzyko nadużyć ze strony organów kontrolnych, zabezpieczając tym samym obowiązek informacyjny samego zawiadomienia.

Na etapie opiniowania projektu rządowego rozwiązanie to spotkało się z mieszanym przyjęciem. Projektowany przepis ma za zadanie wzmocnić zasadę sprawności kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, niemniej w

²⁶ Zob. rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ulepszenia środowiska prawnego i instytucjonalnego dla przedsiębiorców, Sejm IX kadencji, druk nr 3635. Zob. również Anna Hołda-Wydrzyńska, „Sprawność kontroli przedsiębiorcy – uwagi de lege lata i de lege ferenda” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 64 (2024): 82 i n.

czasie konsultacji społecznych podniesiono rodzące się obawy. Zdaniem niektórych wprowadzenie obowiązku wskazywania w zawiadomieniu o zamiarze wszczęcia kontroli listy dokumentów i informacji związanych z zakresem przedmiotowym kontroli wydaje się nadmiarowe i w praktyce trudne do realizacji. Z jednej strony organy kontrolne, przygotowując zawiadomienie, mogą określać listę oczekiwanych dokumentów w sposób zbyt szeroki lub zbyt ogólny, żądając przykładowo całej dokumentacji od przedsiębiorcy, albo wręcz odwrotnie – zbyt kazuistyczny. Co więcej, na wczesnym etapie kontroli może również okazać się, że organy kontroli nie będą wiedziały, jakich konkretnie dokumentów oczekiwać, nie mając jeszcze pełnej wiedzy na temat działalności przedsiębiorcy. Nie można wykluczyć, że w każdej z tych sytuacji może dojść do paraliżu działalności przedsiębiorcy, a tym samym paraliżu całej kontroli, co nie wpływa korzystnie na usprawnienie kontroli w żaden sposób.

6 | Czas trwania kontroli u mikroprzedsiębiorców

Dostrzegając, iż zbyt częste kontrole u mikroprzedsiębiorców mogą stanowić dla nich barierę w rozwoju oraz mogą wstrzymywać bieżącą działalność, w projekcie nowelizacji pojawiła się również propozycja skrócenia czasu kontroli u mikroprzedsiębiorców z 12 dni do 6 dni roboczych.

Proponowane rozwiązanie kwestionowane jest przez organy kontrolne. Zdaniem niektórych skrócenie czasu trwania kontroli jest zbyt daleko idące, bowiem może negatywnie wpłynąć na cały proces pozyskiwania informacji. Zbyt mało czasu może realnie wpłynąć na efekty kontroli. Co więcej, wskazuje się, że zmiana ta nie spowoduje realnej poprawy sytuacji przedsiębiorców, jak również nie spowoduje w praktyce skrócenia czasu trwania kontroli przedsiębiorców.

Zmiana art. 55 PrPrzed w zaproponowany sposób pozostawia niedosyt, który rzutuje na ocenę nowelizacji w tym obszarze. Rzeczą zastanawiającą jest, dlaczego w omawianym kontekście tak wiele uwagi w uzasadnieniu do projektu ustawy poświęcono rozważaniom na temat zasad liczenia czasu trwania kontroli, powołując przełomowe orzeczenie NSA z dnia 19 lutego 2020 r [27], nie proponując jednocześnie jednoznacznego rozwiązania tego problemu na poziomie ustawy – Prawo przedsiębiorców. Sąd w przedmiotowym orzeczeniu

odniósł się do rozumienia terminu „dni robocze”, a tym samym procesu „faktycznego wykonywania czynności kontrolnych”. Sąd podkreślił, że dotychczasowa wykładnia przepisów, w świetle której czas kontroli u przedsiębiorcy liczony w dniach roboczych powinien odnosić się do kontroli w ścisłym rozumieniu tego pojęcia, a więc tylko do tych dni, w których organy kontrolne przeprowadzały czynności u przedsiębiorcy, tj. w jego siedzibie lub miejscu prowadzenia działalności, mając przez to wpływ na bieżące funkcjonowanie przedsiębiorstwa, prowadziła do skutku przeciwnego do zamierzonego. Dlatego czas trwania kontroli między dniem rozpoczęcia kontroli a dniem jej zakończenia powinien obejmować kolejno następujące po sobie dni robocze.

Bez wątpienia orzeczenie to jest niezwykle ważne, bowiem otwiera nowy rozdział w zakresie wykładni przepisów poświęconych limitom czasu trwania kontroli u przedsiębiorców. Niestety istota rozstrzygnięcia nie znalazła swojego odzwierciedlenia w proponowanych zmianach, bowiem rzeczywisty problem stosowania przepisów dotyczących czasu trwania kontroli nadal jest nierozwiązany. Rozstrzygnięcie tego problemu na poziomie ustawy – Prawo przedsiębiorców pozwoliłoby rozwiązać wszelkie domysły oraz wątpliwości. Istotniejszą zmianą byłoby doprecyzowanie, jakie dokładnie dni należy wliczać do limitu czasu trwania kontroli, czyli jak rozumieć termin „dni robocze”, a tym samym jak należy rozumieć „faktyczny czas trwania kontroli”[28].

Nowelizacja pozwala z optymizmem spojrzeć w przyszłość o tyle, o ile organy kontrolne oraz sądy będą uwzględniały rekomendacje podniesione w uzasadnieniu. Rezygnując bowiem z wyrażenia *expressis verbis* zasad liczenia czasu trwania kontroli, projektodawca po raz pierwszy jednoznacznie wypowiedział się za poprawnością stanowiska NSA, w którym Sąd, odnosząc się do sposobu liczenia czasu trwania kontroli u przedsiębiorcy, konstatuje, że „nie ma podstaw do różnicowania czynności kontrolnych na takie w ścisłym rozumieniu tego pojęcia i inne”. Tym samym podkreślono, że nieścisłości, które rodzi przepis, a tym bardziej jego wykładnia, wymagają przełamania powszechnie obowiązującej nieprzyjaznej linii orzeczniczej dla przedsiębiorców.

28 W judykaturze oraz w praktyce organów kontrolnych dominujące jest stanowisko oparte na założeniu, że czas kontroli odnosi się do kontroli w ścisłym tego słowa znaczeniu. Zgodnie z przyjętą linią orzecniczą do czasu kontroli wliczać należy tylko takie dni, w których kontrolerzy faktycznie przebywali u przedsiębiorcy i wykonywali czynności kontrolne. Zob. np. wyrok NSA z dnia 6 września 2018 r., II FSK 384/18, LEX nr 2567294; podobnie wyrok NSA z dnia 16 marca 2022 r., II FSK 1643/19, LEX nr 3422164.

W prezentowany pogląd wpisuje się dodany art. 55 ust. 6a PrPrzed. Zgodnie z aktualną regulacją przedłużenie czasu trwania kontroli u mikroprzedsiębiorcy jest możliwe, jeżeli po zakończeniu przeprowadzania czynności kontrolnych w siedzibie przedsiębiorcy lub miejscu wykonywania działalności gospodarczej pozostały do przeprowadzenia jedynie czynności kontrolne związane z gromadzeniem i analizą dokumentów związanych z przedmiotem kontroli oraz sporządzenie protokołu kontroli. Czynności te mogą być przeprowadzane w siedzibie organu kontroli lub w sposób zdalny, o którym mowa w art. 51 ust. 3a PrPrzed, bez zgody przedsiębiorcy. Przedłużenie to nie może spowodować przekroczenia dwukrotności czasu określonego w art. 55 ust. 1 pkt 1 PrPrzed.

7 | Sprzeciw wobec czynności kontrolnych

Zmiana zakresu przedmiotowego sprzeciwu wobec podjęcia i wykonywania przez organ kontroli czynności z naruszeniem zasad kontroli, poprzez uchylenie sprzeciwu niedopuszczalnego, pozwala ocenić w tej części nowelizację pozytywnie. Co prawda przedsiębiorca będzie miał prawo wnieść sprzeciw w sytuacji wszczęcia kontroli, gdy zdaniem organu przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia, ale wniesienie tego sprzeciwu w świetle ust. 5a nie spowoduje wstrzymania czynności kontrolnych. W czasie prowadzonych konsultacji, w kontekście propozycji zmiany art. 59 PrPrzed, a szczególnie uchylenia postanowień ust. 2 przy jednoczesnym wprowadzeniu nowego ust. 5a, wskazywano, że sytuacja przedsiębiorcy niewiele się zmieni po wejściu w życie przedmiotowych zmian.

8 | Konkluzje

Niewątpliwie zasadniczym imperatywem determinującym prawodawcę do deregulacji prawnej norm gospodarczych powinna być wolność gospodarcza. Konsekwencją prymatu swobody działalności gospodarczej jest naturalne pytanie o jakość deregulacji, tym bardziej że w dotychczasowej praktyce organów kontrolnych, aprobowanej niejednokrotnie przez sądy administracyjne, często przyjmuje się wykładnię niekorzystną dla przedsiębiorców.

Kontrolowanie działalności gospodarczej jest procesem nieuniknionym, który rodzi konflikt z jednej strony między respektowaniem zasady wolności gospodarczej a z drugiej strony potrzebą ochrony interesu publicznego[29]. Ważenie wartości kryjących się za czynnościami sprawdzającymi (ochrona przedsiębiorcy przed nadmierną ingerencją organów kontrolnych w jego działalność oraz potrzeba zapewnienia efektywności działalności organów kontrolnych) z pewnością wymaga pochylenia się nad przepisami o kontroli przedsiębiorców. Wyrażane w czasie dialogu obawy co do kierunku, w jakim zmierza deregulacja, i zasadności niektórych rozwiązań pokazują, że dyskurs wciąż jest żywy. Dyskutowanie o zakresie pożądanej deregulacji jest zatem uzasadnione, a wypracowanie zasad systemowych z pewnością powinno uwzględniać interes przedsiębiorców. Patrząc na zmiany w zakresie kontroli przedsiębiorców zawarte w pakiecie deregulacyjnym, można odnieść pozytywne wrażenie. Jednak głębsza egzegeza prawa pokazuje, że zmiany nie zmieniają realnie sytuacji prawnej przedsiębiorców. Nowa jakość nowelizacji nie oznacza jeszcze lepszej jakości prawa, z którą wiązałyby się oczekiwana eliminacja dotychczasowych problemów, z którymi borykają się przedsiębiorcy.

Wzmocniona dynamika nurtu regulacyjnego w prawie gospodarczym, sprzężona w ostatnim czasie z silną tendencją deregulacyjną w obszarach, w których zdaniem ustawodawcy jest to uzasadnione, świadczy o rysującym się impasie. Proces deregulacji powinien uwzględniać fakt obowiązywania konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej. Analiza przepisów pozwala zaryzykować stwierdzenie, iż coraz bardziej kazuistyczne unormowanie tej sfery życia stoi w sprzeczności z deregulacją. A to pozwala postawić pytanie, czy silny ruch deregulacyjny w duchu przyjaznego prawa to właściwie mīt, czy rzeczywistość?

Bibliografia

- Bąkowski, Tomasz. „Aksjologiczne przesłanki deregulacji życia publicznego w sferze gospodarki” *Gdańskie Studia Prawnicze* 22 (2009): 87–95.
- Golecki, Mariusz. „W poszukiwaniu optymalnego prawodawcy. Dylematy regulacji i deregulacji z perspektywy ekonomicznej analizy prawa” *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny* 8, nr 5 (2019).

29 Krzysztof Żok, „Naruszenie prawa przy wykonywaniu czynności kontrolnych jako przesłanka odpowiedzialności cywilnoprawnej” *Prawo i Więź*, nr 4(47) (2023): 591. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI47.679>.

- Hołda-Wydrzyńska, Anna. „Sprawność kontroli przedsiębiorcy – uwagi de lege lata i de lege ferenda” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 64 (2024).
- Hołda-Wydrzyńska, Anna. „Zasady kontroli działalności gospodarczej w świetle nowego Prawa przedsiębiorców”, [w:] *Verus amicus rara avis est. Studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka*, red. Adam Lityński, Andrzej Matan, Marian Miłkołajczyk, Dariusz Nawrot, Grzegorz Nancka, 267–282. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2020.
- Kosikowski, Cezary. *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis, 2009.
- Król-Bogomilska, Małgorzata. „Polskie prawo konkurencji a idea deregulacji w sferze działalności gospodarczej”, [w:] *Mniej prawa w działalności gospodarczej: mit czy rzeczywistość? Materiały z konferencji z 28 i 29 września 2011, która odbyła się na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego*, red. Philippe Chauvin, 179–196. Warszawa: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 2013.
- Krüger, Jarosław. „Art. 49a. Wystąpienie do przedsiębiorcy bez wszczynania postępowania”, [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. Aleksander Stawicki, Edward Stawicki, wyd. 2. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016.
- Powałowski, Andrzej. „Wykonywanie zawodów. Uwagi na kanwie tzw. «deregulacji»”, [w:] *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, red. Jan Grabowski, Katarzyna Pokryszka, Anna Hołda-Wydrzyńska, 544–556. Katowice: Uniwersytet Śląski, 2013.
- Sieradzka, Małgorzata. „Art. 49a. Wystąpienie do przedsiębiorcy bez wszczynania postępowania”, [w:] Konrad Kohutek, Małgorzata Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, wyd. 3. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Żok, Krzysztof. „Naruszenie prawa przy wykonywaniu czynności kontrolnych jako przesłanka odpowiedzialności cywilnoprawnej” *Prawo i Więź*, nr 4(47) (2023): 589–613. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI47.679>.
- Żurawik, Artur. „Zasada wolności działalności gospodarczej i jej ograniczenia”, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, t. VIIIA, wyd. 2. Warszawa: C.H. Beck, 2018.



Memetic warfare as a threat to cognitive security. Legal approaches and non-legal safeguards in Poland

Wojny memiczne jako zagrożenie dla bezpieczeństwa kognitywnego. Podejścia prawne i zabezpieczenia pozaprawne na gruncie polskim

Abstract

This article examines the phenomenon of “memetic warfare” as a growing threat to cognitive security and democratic processes. The authors argue that memes – due to their virality, simplicity, and humorous nature – can be an effective tool for narrative manipulation, capable of shaping public opinion, deepening social polarization, and amplifying political and extremist propaganda. The development of artificial intelligence further facilitates the mass distribution of memes, increasing the scale and speed of their impact. At the same time, the balance between protection against disinformation and respect for freedom of speech and artistic creation remains a challenge, especially in the area of satire and parody. The article discusses potential legal and non-legal responses against memetic warfare, emphasizing the importance of targeting inauthentic behavior, strengthening social and cognitive resilience, narrative monitoring activities, and strategic communication. The study indicates that effective defense requires a multidimensional approach, encompassing regulations, technologies, psychological measures, and active social participation in shaping the information space.

SŁOWA KLUCZOWE: wojny memiczne, memy, dezinformacja, zagrożenia kognitywne, Akt o usługach cyfrowych

KEYWORDS: memetic warfare, memes, disinformation, cognitive warfare, DSA

MATEUSZ ŁABUZ – PhD, Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (IFSH), e-mail: labuz@ifsh.de,
ORCID – 0000-0002-6065-2188.

KATARZYNA MIKA-ŁABUZ – PhD, Pontifical University of John Paul II in Cracow, e-mail: katarzyna.mika-labuz@upjp2.edu.pl,
ORCID – 0009-0008-3872-7105.

1 | Introduction

With the ongoing shift of social interactions to the online environment, the number of threats encompassing information security has significantly increased[1]. Threat actors operating in information space target narratives to shape opinions, views, and attitudes of targeted audiences[2]. Employed strategies might include subtle cognitive manipulation tailored to the audience and amplified by algorithms on social media.

An example of such activities is the use of memes – usually funny ideas and cultural artifacts that quickly spread through the internet – that can serve as fuel for information operations. „Memetic warfare” should currently be seen as one of the tactics within the broader scope of cognitive activities[3]. Memes enable the implementation of hidden messaging at scale, due to their quantity, virality, and often imperceptible potential for cognitive manipulations. They allow for the creation of specific associations, the decoding of which at the later point may significantly alter the perception of reality by human audiences[4]. Democratic actors need to be aware of the challenges that memetic warfare poses to the security of information space and, subsequently, to social and political processes[5].

The specific nature of memes, especially the difficulty of classifying them as classic forms of speech and the elusiveness of the context, make it difficult

1 Emily Denniss, Rebecca Lindberg, „Social media and the spread of misinformation: infectious and a threat to public health” *Health Promotion International* 40, No. 2 (2025): 3-4.

2 Andrii Paziuk, Dmytro Lande, Elina Shnurko-Tabakova, Phillip Kingston, „Decoding manipulative narratives in cognitive warfare: a case study of the Russia-Ukraine conflict” *Frontiers in Artificial Intelligence* 8 (2025): 2.

3 Tine Munk, *Far-right extremism online. Beyond the fringe* (London: Routledge, 2024); Tine Munk, „Digital Defiance. Memetic Warfare and Civic Resistance” *European Journal on Criminal Policy and Research* 31 (2025): 501-528.

4 Gordon Pennycook, Tyrone Cannon, David Rand, „Prior exposure increases perceived accuracy of fake news” *Journal of Experimental Psychology: General* 147, No. 12 (2018): 1865-1880; Douglas Youvan, „Memetic Cognition: The Compression of Complexity in the Human Psyche”, ResearchGate. https://www.researchgate.net/publication/389278599_Memetic_Cognition_The_Compression_of_Complexity_in_the_Human_Psyche [accessed: 15.06.2026].

5 Mateusz Łabuz, Christopher Nehring, „Information apocalypse or overblown fears – what AI mis- and disinformation is all about? Shifting away from technology toward human reactions” *Politics & Policy* 52, No. 4 (2024): 884-885.

to adapt legal provisions to such contemporary forms and tools of expression. Memetic creations regularly hide under the guise of satire and artistic creations, thus evading content moderation, which creates further regulatory challenges. This affects potential counter-strategies that must simultaneously safeguard security of information space, rights of third parties, but also freedom of speech and artistic expression[6].

The purpose of this article is to present the concept of „memetic warfare”, draw attention to the threats it poses, and highlight the difficulties in developing appropriate legal responses in Poland. The authors analyze legal acts, case law, and employ functional interpretation, supplemented by an analysis of literature at the intersection of information security and digital communications.

This article presents a formal-dogmatic legal analysis concerning mainly Poland aimed at crafting better legal and non-legal responses to safeguard information and cognitive security of democratic systems.

Therefore, the article focuses on the research question: *To what extent can memetic warfare be addressed within the existing legal framework in Poland, and what areas should be prioritized?*

Based on the difficulties in formulating legal solutions and after analyzing the psychological impact of memetic warfare on recipients, we point to the need to significantly strengthen the cognitive defenses of society. We propose specific measures in this area that can be implemented at the institutional, political, and social levels.

2 | „Memetic warfare” as a concept

The term „memes” was coined by evolutionary biologist Richard Dawkins in the 1970s, who saw them as units of cultural transmission[7]. Dawkins drew an analogy between biological genes that reproduce between organisms and the spread of ideas among society. Memes were originally meant as objects of cultural and societal replication, with the most fitting ideas having a greater

⁶ Andrea Wiesner, Svenja Schäfer, Sophie Lecheler, „Navigating the gray areas of content moderation: Professional moderators’ perspectives on uncivil user comments and the role of (AI-based) technological tools” *new media & society* 27, No. 3 (2025): 1223.

⁷ Richard Dawkins, *The Selfish Gene* (Oxford: Oxford University Press, 2006).

potential to be transmitted within the information ecosystem[8].

The concept of transmission has evolved over the years. Although the term originally referred to an idea, behavior pattern, or style that spreads within a culture, nowadays memes are most commonly associated with humorous images equipped with text snippets that go viral on the internet. They are also „digital artefacts such as slogans and catch-phrases that transcend cultural boundaries”[9]. Memes have gradually become one of the forms of online communication and a kind of modern cultural phenomenon, allowing for quick and simplified expression of opinions, most often in an accessible visual form adjusted to the demands of online communities. This has changed the meaning of the term, at least in the public consciousness.

However, the core idea remains unchanged: memes still function as information transmitters across populations. Moreover, along with their popularization and new dissemination mechanisms, the potential for influencing public opinion has become strategically significant[10]. This also leads to their weaponization, which accompanies the development of tactics used for information operations. As a consequence, in the digital age, memes have undergone a transformation from simple tools of entertainment to powerful tools of persuasion, capable of shaping public opinion, polarizing societies, strengthening political propaganda, or influencing political outcomes[11].

The potential of memes as a means of communication has been recognized by disinformation actors. This has led to the development of a new field of competition for narratives. So-called „memetic warfare” should currently be seen as an element of broader cognitive activities undertaken by state and non-state actors, and it refers to the deliberate creation and dissemination of memes to influence cultural or political beliefs, behaviors, or actions of a targeted audience[12]. This topic receives little attention in Polish literature, which is why analyses by Anglo-American authors predominate. NATO experts[13] defined

8 Gavan Gray, „Memetic Narratives in Information Warfare: The Danger of Viral Self-Contamination” *Hestia Review* 1 (2021): 15.

9 Munk, „Digital Defiance...”, 4.

10 Yelena Mejova, Arthur Capozzi, Corrado Monti, Gianmarco De Francisci Morales, „Narratives of War: Ukrainian Memetic Warfare on Twitter” *Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction* 9, No. 2 (2025): 2.

11 Munk, „Digital Defiance...”, 2-3.

12 Gray, „Memetic Narratives...”, 14-16.

13 Jeff Giese, „It's time to embrace memetic warfare” *Defence Strategic Communications* 1 (2016): 67-68.

„memetic warfare” nearly a decade ago, perceiving it as a „competition over narrative, ideas, and social control in a social-media battlefield”, while memes were supposed to be used „independently or in conjunction with cyber, hybrid, or conventional efforts”. In this sense, memetic warfare can complement the rich arsenal used in hybrid activities.

The use of the notion „warfare” might in itself spark debate due to its connotations of militarization and conflict. For that reason, it may be seen as disproportionate or suggest acts of aggression potentially governed by international law^[14]. However, the term is used metaphorically in the context of memes, and it underscores the increasingly adversarial nature of online influence operations.

Munk^[15] defines the term „memetic warfare” as „a form of information warfare conducted online through memes and other tactics to achieve political, strategic, or ideological objectives”. The aim of such activities is „offensive or defensive circulation of content to influence public opinion, disrupt discourse, and advance the interests of those engaged in the campaign”.

Memetic warfare originates from short messages, pictorial symbolism, associations, and emotional resonance^[16]. It leverages the viral nature of memes and their anchoring in the everyday life of online communities to shape opinions, influence behaviors, and sway public preferences. This dual role as both cultural artifact and strategic tool has cemented memes as a significant force in contemporary narrative and ideological rivalry^[17].

All of these qualities are perfectly suited to the fast-paced dynamics of social media and changing forms of mass online communication. This is a derivative of the dynamic changes in the ecosystem of information exchange observed in the last two decades. Traditional media, previously perceived as key suppliers of information, but also responsible for its selection, have been losing importance in favor of digital platforms that allow for quicker exchange, reaching new and

¹⁴ Waseem Ahmad Qureshi, „Information Warfare, International Law, and the Changing Battlefield” *Fordham International Law Journal* 43, No. 3 (2020): 901-905.

¹⁵ Tine Munk, *Memetic War. Online Resistance in Ukraine* (London: Routledge, 2024), 62-63.

¹⁶ Mateusz Łabuz, „Memetic Warfare – sind wir bereit für dieses Schlachtfeld?”, Tagesspiegel Background Digitalisierung. <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung-und-ki/briefing/memetic-warfare-sind-wir-bereit-fuer-dieses-schlachtfeld> [accessed: 15.02.2026].

¹⁷ Anastasia Denisova, *Internet memes and society: Social, cultural, and political contexts* (New York: Routledge, 2019); Gray, „Memetic Narratives...”, 16.

wider audiences, with limited control mechanisms.

3 | Influence of memetic warfare

The impact of memes on the target audience is difficult to capture. Psychology, cognitive science, or even neuroscience can play an important role in this respect. Hoyle et al.[18] examined responses to Russian state-sponsored media narratives, revealing that such content can elicit significant psychological reactions. Ördén[19] discussed manipulating cognitive processes of the audiences to achieve specific objectives. Research by Pennycook et al.[20] showed that prior exposure increases perceived accuracy of fake news. These studies underline the potential for cognitive manipulations and shaping public perception through different tools of expression and narrative-building.

The power of memes lies in their ability to distill complex ideas into digestible, shareable formats. A single image or short video, paired with a catchy caption, can be a convenient source of communication with an audience, or a way to reinforce cognitive biases, which accompany thought processes and are based on a simplified perception of reality. By bypassing critical thinking, memes are embedding a specific vision of reality in the viewer's subconsciousness, creating associations that can be decoded in the future and influence decision-making processes[21]. The ease with which a meme's message can be recalled makes it more likely to be perceived as true or important, especially given their repetitive and viral nature.

Mememes thus bypass the cognitive safety system, e.g., by reducing extremism to the level of an acceptable joke. In the classic psychologically-oriented approach of Kahneman[22], they bypass the second mode of thinking, which is

18 Aiden Hoyle, Charlotte Wagnsson, Helma van den Berg, Bertjan Doosje, Martijn Kitzen, „Cognitive and Emotional Responses to Russian State-Sponsored Media Narratives in International Audiences” *Journal of Media Psychology* 35, No. 6 (2023): 362-375.

19 Hedvig Ördén, „The neuropolitical imaginaries of cognitive warfare” *Security Dialogue* 55, No. 6 (2024): 607-609.

20 Gordon Pennycook, Tyrone Cannon, David Rand, „Prior exposure increases perceived accuracy of fake news” *Journal of Experimental Psychology: General* 147, No. 12 (2018): 1865-1880.

21 Pennycook, Cannon, Rand, „Prior exposure...”; Łabuz, „Memetic Warfare – sind wir bereit...”.

22 Daniel Kahneman, *Thinking, Fast and Slow* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011).

responsible for rationalism and logic, and reduce the decision-making process to emotions and instincts. The use of simplifications, in turn, enables the anchoring of a specific worldview or mindset, or the reinforcement of already existing biases. This is, in fact, the assumption behind some of the propaganda creations, in which the power of stereotype is exploited by visualizing antagonistic values and creating simplified dichotomous associations[23].

Moreover, memes often exploit humor, parody, and satire, which makes them more attractive to potential recipients and thus increases the likelihood of sharing. Simultaneously, it also lowers the recipients' vigilance, as they might be treated as an innocent joke or artistic creation.

4 | Amplification and role of artificial intelligence

Influencing the information environment through memetic warfare is strongly dependent on the ability to access the audience, which in turn is a derivative of the use of communication channels adjusted to the specific needs of recipients. Creating engaging content, therefore, requires considerable skills and a good „feeling” for the audience's expectations. It is also crucial to adapt to these expectations, which in turn requires understanding specific cultural contexts and the mechanics of virality. As in Dawkins' original idea, the key to spreading ideas lies in their ability to replicate; however, the specifics of the information space differ significantly between communities or societies[24].

Artificial intelligence (AI) is playing an increasingly important role in this respect. On the one hand, it increases the reach – whether by enhancing traffic by automated mechanisms (e.g., bots), or through so-called algorithmic amplification within the digital platforms, as maximization of users' engagement is preferred by algorithms. In turn, users follow and enhance trends[25]. Additionally, emerging technologies, including generative AI, allow for a significant simplification of the generation and dissemination processes, and they are used to streamline some processes while freeing up other resources[26]. This

²³ Janosch Delcker, „AI fakes, cyberattacks threaten German election”, Deutsche Welle. <https://amp-dw-com.cdn.ampproject.org/c/s/amp.dw.com/en/from-ai-fakes-to-cyberattacks-threats-to-german-elections/a-70972702> [accessed: 15.06.2026].

²⁴ Dawkins, *The Selfish Gene*.

²⁵ Hany Farid, „On Algorithmic Amplification” *Inference* 6, No. 1 (2021).

²⁶ Łabuz, Nehring, „Information apocalypse...”, 884; Katja Muñoz, „The AI Election Year: How to Counter the Impact of Artificial Intelligence” *DGAP Memo* 1 (2024): 1-4.

does not automatically mean that memes can be produced solely by AI without human oversight, as hitting trends still requires analytical activities and appropriate adjustments. However, AI has significant potential to automate selected processes and support production in areas where synthetic creations can be used (e.g., images of targeted identifiable people that do not reflect reality, but only imitate it).

AI supports the (re)production of memes in the first place, not their creative design, which still requires recognition of cultural context, irony, and the specificity of online subcultures. On the other hand, it enables the flooding of social media and the mass replication of content that is mind-numbing but also engaging for users. Memes remain primarily a social practice and many audiences prefer low-quality aesthetics, which AI can reproduce. An example of such a phenomenon is the mass use of motivational videos with the voices of Donald Trump or Elon Musk on the TikTok platform. The total reach generated by this type of content was estimated at several hundred million views[27].

The most important element for amplification is therefore the concept behind the content and knowledge of the mechanisms of dissemination, which has foundations both in understanding the technological aspects of how algorithms work and social psychology, including social susceptibility to cognitive biases[28].

Recently, a lot of attention has been devoted to research on deepfakes. They are referred to as AI-generated or manipulated images, audio, or video content that resembles existing persons, objects, places, entities, or events and would falsely appear to a person to be authentic or truthful[29]. Their essential feature is their hyperrealism, that is, the ability to faithfully imitate reality, which significantly distinguishes them from meme creations that do not mirror reality but visibly distort it.

Contrary to popular belief and some media hype surrounding deepfakes, they do not necessarily have to be the primary tool for conducting information

²⁷ Emanuel Maiberg, „AI Slop of Musk and Trump on TikTok Racks Up 700 Million Views”, 404 Media. <https://www.404media.co/ai-slop-of-musk-and-trump-on-tiktok-racks-up-700-million-views> [accessed: 15.06.2026].

²⁸ Hoyle, Wagnsson, van den Berg, Doosje, Kitzen, „Cognitive and Emotional Responses...”, 368-371.

²⁹ Artificial Intelligence Act, Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence.

manipulation operations. According to Microsoft[30], in many cases external actors like China, Russia, or Iran do not use sophisticated creations that faithfully imitate reality but low-quality content that is intended to anchor a specific impression in the recipients, or sow confusion[31]. Memes also play an important role in this matter.

5 | Psychological operations

As previously mentioned, from the perspective of cognitive psychology, the effectiveness of memetic warfare can be explained based on dual-processing models, in particular the System 1 and System 2 theory proposed by Kahneman[32]. Memes are designed to activate fast, intuitive, and affective cognitive processes (System 1), bypassing the slower, reflective, and analytical processing characteristic of System 2. The brevity of the message, strong visual stimuli, and humor promote peripheral processing, where attitude change occurs without deep analysis of arguments[33]. In addition, the activation of mechanisms of the mere exposure effect and the illusory truth effect means that repeated exposure to a given meme increases its subjective credibility, regardless of its factual accuracy. In this way, memes can stabilize certain associations and narratives in the memory of the audience.

Memetic warfare, due to its adaptability and ease of creation, can be widely used to conduct influence campaigns. The superior goal might be promoting certain meta-narratives to gradually change the views and sentiment of public opinion[34]. Memes are used by disinformation actors to discredit opponents, but there is also no shortage of politicians who reach for memes to increase their own attractiveness or to incept certain ideas. Presenting Joe Biden as an incapacitated old man or Kamala Harris as a communist during the US presidential campaign in 2024 was intended to instill specific negative associations

30 Microsoft, *Same targets, new playbooks: East Asia threat actors employ unique methods* (Redmond: Microsoft, 2024).

31 Microsoft, „Protecting Election 2024 from foreign malign influence: lessons learned help us anticipate the future”. <https://msblogs.thesourcemediaassets.com/sites/5/2023/11/MTAC-Report-2024-Election-Threat-Assessment-11082023-2-1.pdf> [accessed: 15.02.2026].

32 Kahneman, *Thinking, Fast and Slow*.

33 Richard Petty, John Cacioppo, „The elaboration likelihood model of persuasion” *Advances in Experimental Social Psychology* 19 (1986): 123-205.

34 Munk, *Memetic War...*

in the recipients. Narendra Modi playing the guitar and singing songs had a humorous tone and served to warm up the politician's image[35]. Supporters of Indonesian President Prabowo Subianto, known for ruling with an iron fist, disseminated his fairy-tale memetic alter-ego, depicting him on the one hand as a funny grandpa and on the other as a cuddly mascot[36]. Similar schemes are used, among others, by Donald Trump, who publishes pastiche photos of himself as the Pope, a Jedi, or illustrating the takeover of Greenland by the US[37].

Supporters of populist parties also commonly apply meme creations, e.g., „völkisch” associations are used to promote a specific worldview and favor the right-wing AfD party in Germany[38]. Similar patterns are used by extremist and terrorist groups as they employ memes to appeal to younger audiences, abusing humor and pop culture references to normalize radical ideologies. At the height of its power, ISIS used memes to attract new followers, which showed that even such radical groups were aware of the mechanisms of cognitive manipulation and were able to adapt their messaging[39]. At the end of 2025, Spanish fact-checking organization Maldita discovered a network of accounts promoting fascism themes in an artistic way (e.g., images of Benito Mussolini wearing pink sunglasses or singing modern songs), and called this phenomenon „pop fascism”[40].

In that context, humor serves as a tool for radicalization and allows the true

35 Nilesh Christopher, „AI Modi started as a joke, but it could win him votes”, Rest of World. <https://restofworld.org/2023/ai-voice-modi-singing-politics> [accessed: 15.02.2026].

36 Rumman Chowdhury, „AI-fuelled election campaigns are here – where are the rules?” *Nature* 628 (2024): 237.

37 Stuart Thompson, „How Trump Is Using Fake Imagery to Attack Enemies and Rouse Supporters”, *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/interactive/2025/10/21/business/media/trump-ai-truth-social-no-kings.html> [accessed: 15.06.2026].

38 Deutschlandfunk, „Die völkischen KI-Memes von ‚Wilhelm Kachel’”. <https://www.deutschlandfunk.de/rechtsextreme-memes-kuenstliche-intelligenz-wilhelm-kachel-propaganda-100.html> [accessed: 15.06.2026].

39 Ally McCrow-Young, Mette Mortensen, „Countering spectacles of fear: Anonymous’ meme ‚war’ against ISIS” *European Journal of Cultural Studies* 24, No. 4 (2021): 832–834.

40 Maldita, „Memes, football and songs: how ‚Pop Fascism’ paves the way for disinformation”. <https://maldita.es/investigaciones/20251013/memes-songs-disinformation-pop-fascism> [accessed: 15.06.2026].

purpose to be efficiently hidden under the guise of permitted uses. Regina^[41] draws attention to the combination of ease of dissemination and a kind of trivialization of threats: „The seeming banality of memes serves as a perfect cover for more sinister content, allowing extremist groups to establish presence in mainstream digital spaces without immediate detection”. It subsequently leads to the normalization of radical views, whereas „the rapid-fire nature of meme consumption makes it difficult for individuals to engage in critical analysis, creating perfect conditions for subtle indoctrination”^[42].

From that perspective, memetic warfare influences the processes described in Tajfel and Turner’s social identity theory^[43], which primarily refers to normative social influence. In that context, memes function as markers of group membership – understanding them requires knowledge of specific cultural codes, which reinforces the boundaries between „in-group” and „out-group”^[44]. Humor and irony serve here as a mechanism for reducing psychological resistance, making violations more acceptable, as they are perceived as harmless. As a result, radical or dehumanizing content can be gradually internalized, and the mechanism of normalization through habituation allows for shifting the boundaries of acceptable discourse.

Memetic warfare can, therefore, serve the long-term shaping of cognitive and emotional frameworks within which certain political attitudes begin to be perceived as natural, obvious, or socially rewarding. This potential for cognitive influence has already been recognized by state actors.

China has systematically integrated „cognitive warfare” into its official military strategy, emphasizing the manipulation of information and psychological influence to achieve strategic objectives without direct military confrontation^[45]. This approach is encapsulated in the „Three Warfares” doctrine, which comprises public opinion warfare, psychological warfare, and legal warfare. It

41 Gitau Regina, „Meme warfare: How Extremist Groups Weaponize Internet Humor to Normalize Radical Ideologies”, Center of Diplomatic Insight. <https://centerfordiplomaticinsight.substack.com/p/meme-warfare-how-extremist-groups> [accessed: 15.06.2026].

42 Regina, „Meme warfare...”.

43 Henri Tajfel, John Turner, „An integrative theory of inter-group conflict”, [in:] *The Social Psychology of Inter-group Relations*, ed. William G. Austin, Stephen Worchel (Monterey: Brooks/Cole, 1979), 33-47.

44 John Turner, Rupert Brown, Henri Tajfel, „Social comparison and group interest in ingroup favouritism” *European Journal of Social Psychology* 9, No. 2 (1979): 187-204.

45 Elsa Kania, „The PLA’s Latest Strategic Thinking on the Three Warfares” *China Brief* 16, No. 12 (2016): 10-14.

guides China in leveraging information to influence perceptions and achieve strategic goals in a longer term^[46]. This strategy also uses memetic warfare, which serves to simplify and amplify narratives, disseminate propaganda, undermine adversaries, or promote a specific vision of the world while mocking the West at the same time. This is complemented by engaging the public, also through the use of inauthentic social media accounts that amplify a specific messaging. Observing these developing trends, Microsoft^[47] noted: „Chinese influence actors [...] honed their techniques and experimented with new media. [...] The influence actors behind these campaigns have shown a willingness to both amplify AI-generated media that benefits their strategic narratives, as well as create their own video, memes, and audio content. Such tactics have been used in campaigns stoking divisions within the United States and exacerbating rifts in the Asia-Pacific region – including Taiwan, Japan, and South Korea”.

6 | Legal countermeasures

Weaknesses of the current legal order

From a legal perspective, memetic warfare exposes several structural weaknesses inherent both in the Polish legal order and the EU regulatory framework. These weaknesses stem mostly from the hybrid nature of memes as indirect, context-dependent forms of expressions that combine visual, textual, and symbolic layers.

Their meaning cannot be captured through traditional speech typologies that underpin constitutional and statutory protections of expression. Memes, by their very nature, are based on simplifications, associations, and a distorted vision of the world. They successfully navigate the natural tension between protecting cognitive security and the conventionally guaranteed freedom of speech or artistic expression. Similar difficulties are recognized in the discourse on classic disinformation, the definition of which is missing in the Polish law^[48].

⁴⁶ Laura Jackson, „Revisions of Reality: The Three Warfares – China’s New Way of War”, [in:] *Information at War: From China’s Three Warfares to NATO’s Narratives*, ed. Peter Pomerantsev (London: The Legatum Institute, 2015), 5.

⁴⁷ Microsoft, *Same targets, new playbooks...*

⁴⁸ Magdalena Dziedzic, „Przeciwdziałanie dezinformacji w kontekście wybranych gach cyfrowych oraz Aktu o Sztucznej Inteligencji” *Prawo i Więź*, No. 6 (2024): 228.

Moreover, memes are not classic verbal statements, but complex visual and textual messages, often allusive and elusive in nature. This makes it difficult to assign a clear meaning to the statement, which affects the possibility of subsuming it under types of prohibited acts such as defamation or insult if they are aimed against third parties. Copyright law also provides additional legal guarantees through the principle of fair use for the purposes of parody or pastiche (Article 29). However, the doctrine indicates that it is difficult to imagine a conviction for a meme based on copyright law^[49]. At the adjudicative level, any decisions in that matter would be based on a high degree of discretion.

Additionally, even if a meme damages a reputation, it is almost impossible to demonstrate the *mens rea* of the author, and even more difficult to identify the author. In most of the cases, the content is created anonymously and replicated mechanically by the users, with a single click. Different entities are responsible for creating the content, and others for sharing it, which might further complicate legal proceedings. A relative ease of anonymization results in weaker enforcement of any legal provisions that could be introduced against memes, which in turn would automatically undermine the legitimacy of their introduction.

At the level of national law in Poland, freedom of expression is guaranteed by Article 54 of the Constitution, whereas Article 73 protects freedom of artistic creation^[50]. The problem of spreading false information, or disinformation, is not explicitly addressed in Polish criminal law^[51], with the exception of Article 132 of the Penal Code, which addresses a specific type of prohibited act: intelligence disinformation^[52]. With the current wording, there is no significant anchoring point with memes as a phenomenon, but in the future this provision could possibly be subject to an expanded interpretation. We will return to these provisions later in our discussion.

Potential solutions could be sought in the protection of third party rights. However, they should only be seen as a subsidiary solution. Articles 212-216

⁴⁹ Mateusz Wiktorek, „Więzienie za mema – ŁĄCZY NAS KARNE z Krzysztofem Krupą i dr. Bohdanem Widłą”, *Karne24*. <https://karne24.com/wiezienie-za-mema> [accessed: 15.06.2026].

⁵⁰ Grzegorz Maroń, „Fact-checking a wolność słowa” *Radca Prawny. Zeszyty Naukowe*, No. 1(3) (2022): 95.

⁵¹ Dorota Domalewska, „Dezinformacja jako zagrożenie dla demokracji i regulacje prawne w zakresie jej przeciwdziałania w Polsce i wybranych krajach europejskich” *Politeja*, No. 5(92) (2024): 359-379.

⁵² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553).

of the Penal Code guarantee protection against defamation and insult, which might encompass memes, too^[53]. However, the line between satire and a crime is problematic. These Articles presuppose a relatively direct communicative act capable of conveying a specific factual allegation or degrading message, which in the case of memes is difficult to prove. Additionally, under constitutional and European standards, public figures must tolerate a broader range of satire, which additionally raises the threshold for any legal intervention. Therefore, the real possibility of criminal prosecution for memes is, in practice, negligible^[54].

Articles 255a, 256, and 257 of the Penal Code (public incitement to crime, hatred, or violence) could apply to radicalizing memes. This is a potential starting point for prosecution, but it would be limited to absolutely obvious situations of radical and extremist content.

Additionally, Articles 23-24 of the Civil Code guarantee protection of personal rights, which might serve as a basis for requesting removal of a meme. However, lengthy proceedings, lack of compliance on the side of digital platforms, and lack of quick remedies in a situation of dynamic dissemination of content should be seen as problematic^[55]. It also does not solve the problem of permissible satire and artistic expression, which can be a convenient smoke-screen for disinformation actors weaponizing memes.

Meanwhile, the distinction between disinformation, i.e., deliberately disseminated false or manipulated content, and legitimate artistic or satirical expression remains the fundamental regulatory challenge^[56]. The European Commission, in its policy documents (e.g., Communication on Tackling Online Disinformation), points to the need to counter harmful content while respecting Article 11 of the Charter of Fundamental Rights of the EU and Article 10 of the European Convention on Human Rights, as both provide for guaranteeing freedom of expression. The European Court of Human Rights has consistently held that satire enjoys an elevated level of protection due to its expressive nature, inherent exaggeration, and tendency to provoke. However, derogatory

⁵³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553).

⁵⁴ Magdalena Banasik, Wiktoria Bocheńska, Wiktoria Dziubaczka, Aleksandra Bodziony, „Prawne aspekty walki z dezinformacją i fake newsami w przestrzeni internetowej” *Rocznik Administracji Publicznej* 11, No. 1 (2025): 11.

⁵⁵ Banasik, Bocheńska, Dziubaczka, Bodziony, „Prawne aspekty walki z dezinformacją...”, 11.

⁵⁶ European Commission, *Tackling online disinformation: a European Approach*, COM(2018) 236 final, 4.

content containing hate speech is not protected when it goes beyond typical satirical outcome[57]. Here, too, discretion is a key factor.

Realistically, it is worth considering whether the concept of classifying memes as a criminal phenomenon would be socially desirable. It is difficult to imagine a situation in which political parties decide to introduce anti-meme legislation, risking a strong backlash given the already strong entrenchment of memes in the culture of online expression[58]. This obstacle is rarely addressed in legal analysis and concerns social perceptions of legal sanctions. Memes have become embedded in youth culture and are widely understood as a playful, informal modality of expression, even if they may infringe on the rights of third parties or promote attitudes that are widely considered socially harmful. Enforcing legal liability for memes could be perceived as excessive repression, especially by younger demographics. As a result, legal action could be counter-productive, fueling accusations of authoritarianism and censorship[59].

Legal responses to inauthentic behavior

Searching for legal solutions, therefore, requires a shift in the logic of countering memetic warfare. Memes can be used as memetic warfare only when they meet certain criteria. The fundamental harmfulness and disinformation potential of memes is deeply imprinted in their steered amplification, especially through interconnected networks of inauthentic accounts. Identifying such networks and counteracting inauthentic behavior online should be the primary goal of legal interventions.

It may form the basis for further legal actions, especially by cutting off disinformation actors from algorithmic amplification. In this context, it is essential to create synergy between actions that can be taken at national level and utilizing mechanisms introduced by the EU legislation, such as the Digital Services Act, the so-called DSA. However, this will not be possible without an appropriate system for monitoring online content and establishing a framework for having situational awareness. It also requires the development of appropriate monitoring and flagging procedures following the implementation of the EU

57 Adam Wiśniewski, „The European Court of Human Rights and Internet-Related Cases” *Białostockie Studia Prawnicze* 26, No. 3 (2021): 124.

58 Peter Ling, „One Does Not Simply Upload a Meme – Internet Memes and the Parody Exemption in Europe”, [in:] *Developments and Directions in Intellectual Property Law: 20 Years of The IPKat*, ed. Hayleigh Bosher, Eleonora Rosati (Oxford: Oxford University Press, 2023), 303.

59 Wiesner, Schäfer, Lecheler, „Navigating the gray areas...”, 1227.

DSA^[60] in Poland.

For legal clarity, it would be advisable to consider whether Article 132 of the Penal Code should be supplemented with appropriate provisions penalizing inauthentic behavior online, aimed at spreading false narratives, regardless of its connection to intelligence disinformation. In its original wording, Article 132 of the Penal Code refers to the activities of foreign intelligence: *Anyone who, while rendering intelligence services to the Republic of Poland, misleads a Polish state authority by providing forged or altered documents or other items, or by concealing true information or providing false information of significant importance to the Republic of Poland, shall be subject to imprisonment for a term of between one and 10 years*^[61].

Kosmaty points to the uniqueness of the Polish regulation, which has no equivalent in other European countries, and sees it as „a deliberate misleading or manipulation of information to achieve strategic, political or military advantages. It is used by states or intelligence organisations that use false or distorted data to weaken their opponents, cause confusion or strengthen their own position. It may include spreading false information, forging documents and controlling the narrative in the media”^[62]. Such wording opens up certain possibilities for classifying online activities within the scope of „memetic warfare” as criminal offenses, provided that certain conditions are met. However, proving a connection between the activities and foreign intelligence services requires evidence, which in turn raises the issue of attribution, as well as the directionality of actions aimed directly at Polish authorities within the framework of specific activities.

In its current wording, the provision does not provide sufficient protection against memetic warfare aimed at influencing the narrative in the Polish information space. It defines too narrowly the set of entities to which it could apply, excluding a significant proportion of disinformation actors who, for various reasons, may attempt to influence the information environment in Poland. In light of the arguments presented above, it seems reasonable to conclude that the focus should be shifted from the narrative to the actors and mechanisms of its dissemination, and to identify potential behaviors that could be criminal-

⁶⁰ Digital Services Act, Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC.

⁶¹ Piotr Kosmaty, „Selected legal aspects of the crime of intelligence disinformation” *Internal Security Review* 33 (2025): 327; Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553).

⁶² Kosmaty, „Selected legal aspects...”, 328.

ized without undermining freedom of speech.

In our opinion, such behavior should include the use of a network of inauthentic accounts and the artificial amplification of their reach. As in the case of Article 132 of the Penal Code, specific objectives of the actor would still have to be proven, but no longer in connection with foreign intelligence activities, but with illegal methods of operation. For that reason, it would be necessary to introduce a specific provision penalizing the use of inauthentic behavior. Additionally, focusing on the actors behind the process might also have some practical implications, as it would allow the law enforcement to identify the source of a message and track its further spread.

The definition of protected goods also requires consideration, although the mechanism itself may be sufficient grounds in this case. The use of networks of inauthentic accounts is, per se, an attempt at manipulation and should be considered harmful.

Support in this regard can be provided through the appropriate use of EU tools. The DSA introduces obligations for so-called very large online platforms[63], including assessing and mitigating systemic risks related to disinformation (Articles 34 and 35)[64]. These provisions provide basic protection against the spread of disinformation but offer only limited protection against memetic warfare[65]. As memes, in principle, should not be qualified as illegal, they allow for bypassing the safeguards introduced on digital platforms, which are usually aimed against misleading and deceptive creations that faithfully imitate reality[66]. However, the shift in focus toward inauthentic behavior would open up the possibility of invoking systemic risks, which are to be mitigated by digital platforms covered by the DSA regulations.

The dynamic development of AI poses an additional threat to cognitive security. The EU Artificial Intelligence Act[67] introduces obligations to label syn-

63 Dziedzic, „Przeciwdziałanie dezinformacji...”, 229-231.

64 Digital Services Act, Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC.

65 Dziedzic, „Przeciwdziałanie dezinformacji...”, 230.

66 Mateusz Łabuz, „Deep fakes and the Artificial Intelligence Act – An important signal or a missed opportunity?” *Policy & Internet* 16, No. 4 (2024): 783-800; Iwona Bień-Węglowska, „Deepfake w świetle aktu w sprawie sztucznej inteligencji” *Prawo i Więź*, No. 5 (2025): 151-169.

67 Artificial Intelligence Act, Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence.

thetic content (that might have memetic dimension, too), whereas Article 50 reserves important exceptions for satirical content[68]. At the moment, at the national level in Poland, there is no comprehensive regulation that would address AI-generated content, which creates a widening legal gap. In this case, it is important to note that civil law has not kept pace with the rapid development of generative AI technology, which allows for hyper-realistic reproduction of others' images and using it for meme creation, defamation, financial scams, etc. Therefore, legislators should consider strengthening image protection for third parties. It is also advisable to monitor solutions implemented in other countries to draw from the best practices (e.g., in Denmark image protection is supposed to be embedded in personal data protection).

7 | Non-legal countermeasures

Proactivity

Institutionally coordinated anti-memetic activities are not common worldwide. This, in turn, opens up significant scope for action, especially for countries that are under great pressure from disinformation actors. Preparing for memetic warfare takes place mainly at the level of building social resilience, creating synergy between different levels of communication, and shaping the information space proactively. It also requires preemptive actions.

Education and cognitive security

Public education and developing interpretive skills for understanding the mechanisms of online content dissemination are crucial in this regard[69]. The introduction of a new Health Education course in the school curriculum in Poland should provide an opportunity to address issues of information and cognitive security. However, the confusion surrounding the introduction of the subject into schools is not conducive to promoting digital literacy.

The term „cognitive defenses” could therefore refer to strategies and capabilities for protecting individuals and groups from manipulation, disinformation, or other types of psychological influence aimed at targeting perception, decision-making, or beliefs. It might involve enhancing critical thinking, media literacy, and psychological resilience. It may also include specific activities

68 Łabuz, „Deep fakes and the Artificial Intelligence Act...”.

69 Łabuz, Nehring, „Information apocalypse...”, 885.

in the information space aimed at creating narratives and counter-narratives.

Monitoring

Monitoring narrative trends is important to understand what narratives are permeating public opinion. It is therefore necessary to invest in tools and capabilities that enable comprehensive media watching, which is largely carried out in Poland by Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa (NASK, Scientific and Academic Computer Network). The activities of independent fact-checking organizations are equally important in terms of demystifying the sources of specific narratives[70]. In the context of legal solutions in Poland, it would be important to strengthen the institutional position of NASK in order to create pre-emptive situational awareness, monitor inauthentic behavior and respond appropriately, also at the level of offensive cyber-capabilities in the event of an identified external threat.

Digital platforms

A key element of the disinformation supply chain is digital platforms. Recognizing narratives should be accompanied by recognizing the sources of movement and engagement. It is therefore advisable to focus on the channels and actors of dissemination. Multiplication of the same content and its artificial amplification between compromised or fake accounts may be the key to understanding the mechanisms of information operations conducted by adversaries. A meme itself is not necessarily a manifestation of cognitive or memetic warfare. Its amplification and instrumental use by state actors and their proxies definitely is.

Whole-of-a-society approach

Several nations have already developed innovative approaches to combat memetic warfare and actively respond to it. Safeguards are in many ways synonymous with commonly recognized counter-disinformation strategies based on strengthening social resilience[71]. The Ukrainian model is based on a „whole-of-a-society approach” and was developed over many years of experience with high-intensity information warfare[72]. The inclusion of society in

⁷⁰ Anna Łukaszuk, „„Whole of Government’ oraz „Whole of Society’ – skuteczne działania w budowaniu świadomości i odporności społeczeństwa na zagrożenia w przestrzeni informacyjnej – przeciwdziałanie dezinformacji w Polsce” *Zeszyty Prawnicze* 23, No. 3 (2023): 179.

⁷¹ Łukaszuk, „„Whole of Government’ oraz „Whole of Society’...”, 169-171.

⁷² Munk, *Memetic War...*

strategic activities increases its competences, allows for gradual psychological inoculation against Russian propaganda and disinformation, and emphasizes the importance of ordinary citizens within the framework of state-level activities. The success of Ukraine is precisely based on experience, sense of unity, and the implementation of a „defence strategy that integrates grassroots movements, digital activism, and innovative methods such as the extended use of online communication and memes”[73]. This model is designed to bring together different stakeholders, including public authorities, military, and individuals, and requires the mobilization of masses, including activists and celebrities, to enhance its outreach.

Another example might be Taiwan’s „humor over rumor” strategy that leverages the power of satire and wit to combat Chinese disinformation[74]. By responding to falsehoods with humorous and shareable content, Taiwanese authorities can diffuse tensions and reduce the virality of misleading narratives. From a strategic point of view, it resembles waging a guerrilla war, which, however, requires a sense of humor and a great understanding of trends[75].

Therefore, the response to memes can be memetic, and the given examples of the so-called „whole-of-a-society approach” should be an important point of reference. Countries that face strategic communication deficits can benefit from such experiences, although one has to consider regional, geopolitical, and cultural specificities.

Psychological counter-operations

It might be wondered whether democracies should participate in the memetic arms race and use them as active measures – not only to defend themselves, but also to counterattack[76]. It is therefore necessary to constantly monitor trends and invest in skills that are difficult to even be called „soft skills”, because they relate to a sense of humor. Something that is difficult to teach. However, shaping the information space requires understanding the technical mechanisms of creating content on a mass scale and distributing it on social

73 Łabuz, „Memetic Warfare – sind wir bereit...”; Expert interview with Tine Munk conducted by the authors on 15 January 2025.

74 Arwa Mahdawi, „Humour over rumour? The world can learn a lot from Taiwan’s approach to fake news”, The Guardian. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/feb/17/humour-over-rumour-taiwan-fake-news> [accessed: 15.06.2026].

75 Giese, „It’s time to embrace memetic warfare”, 70.

76 Giese, „It’s time to embrace memetic warfare”, 70.

media in order to maximize reach and interaction, which in turn entails the necessity to build competences in the area of content management.

One could plausibly advocate for the possibility of trolling adversaries by using relatively simple methods of ridiculing. Giese[77] suggested that „if propaganda and public diplomacy are conventional forms of memetic warfare, then trolling and PSYOPs are guerrilla versions”. However, such activities, based on active co-shaping of the information space by state institutions, may be subject to significant constitutional restrictions in some EU countries.

As discussed, memes have become an element of the cognitive defense of Ukrainian society in the information warfare against Russia, and allow for the active involvement of citizens, giving them an additional sense of belonging[78]. „Memes demoralize Russian forces and expose the flaws in their propaganda strategy while using humor, creativity, and digital activism to counter falsehoods, boost morale, and highlight successes such as attacks on the Russian Black Sea Fleet and the Kursk incursion. Humorous and satirical memes mobilize citizens, activists, and independent groups and transform digital platforms into arenas for civic defence”[79]. They are also picked up externally, which includes the narrative-shaping and fund-raising efforts from the North Atlantic Fella Organization (NAFO), which helps to strengthen the Ukrainian case in the international space and mock Russia, using humor as an offensive tool[80].

The key in this respect was to find shareable and easy-to-arouse leitmotifs. One such successful motif was the use of a record of a conversation between the defenders of Ukrainian Snake Island and a Russian warship, which ended with the words, „Russian warship, go fuck yourself”. This slogan was distributed on a mass scale, strengthening the Ukrainian sense of belonging, the will to resist, and at the same time ridiculing the Russian army[81].

77 Giese, „It’s time to embrace memetic warfare”, 70.

78 Łabuz, „Memetic Warfare – sind wir bereit...”.

79 Expert interview with Tine Munk conducted by the authors on 15 January 2025.

80 Munk, „Digital Defiance...”, 1-3.

81 Andrew Keen, „Go Fuck Yourself’. On Putin’s Propaganda and the Week in Ukrainian Resistance”, Literary Hub. <https://lithub.com/go-fuck-yourself-on-putins-propaganda-and-the-week-in-ukrainian-resistance> [accessed: 15.06.2026].

8 | Conclusion

Disinformation actors do not need sophisticated creations for effective cognitive manipulation and further erosion of democratic processes. Memes, with their high shareability, can often reach far larger audiences than traditional forms of content. By exploiting cognitive biases and existing tensions, they aim for deepening societal divides and eroding social cohesion. At the same time, they negatively affect the epistemic value of public debate and lead to the symbolization of meanings. Their weaponization is possible through steered and coordinated use, especially in the case of artificial amplification using inauthentic behavior. For that reason, memetic warfare has a significant potential to shape ideas and attitudes.

Recognizing the threats to security of information space requires legal action. Currently, criminal law does not guarantee adequate protection against memetic warfare. Selected provisions can be applied in a subsidiary manner and primarily address the content of the meme, which limits their applicability. Memes are generally protected under the right to freedom of expression and the boundaries of satire, especially against public figures, are significantly shifted. Moreover, the cultural and social context lends memes legitimacy and complicates the effective enforcement of defamation and libel laws. Therefore, due to legal barriers and social perception, criminal responses to memes are, in practice, marginal and carry a high risk of censorship.

Hence, we propose, first of all, focusing on the ways and actors of disseminating content in order to include memetic warfare in existing frameworks to counteract coordinated disinformation activities. In our opinion, it is necessary to pay attention to inauthentic behavior as a source of amplifying the reach of memes and to strengthen institutional mechanisms of pre-emptive situational awareness and social media monitoring. In the Polish system, NASK should play such a role, closely coordinating activities with counterintelligence and law enforcement agencies.

At the moment, the current legal framework in Poland does not effectively counter memetic warfare as a phenomenon and requires adaptation to the rapidly changing technological reality. Significant support, mainly in counteracting algorithmic amplification on digital platforms, may be provided in the future by EU regulations, including the DSA and AI Act, in particular in the area of counteracting systemic risks or the misuse of AI systems.

Additionally, democratic actors must constantly implement multidimen-

sional protective strategies that encompass educational, psychological, technical, and communicational aspects. The „competition over narrative, ideas, and social control”^[82] must be fully realized, so that memes are not viewed through the prism of their superficial informational value, but as a powerful tool of communication capable of shaping opinions in the short and long term.

References

- Banasik, Magdalena, Wiktoria Bocheńska, Wiktoria Dziubaczka and Aleksandra Bodziony. „Prawne aspekty walki z dezinformacją i fake newsami w przestrzeni internetowej.” *Rocznik Administracji Publicznej* 11, No. 1 (2025): 9-18. <https://doi.org/10.4467/24497800RAP.25.001.21293>.
- Bień-Węglowska, Iwona. „Deepfake w świetle aktu w sprawie sztucznej inteligencji.” *Prawo i Więź*, No. 5 (2025): 151–169. <https://doi.org/10.36128/4dr67e80>.
- Chowdhury, Rumman. „AI-fuelled election campaigns are here – where are the rules?” *Nature* 628 (2024): 237. <https://doi.org/10.1038/d41586-024-00995-9>.
- Christopher, Nilesh. „AI Modi started as a joke, but it could win him votes.” *Rest of World*. <https://restofworld.org/2023/ai-voice-modi-singing-politics>.
- Dawkins, Richard. *The Selfish Gene*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Delcker, Janosch. „AI fakes, cyberattacks threaten German election.” *Deutsche Welle*. <https://amp-dw-com.cdn.ampproject.org/c/s/amp.dw.com/en/from-ai-fakes-to-cyberattacks-threats-to-german-elections/a-70972702>.
- Denisova, Anastasia. *Internet memes and society: Social, cultural, and political contexts*. New York: Routledge, 2019.
- Denniss, Emily and Rebecca Lindberg. „Social media and the spread of misinformation: infectious and a threat to public health.” *Health Promotion International* 40, No. 2 (2025): 1-10. <https://doi.org/10.1093/heapro/daaf023>.
- Deutschlandfunk. „Die völkischen KI-Memes von ‚Wilhelm Kachel’.” <https://www.deutschlandfunk.de/rechtsextreme-memes-kuenstliche-intelligenz-wilhelm-kachel-propaganda-100.html>.
- Domalewska, Dorota. „Dezinformacja jako zagrożenie dla demokracji i regulacje prawne w zakresie jej przeciwdziałania w Polsce i wybranych krajach europejskich.” *Politeja*, No. 5(92) (2024): 359-379. <https://doi.org/10.12797/Politeja.21.2024.92.16>.
- Dziedzic, Magdalena. „Przeciwdziałanie dezinformacji w kontekście wybranych regulacji Aktu o usługach cyfrowych oraz Aktu o Sztucznej Inteligencji.” *Prawo i Więź*, No. 6(53) (2024): 223-238. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI53.1103>.
- European Commission. *Tackling online disinformation: a European Approach*. Commu-

- nication from the Commission, COM(2018) 236 final, 2018.
- Farid, Hany. „On Algorithmic Amplification.” *Inference* 6, No. 1 (2021). <https://doi.org/10.37282/991819.21.10>.
- Giese, Jeff. „It’s time to embrace memetic warfare.” *Defence Strategic Communications* 1 (2016): 67-75. <https://doi.org/10.30966/2018.RIGA.1.4>.
- Gray, Gavan. „Memetic Narratives in Information Warfare: The Danger of Viral Self-Contamination.” *Hestia Review* 1 (2021): 14-26.
- Hoyle, Aiden, Charlotte Wagnsson, Helma van den Berg, Bertjan Doosje and Martijn Kitzen. „Cognitive and Emotional Responses to Russian State-Sponsored Media Narratives in International Audiences.” *Journal of Media Psychology* 35, No. 6 (2023): 362-374. <https://doi.org/10.1027/1864-1105/a000371>.
- Jackson, Laura. „Revisions of Reality: The Three Warfares – China’s New Way of War.” In *Information at War: From China’s Three Warfares to NATO’s Narratives*, ed. Peter Pomerantsev, 5-15. London: The Legatum Institute, 2015.
- Kahneman, Daniel. *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.
- Kania, Elsa. „The PLA’s Latest Strategic Thinking on the Three Warfares.” *China Brief* 16, No. 12 (2016): 10-14.
- Keen, Andrew. „Go Fuck Yourself’. On Putin’s Propaganda and the Week in Ukrainian Resistance.” *Literary Hub*. <https://lithub.com/go-fuck-yourself-on-putins-propaganda-and-the-week-in-ukrainian-resistance>.
- Kosmaty, Piotr. „Selected legal aspects of the crime of intelligence disinformation.” *Internal Security Review* 33 (2025): 327-345. <https://doi.org/10.4467/20801335PBW.25.034.22651>.
- Ling, Peter. „One Does Not Simply Upload a Meme – Internet Memes and the Parody Exemption in Europe.” In *Developments and Directions in Intellectual Property Law: 20 Years of The IPKat*, ed. Hayleigh Bosher and Eleonora Rosati, 303-313. Oxford: Oxford University Press, 2023. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192864475.003.0019>.
- Łabuz, Mateusz. „Deep fakes and the Artificial Intelligence Act – An important signal or a missed opportunity?” *Policy & Internet* 16, No. 4 (2024): 783-800. <https://doi.org/10.1002/poi3.406>.
- Łabuz, Mateusz. „Memetic Warfare – sind wir bereit für dieses Schlachtfeld?” Tagesspiegel Background Digitalisierung. <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung-und-ki/briefing/memetic-warfare-sind-wir-bereit-fuer-dieses-schlachtfeld>.
- Łabuz, Mateusz and Christopher Nehring. „Information apocalypse or overblown fears – what AI mis- and disinformation is all about? Shifting away from technology toward human reactions.” *Politics & Policy* 52, No. 4 (2024): 874-891. <https://doi.org/10.1111/polp.12617>.
- Łukaszuk, Anna. „‘Whole of Government’ oraz ‘Whole of Society’ – skuteczne działania w budowaniu świadomości i odporności społeczeństwa na zagrożenia

- w przestrzeni informacyjnej – przeciwdziałanie dezinformacji w Polsce.” *Zeszyty Prawnicze* 23, No. 3 (2023): 163-184. <https://doi.org/10.21697/zp.2023.23.3.08>.
- Mahdawi, Arwa. „Humour over rumour? The world can learn a lot from Taiwan's approach to fake news.” *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/feb/17/humour-over-rumour-taiwan-fake-news>.
- Maiberg, Emanuel. „AI Slop of Musk and Trump on TikTok Racks Up 700 Million Views.” *404 Media*. <https://www.404media.co/ai-slop-of-musk-and-trump-on-tiktok-racks-up-700-million-views>.
- Maldita. „Memes, football and songs: how ‚Pop Fascism’ paves the way for disinformation.” <https://maldita.es/investigaciones/20251013/memes-songs-disinformation-pop-fascism>.
- Maroń, Grzegorz. „Fact-checking a wolność słowa.” *Radca Prawny. Zeszyty Naukowe*, No. 1(3) (2022): 83-104. <https://doi.org/10.4467/23921943RP.22.007.15809>.
- McCrow-Young, Ally and Mette Mortensen. „Countering spectacles of fear: Anonymous’ meme ‚war’ against ISIS.” *European Journal of Cultural Studies* 24, No. 4 (2021): 832-849. <https://doi.org/10.1177/13675494211005060>.
- Mejova, Yelena, Arthur Capozzi, Corrado Monti and Gianmarco De Francisci Morales. „Narratives of War: Ukrainian Memetic Warfare on Twitter.” *Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction* 9, No. 2 (2025): 1-28. <https://doi.org/10.1145/3711037>.
- Microsoft. *Protecting Election 2024 from foreign malign influence: lessons learned help us anticipate the future*. <https://msblogs.thesourcemediaassets.com/sites/5/2023/11/MTAC-Report-2024-Election-Threat-Assessment-11082023-2-1.pdf>.
- Microsoft. *Same targets, new playbooks: East Asia threat actors employ unique methods*. Redmond: Microsoft, 2024.
- Munk, Tine. *Far-right extremism online. Beyond the fringe*. London: Routledge, 2024.
- Munk, Tine. *Memetic War. Online Resistance in Ukraine*. London: Routledge, 2024.
- Munk, Tine. „Digital Defiance. Memetic Warfare and Civic Resistance.” *European Journal on Criminal Policy and Research* 31 (2025): 501-528. <https://doi.org/10.1007/s10610-025-09613-4>.
- Munk, Tine. Expert interview conducted by the authors of the study on 15 January 2025.
- Muñoz, Katja. „The AI Election Year: How to Counter the Impact of Artificial Intelligence.” *DGAP Memo* 1 (2024): 1-4.
- Ördén, Hedvig. „The neuropolitical imaginaries of cognitive warfare.” *Security Dialogue* 55, No. 6 (2024): 607-624. <https://doi.org/10.1177/09670106241253527>.
- Paziuk, Andrii, Dmytro Lande, Elina Shnurko-Tabakova and Phillip Kingston. „Decoding manipulative narratives in cognitive warfare: a case study of the Russia-Ukraine conflict.” *Frontiers in Artificial Intelligence* 8 (2025): 1-16. <https://doi.org/10.3389/frai.2025.1566022>.
- Pennycook, Gordon, Tyrone Cannon and David Rand. „Prior exposure increases

- perceived accuracy of fake news." *Journal of Experimental Psychology: General* 147, No. 12 (2018): 1865-1880. <https://doi.org/10.1037/xge0000465>.
- Petty, Richard and John Cacioppo. „The elaboration likelihood model of persuasion." *Advances in Experimental Social Psychology* 19 (1986): 123-205. [https://doi.org/10.1016/S0065-2601\(08\)60214-2](https://doi.org/10.1016/S0065-2601(08)60214-2).
- Qureshi, Waseem Ahmad. „Information Warfare, International Law, and the Changing Battlefield." *Fordham International Law Journal* 43, No. 3 (2020): 901-938.
- Regina, Gitau. „Meme warfare: How Extremist Groups Weaponize Internet Humor to Normalize Radical Ideologies." Center of Diplomatic Insight. <https://centerfordiplomaticinsight.substack.com/p/meme-warfare-how-extremist-groups>.
- Tajfel, Henri and John Turner. „An integrative theory of inter-group conflict." In *The Social Psychology of Inter-group Relations*, ed. William G. Austin and Stephen Worchel, 33-47. Monterey: Brooks/Cole, 1979.
- Thompson, Stuart. „How Trump Is Using Fake Imagery to Attack Enemies and Rouse Supporters." *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/interactive/2025/10/21/business/media/trump-ai-truth-social-no-kings.html>.
- Turner, John, Rupert Brown and Henri Tajfel. „Social comparison and group interest in ingroup favouritism." *European Journal of Social Psychology* 9, No. 2 (1979): 187-204. <https://doi.org/10.1002/ejsp.2420090207>.
- Wiesner, Andrea, Svenja Schäfer and Sophie Lecheler. „Navigating the gray areas of content moderation: Professional moderators' perspectives on uncivil user comments and the role of (AI-based) technological tools." *new media & society* 27, No. 3 (2025): 1215-1234. <https://doi.org/10.1177/14614448231190901>.
- Wiktorek, Mateusz. „Więzienie za mema – ŁĄCZY NAS KARNE z Krzysztofem Krupą i dr. Bohdanem Widłą." *Karne24*. <https://karne24.com/wiezienie-za-mema>.
- Wiśniewski, Adam. „The European Court of Human Rights and Internet-Related Cases." *Białostockie Studia Prawnicze* 26, No. 3 (2021): 109-133. <https://doi.org/10.15290/bsp.2021.26.03.06>.
- Youvan, Douglas. „Memetic Cognition: The Compression of Complexity in the Human Psyche." ResearchGate. https://www.researchgate.net/publication/389278599_Memetic_Cognition_The_Compression_of_Complexity_in_the_Human_Psyche.



Tajemnica obrończa w systemie Unii Europejskiej

Defence counsel privilege in the EU legal system

Abstract

This study examines the first judgment of the Court of Justice concerning the confidentiality of communications between lawyer and client (i.e. “legal privilege”, “LP”), delivered in *AM & S Europe v Commission*, Case 155/79, on 18 May 1982, which is among the most frequently cited in Luxembourg case-law. The findings are related to subsequent Luxembourg case-law and to Polish case-law, as well as to the protection laid down in Article 4 of Directive 2013/48/EU and in domestic provisions establishing defence counsel’s professional secrecy. This analysis yields the following gradation:

- as a rule, full protection of the confidentiality of the relationship between an independent lawyer and the client in the case-law of the Court of Justice, influenced by the case-law of the European Court of Human Rights, and in Polish constitutional jurisprudence and the case-law of the Polish Supreme Court, subject to two Code provisions that depart even from the State’s duty of abstention, a departure endorsed by the Constitutional Tribunal within a defined scope;
- narrower protection in Polish law on a literal interpretation;
- a marginalisation by the Court of Justice of Article 4 of Directive 2013/48/EU, which, on a literal construction, establishes only a duty of abstention;
- finally, the case-law of the Polish ordinary courts is the least predictable.

SŁOWA KLUCZOWE: poufność porozumiewania się między prawnikiem a klientem, tajemnica obrończa, prawnik niezależny, stosunek pracy, obowiązki abstencyjne państwa, *lex ambigua*, standard cywilizacyjny.

KEYWORDS: confidentiality of communications between lawyer and client, defence counsel privilege, independent lawyer, relationship of employment, State’s negative obligations, ambiguous statute (*lex ambigua*), civilisational standard.

IWONA PARCHIMOWICZ-GONTARSKA – doktor nauk prawnych, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, e-mail: iparchimowicz@ewspa.edu.pl, ORCID – 0000-0002-7574-1132.

I | Wstęp

W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej tajemnica obrończa – określana mianem „poufności porozumiewania między prawnikiem a klientem” [ang. „the confidentiality of communications between lawyer and client”^[1]], w skrócie najpierw „LP” („legal privilege”)^[2], następnie „LPP” („legal professional privilege”^[3]), także „lawyers’ professional secrecy”^[4] – wyprowadzana jest z prawa do obrony oraz (koniunkcja) z zasady niezależności obrońcy (ang. „independent lawyer”) rozumianej jako zakaz stosunku pracy zawężony tylko do danego klienta, składających się według TS na wspólne dla państw członkowskich zasady wykonywania zawodu prawnika^[5].

Trybunał w utrwalonym orzecznictwie, np. wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., *Komisja v. Polska* (system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów)^[6], przypomina (pkt 203), że na „zasadę podstawową” dotyczącą „skutecznej ochrony sądowej praw”, potwierdzoną w art. 47 Karty praw podstawowych oraz na po-

1 Wyrok TS z dnia 18 maja 1982 r., *AM & S Europe v. Komisja*, 155/79, EU:C:1982:157, w szczególności pkt 13 – skarga na decyzję indywidualną w przedmiocie ochrony konkurencji, składana w trybie art. 173 akapit drugi Traktatu EWG (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2).

2 Wyrok TS z dnia 18 maja 1982 r., *AM & S Europe v. Komisja*, 155/79, EU:C:1982:157, część tytułowa orzeczenia oraz pkt 1 i 2.

3 Począwszy od wyroku Sądu Pierwszej Instancji z dnia 17 września 2007 r., *Akzo Nobel Chemicals i Akros Chemicals v. Komisja*, T-125/03 i T-253/03, EU:T:2007:287, pkt 3 i n.

4 Począwszy od opinii rzecznika generalnego P. Légera przedstawionej w dniu 10 lipca 2001 r. w sprawie *Wouters i in.*, C-309/99, EU:C:2001:390, pkt 186 i 253, ale w oderwaniu od wyroku w sprawie *AM & S Europe*; w opinii rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura przedstawionej w dniu 14 grudnia 2006 r. w sprawie *Ordre des barreaux francophones et germanophone i in.*, C-305/05, EU:C:2006:788, posłużono się terminem „lawyers’ professional secrecy” (w szczególności pkt 1 oraz pkt 36 i n.) z przytoczeniem wyroku w sprawie *AM & S* (pkt 2 i 39): „Trybunał będzie mógł się oprzeć na niektórych własnych, wcześniejszych rozstrzygnięciach. W swoim orzecznictwie Trybunał usankcjonował już zasadę poufności korespondencji wymienianej między adwokatem a jego klientem (przyp. 4: wyrok z dnia 18 maja 1982 r. w sprawie 155/79 *AM & S*, Rec. s. 1575) oraz uznał specyfikę zawodu adwokata i reguł, jakim jest podporządkowany (przyp. 5: wyrok z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie C-309/99 *Wouters i in.*, Rec. s. I-1577)”.

5 Wyrok TS z dnia 18 maja 1982 r., *AM & S Europe v. Komisja*, 155/79, EU:C:1982:157, poniżej analizowane jednostki redakcyjne tego orzeczenia, w szczególności pkt 26 i 27.

6 Wyrok TS z dnia 15 lipca 2021 r., *Komisja v. Polska* (system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:596.

jęcie „rzetelnego procesu”, o którym stanowi art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, „składają się różne elementy, obejmujące w szczególności prawo do obrony oraz prawo do uzyskania porady prawnej i skorzystania z pomocy obrońcy” – na potwierdzenie tej tezy orzeczniczej TS przytacza swoje orzecznictwo w sprawie karnej (przeciwdziałanie korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy) oraz udzielenia ochrony międzynarodowej⁷. Dalej w tym wyroku (pkt 204) czytamy, że tym samym poszanowanie prawa do obrony we „wszelkich postępowaniach, które mogą doprowadzić do zastosowania sankcji”, stanowi podstawową zasadę prawa Unii, która została wyrażona w art. 48 ust. 2 Karty praw podstawowych, przytaczając wyrok w sprawie administracyjnej (ochrona konkurencji)⁸ chociaż w przepisie tym mowa jest tylko o oskarżonym, któremu gwarantuje się prawo do obrony.

W sumie przesłanką tajemnicy korespondencji pomiędzy prawnikiem niezależnym i klientem jest zasięgnięcie i udzielenie porady prawnej w ramach oraz w związku z realizacją prawa klienta do obrony, ale przez prawo do obrony rozumie się nie tylko prawo realizowane w ramach procedury karnej, lecz w odniesieniu do wszelkich postępowań, które mogą zakończyć się nałożeniem sankcji finansowych, o czym mowa np. w wyroku TS z dnia 15 grudnia 1987 r. w sprawie *Irlandia v. Komisja*, 325/85 (Rec. s. I-504, pkt 18). Poszanowanie prawa do obrony we wszelkich postępowaniach, które mogą doprowadzić do

⁷ Wyroki: z dnia 26 czerwca 2007 r., *Ordre des barreaux francophones et germanophone i in.* („Nałożony na adwokatów obowiązek informowania właściwych organów o każdej okoliczności mogącej wskazywać na pranie pieniędzy”), C-305/05, EU:C:2007:383, pkt 31; z dnia 26 lipca 2017 r., *Sacko* („Skarga na decyzję o odrzuceniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej”), C-348/16, EU:C:2017:591, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo; por. Dirk Van Gerven, „Professional Secrecy in Europe”, [w:] *Professional Secrecy of Lawyers in Europe*, red. Dirk Van Gerven (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), 6 i n.

⁸ Wyrok TS z dnia 15 lipca 2021 r., *Komisja v. Polska* (system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 204 i przytoczone tam orzecznictwo – wyrok TS z dnia 14 września 2010 r., *Akzo Nobel Chemicals i Akros Chemicals v. Komisja*, C-550/07 P, EU:C:2010:512, pkt 92, gdzie wskazano egzemplifikacje sankcji w postaci „grzywny lub okresowej kary pieniężnej” nakładanych przez organ administracyjny w postępowaniu z zakresu ochrony konkurencji, przytaczając wyroki w przedmiocie „Odwołanie – Konkurencja – Porozumienie – Grzywny”: z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C-194/99 P *Thyssen Stahl v. Komisja*, Rec. s. I-10821, pkt 30; z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie C-289/04 P *Showa Denko v. Komisja*, Zb.Orz. s. I-5859, pkt 68; z dnia 8 lutego 2007 r. w sprawie C-3/06 P *Groupe Danone v. Komisja*, Zb.Orz. s. I-1331, pkt 68.

nałożenia sankcji, w szczególności grzywny lub okresowej kary pieniężnej, stanowi podstawową zasadę prawa wspólnotowego [„fundamental principle of Community law”], która wielokrotnie była podkreślana w orzeczeniach Trybunału, np. wyrok z dnia 2 października 2003 r., *Thyssen Stahl v. Komisja*, C-194/99 P (Rec. s. I-10821, pkt 30).

O ochronie tajemnicy zawodowej jest wyraźnie mowa w art. 41 Karty⁹. Do tego dochodzi wyprowadzenie omawianej tajemnicy przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z prawa do prywatności (art. 8 Konwencji i art. 7 Karty), czym inspirowane jest TSUE rozstrzygając, że poza „wyjątkowymi sytuacjami” ujmowanymi na gruncie:

- zasady legalności¹⁰ – wyjątki muszą być od strony pozytywnej uregulowane w prawie, czyli muszą być przez prawo przewidziane w tym sensie, że muszą wykraczać poza samą abstencję (powstrzymywanie się państwa od ingerencji), tzn. nie mogą ograniczać się do obowiązków negatywnych (abstencyjnych)¹¹, inaczej mówiąc, prawo Unii wymaga od państw nie tylko nieingerowania, ale także realnego zapewnienia skutecznej ochrony (poszanowania) poufności
- i zasady proporcjonalności (ingerencja możliwie najpłytsza)¹² ujmowanej łącznie z „poszanowaniem istoty gwarantowanego w art. 7 karty prawa do poszanowania komunikacji między adwokatami a ich klientami”¹³, wszak już generalnie rzecz ujmując, skuteczna ochrona praw podstawowych wymusza również obowiązki pozytywne po stronie państw.

W obu systemach europejskich zasady legalności i proporcjonalności w jedną

⁹ Opinia rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura przedstawiona w dniu 14 grudnia 2006 r. w sprawie *Ordre des barreaux francophones et germanophone i in.*, C-305/05, EU:C:2006:788, pkt 1, przyp. 2.

¹⁰ Wyrok TS z dnia 8 grudnia 2022 r., *Orde van Vlaamse Balies i in.*, C-694/20, EU:C:2022:963, pkt 38.

¹¹ Chodzi o dychotomię: obowiązki negatywne (abstencyjne) – są to zobowiązania państwa, by powstrzymało się od działania, które naruszałoby prawa i wolności jednostki (obowiązek „nieingerowania”) / obowiązki pozytywne, w szczególności są to zobowiązania państwa, by podejmowało aktywne działania: tworzyło przepisy, instytucje, procedury, zapewniało ochronę także przed naruszeniami ze strony innych osób, ułatwiał realne korzystanie z praw – por. Marek Antoni Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. 9, LEX/el., komentarz do art. 8.

¹² Wyrok TS z dnia 8 grudnia 2022 r., *Orde van Vlaamse Balies i in.*, C-694/20, EU:C:2022:963, pkt 41.

¹³ Wyrok TS z dnia 8 grudnia 2022 r., *Orde van Vlaamse Balies i in.*, C-694/20, EU:C:2022:963, pkt 39.

klamrę zamyka metazasada, jaką jest zasada ogólna w postaci skuteczności prawa, rozwijana w orzecznictwie luksemburskim poprzez „zasady równoważności i skuteczności” wyprowadzane z art. 4 ust. 3 TUE, z których pierwsza ma charakter materialny (obowiązek stosowania *per analogiam* przepisów krajowych zawierających sankcję, na wypadek, gdyby przepis unijny sankcji nie zawierał), druga procesowy^[14]. Z kolei w orzecznictwie strasburskim występują zwroty „practical and effective” albo „practical and effective manner” (sposób praktyczny i skuteczny) – akcentuje piśmiennictwo, zwracając uwagę: „W ten sposób mają być interpretowane i stosowane wszystkie przepisy Konwencji”^[15]. Trybunał odnosi to w szczególności do tajemnicy obrończej, a kluczowy jest tutaj § 56 wyroku Rybacki v. Polska (z dnia 13 stycznia 2009 r.)^[16] według którego „prawo oskarżonego do komunikowania się ze swoim obrońcą bez udziału osób trzecich jest jednym z podstawowych wymogów rzetelnego procesu w społeczeństwie demokratycznym i wynika z art. 6 ust. 3 lit. c) Konwencji”. Chociaż, jak zauważa się w tym judykacie (z przytoczeniem orzecznictwa tegoż Trybunału), prawo to nie jest wyraźnie powołane w Konwencji i może być przedmiotem pewnych ograniczeń, to „jeżeli obrońca nie może naradzać się ze swoim klientem i otrzymywać poufnych instrukcji bez nadzoru, świadczona pomoc prawna może stracić wiele ze swojej skuteczności, podczas gdy Konwencja ma gwarantować prawa, które są rzeczywiste i skuteczne” (tenże § 56). ETPC konstatuje tutaj: „Ten przywilej sprzyja otwartej i szczerzej komunikacji pomiędzy klientem a prawnikami, jako znaczące zabezpieczenie prawa do obrony”. W omawianej jednostce redakcyjnej wyroku ETPC w odniesieniu do możliwości ograniczenia praw do tajemnicy obrończej i, szerzej, prawa do obrońcy odsyła do swojej utrwalonej koncepcji holistycznej systemu art. 6 Konwencji, a konkretnie do następującego rozstrzygnięcia zawartego w wyroku John Murray v. Wielka Brytania, § 63 ostatnie zdanie: „W każdym przypadku pytanie brzmi, czy ograniczenie to, w świetle całości postępowania, pozbawiło

¹⁴ Por. Iwona Parchimowicz-Gontarska, *Prawo do wystąpienia z Unii Europejskiej na przykładzie Brexitu. Zagadnienia prawnoustrojowe* (Olsztyn: Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, 2019; niepublikowana rozprawa doktorska), podrozdział „1.1. Unia Europejska jako organizacja trwała”, w szczególności orzecznictwo i piśmiennictwo powołane w przyp. 26–27.

¹⁵ Waldemar Gontarski, „Skuteczność prawa Unii Europejskiej. Zarys teorii”, [w:] *Skuteczność prawa europejskiego. Zarys teorii i praktyki*, red. Genowefa Grabowska (Warszawa: Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, 2015), 81 i orzecznictwo przytoczone w przyp. 201–202.

¹⁶ Wyrok ETPC z dnia 13 stycznia 2009 r., Rybacki v. Polska, skarga nr 52479/99.

oskarżonego prawa do rzetelnego procesu”[17]. Jednak nie dotyczy to dowodów pozyskanych z naruszeniem tajemnicy obrończej, co Trybunał stwierdził, gdy w czytelny sposób odszedł w tym zakresie od holistycznego ujęcia w sprawie *Salduz v. Turcja*. Wielka Izba, odrzucając rozstrzygnięcie wyroku „pierwszo-instancyjnego” ETPC, rozstrzygnęła wprost, powołując zasadę „practical and effective”, że „prawa do obrony będą co do zasady nieodwołalnie naruszone, jeśli inkryminujące stwierdzenia, złożone podczas policyjnego przesłuchania bez dostępu do adwokata, będą użyte jako podstawa skazania”[18].

Słowem, jeśli nie wyłączono z podstawy wyroku skazującego dowodów pozyskanych w wyniku naruszenia tajemnicy obrończej, automatycznie naruszany jest art. 6 ust. 3 lit. c) Konwencji w związku z artykułem 6 ust. 1[19]. Klienci powinni móc zasadnie oczekiwać – w oparciu o zasadę skuteczności prawa, legalności oraz proporcjonalności łączonej z obowiązkiem niekwestionowania istoty poufności – że ich adwokat bez ich zgody nie ujawni nikomu, że się z nim konsultują[20].

Orzecznictwo polskie jako egzemplifikację „wyjątkowych sytuacji” wskazuje okoliczność polegającą na tym, że adwokat lub radca prawny, broniąc się

17 Wyrok ETPC z dnia 8 lutego 1996 r. (Wielka Izba), *John Murray v. Wielka Brytania*, skarga nr 18731/91.

18 Wyrok ETPC z dnia 27 listopada 2008 r. (Wielka Izba), *Salduz v. Turcja*, skarga nr 36391/02, § 55 ostatnie zdanie; Trybunał użył formuły „rights of the defence”, a liczba mnoga nie jest przypadkowa: odzwierciedla wieloelementową strukturę prawa do obrony, obejmującą m.in. dostęp do adwokata, możliwość uzyskiwania od niego porad, poufność komunikacji, przygotowanie stanowiska procesowego oraz skuteczne kwestionowanie dowodów.

19 Wyrok ETPC z dnia 27 listopada 2008 r. (Wielka Izba), *Salduz v. Turcja*, skarga nr 36391/02, § 63.

20 Wyrok TS z dnia 8 grudnia 2022 r., *Orde van Vlaamse Balies i in.*, C-694/20, EU:C:2022:963, pkt 27: „[...] w świetle art. 7 karty, z orzecznictwa ETPC wynika, że art. 8 ust. 1 EKPC chroni poufność wszelkiej korespondencji między jednostkami i zapewnia wzmocnioną ochronę wymiany informacji między adwokatami a ich klientami (zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie *Michaud v. Francji* [...], §§ 117, 118). Podobnie jak to postanowienie, którego ochrona obejmuje nie tylko prowadzenie obrony, ale również konsultacje prawne, art. 7 Karty w sposób konieczny gwarantuje tajemnicę tych konsultacji prawnych i to zarówno w odniesieniu do ich treści, jak i do tego, że mają one miejsce. Jak bowiem zauważył ETPC, osoby, które konsultują się z adwokatem, mogą w uzasadniony sposób oczekiwać, że ich komunikacja będzie prywatna i poufna [wyrok ETPC z dnia 9 kwietnia 2019 r. w sprawie *Altay v. Turcji* (nr 2) [...], § 49]. W związku z tym poza wyjątkowymi sytuacjami osoby te powinny móc zasadnie oczekiwać, że ich adwokat bez ich zgody nie ujawni nikomu, że się z nim konsultują”.

w postępowaniu karnym lub dyscyplinarnym, w którym jest oskarżony lub obwiniony, może ujawnić fakty, o których dowiedział się w związku z wykonywaniem zawodu^[21].

2 | Standard cywilizacyjny

W trzech opiniach rzeczników generalnych (z 1981, 1982 i 2006 r.) zasada LP/LPP ujmowana jest jako wymóg cywilizacyjny^[22]:

„W cywilizowanym społeczeństwie [ang. «civilized society»] każdy ma prawo oczekiwać, że oświadczenia wymieniane między nim a prawnikiem będą chronione przed ujawnieniem”^[23].

„[...] zasadniczo wynika z podstawowej potrzeby człowieka w cywilizowanym społeczeństwie [ang. «civilized society»], jaką jest możliwość zwrócenia się do prawnika po poradę i pomoc, a w razie wszczęcia postępowania – o reprezentację; w nie mniejszym stopniu wynika ona również z faktu, że w społeczeństwie, w którym reguluje się całą działalność gospodarczą osób fizycznych i prawnych za pomocą skomplikowanych przepisów prawnych, korzystne jest, aby osoby te wiedziały, co wolno im czynić zgodnie z prawem, co jest zabronione, gdzie muszą postępować ostrożnie, a gdzie narażają się na ryzyko”^[24].

„Świadczenia jej istnienia można znaleźć «we wszystkich demokracjach» i we

²¹ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 1962 r., VI KO 61/62, OSNKW 1963, nr 7–8, poz. 157; szerzej w odniesieniu do tej uchwały SN Zdzisław Krzemiński, [w:] Zdzisław Czeszejko, Zdzisław Krzemiński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna adwokatów* (Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1971), 115–116 i przytoczone tam rozbieżne poglądy doktryny; uchwała ta została przytoczona w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 września 2014 r., Ts 174/14, OTK-B 2014, nr 5, poz. 517 – w odniesieniu do sytuacji, gdy „radca prawny występujący jako oskarżony w procesie karnym”.

²² Opinia rzecznika generalnego J.-P. Warnera przedstawiona w dniu 20 stycznia 1981 r. w sprawie AM & S Europe v. Komisja, 155/79, EU:C:1981:9, s. 1638–1639; opinia rzecznika generalnego G. Slynna przedstawiona w dniu 26 stycznia 1982 r. w sprawie AM & S Europe v. Komisja, 155/79, EU:C:1982:17, s. 1654; opinia rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura przedstawiona w dniu 14 grudnia 2006 r. w sprawie Ordre des barreaux francophones et germanophone i in., C-305/05, EU:C:2006:788, pkt 36.

²³ Opinia rzecznika generalnego J.-P. Warnera przedstawiona w dniu 20 stycznia 1981 r. w sprawie AM & S Europe v. Komisja, 155/79, EU:C:1981:9, s. 1638–1639.

²⁴ Opinia rzecznika generalnego G. Slynna przedstawiona w dniu 26 stycznia 1982 r. w sprawie AM & S Europe v. Komisja, 155/79, EU:C:1982:17, s. 1654.

wszystkich epokach: obecne już w Biblii, pojawiają się także w pismach historycznych epoki starożytnej i w kolejnych stuleciach. Z tego punktu widzenia, jeżeli tajemnica adwokacka zasługuje, by być uznawana we wspólnotowym porządku prawnym, to po prostu dlatego, że wrosła korzeniami głęboko w same fundamenty społeczeństwa europejskiego”[25].

Rzecznik generalny ze sfery czysto aksjologicznej wyprowadza kwestię *stricte* normatywną w odniesieniu do ochrony LP: „Zasada ta jest zatem naruszana w momencie ujawnienia treści takiego oświadczenia, a nie tylko wtedy, gdy jest ono wykorzystywane jako dowód”[26].

Na takiej podbudowie cywilizacyjnej natury Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 18 maja 1982 r., 155/79, *AM & S Europe v. Komisja*, nie w sprawie karnej, lecz administracyjnej, dotyczącej ochrony konkurencji (decyzji Komisji nakazującej przeprowadzenie kontroli przedsiębiorstwa), po raz pierwszy zrekonstruował niewystępujące wtedy w pierwotnym i pochodnym prawie wspólnotowym prawo do poszanowania poufności „porozumiewania się prawnika z klientem” [„communications between lawyer and client”][27]. Trybunał określa to bardziej ogólnie mianem „stosowanie ochrony poufności w prawie wspólnotowym” [ang. „applicability of the protection of confidencia-

²⁵ Opinia rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura przedstawiona w dniu 14 grudnia 2006 r. w sprawie *Ordre des barreaux francophones et germanophone i in.*, C-305/05, EU:C:2006:788, pkt 36.

²⁶ Opinia rzecznika generalnego J.-P. Warnera przedstawiona w dniu 20 stycznia 1981 r. w sprawie *AM & S Europe v. Komisja*, 155/79, EU:C:1981:9, s. 1638–1639.

²⁷ Wyrok TS z dnia 18 maja 1982 r., *AM & S Europe v. Komisja*, 155/79, EU:C:1982:157, pkt 2 i n.; słowo „communications” na potrzeby niniejszej publikacji przetłumaczono jako „porozumiewanie się”, kierując się porównaniem polskiej i angielskiej wersji językowej analizowanej poniżej dyrektywy 2013/48/UE; przedmiotem sporu zawisłego przed TS był zakres kompetencji Komisji w odniesieniu do stosowania zasady LP. Wyłoniło się pytanie, czy na podstawie art. 14 rozporządzenia nr 17 z 1962 r. (rozporządzenie Rady EWG nr 17 z dnia 6 lutego 1962 r.: pierwsze rozporządzenie wprowadzające w życie art. [81 WE] i [82 WE], Dz.U. 1962, 13, s. 204; wydanie specjalne angielskie, s. 87) przedsiębiorstwo – wobec którego decyzją Komisji nałożony został obowiązek poddania się kontroli mającej na celu znalezienie dowodów ewentualnego prowadzenia praktyk sprzecznych z regułami konkurencji (decyzją zarządzającą przeprowadzenie kontroli) – aby skorzystać z LP, dostarcza upoważnionym przez Komisję inspektorom (kontrolerom): jak chciał przedsiębiorca – jedynie opis dokumentów zatrzymanych u przedsiębiorcy bez ujawniania treści, a wtedy przedsiębiorca wyraża zgodę na przeprowadzenie kontroli przez „niezależny podmiot trzeci” (ang. „independent third party”), „który zweryfikuje opis treści dokumentów” (ang. „description of the contents of the documents”) (pkt 4); jak chciała Komisja – kontrola obejmować może także treść zatrzymanych dokumentów.

lity in Community law”] (lit. B tego wyroku)[28]. W tej sprawie problem wynikał z tego, że w raporcie Deringera (przygotowanym w trakcie konsultacji Parlamentu w sprawie przyjęcia rozporządzenia nr 17) zaproponowano, aby rozporządzenie nr 17 obejmowało prawo do nieskładania zeznań na swoją niekorzyść oraz LP, ale ostateczna wersja tego aktu prawnego przyjęta przez Radę nie przewidywała przepisów regulujących przeszukania, w tym prawa do LP[29]. W sprawie bezsporne było tylko to, że do czasu rozstrzygnięcia sporu zatrzymane przez inspektorów Komisji dokumenty umieszcza się w „zapieczętowanych kopertach” [ang. „sealed envelope”] (pkt 14), co zapoczątkowało w orzecznictwie luksemburskim stosowanie i rozwijanie zasad „procedury kopertowej” (ang. „sealed envelope procedure”)[30], nieuregulowanej normatywnie zarówno na gruncie unijnym, jak i państw członkowskich, chronionej na zasadzie poufności, a chodzi o praktykę zapieczętowania spornej korespon-

28 W systemie polskim zasada LP znajduje zastosowanie w postępowaniach przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), co obecnie wynika z odpowiedniego stosowania art. 225 k.p.k. na podstawie art. 105q pkt 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2025 r. poz. 1714; dalej: *OchrKonkurU*) w zakresie innych tajemnic statuowanych przepisami zawartymi w art. 225 § 3 k.p.k. niż tajemnica obrończa oraz w zakresie tajemnicy obrończej określonej w art. 105da *OchrKonkurU*; przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 852; data wejścia w życie: 20 maja 2023 r.) odpowiednie stosowanie obejmowało całość art. 225 § 3 k.p.k.

29 *Rapport fait au nom de la Commission du marché intérieur ayant pour objet la consultation demandée de l'Assemblée parlementaire européenne par le Conseil de la Communauté économique européenne sur un premier règlement d'application des articles 85 et 86 du traité de la C.E.E.* (Doc. 104/1960–1961), s. 30; por. opinia rzecznika generalnego M. Darmona przedstawiona w dniu 18 maja 1989 r. w sprawie *Orkem v. Komisja*, 374/87, EU:C:1989:207, pkt 90–91; Bo Vesterdorf, „Legal Professional Privilege and the Privilege Against Self-Incrimination in EC Law: Recent Developments and Current Issues” *Fordham International Law Journal* 28, nr 4 (2004): 1181.

30 Na przykład wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 17 września 2007 r., *Akzo Nobel Chemicals i Akros Chemicals v. Komisja*, T-125/03 i T-253/03, EU:T:2007:287, w szczególności pkt 64 i 83–85.

dencji do czasu rozstrzygnięcia sporu o jej charakter LP/LPP³¹].

Legal privilege według wyroku w sprawie AM & S obejmuje „wszelką korespondencję” [ang. „all written communications”] (pkt 23 zd. drugie tego wyroku), mogą to być także „niektóre dokumenty handlowe” [ang. „certain business records”] (pkt 18 zd. pierwsze). „Prawo wspólnotowe powstałe w wyniku wzajemnego przenikania się nie tylko gospodarek, ale i systemów prawnych państw członkowskich, powinno uwzględniać zasady i koncepcje wspólne

³¹ W systemie polskim przepis zawarty w art. 225 § 1 *in fine* k.p.k. mówi o „opieczętowanym opakowaniu”, natomiast luka prawna w odniesieniu do tzw. procedury kopertowej powoduje, że poufność (zasada LP) „opieczętowanych opakowań” nie jest zagwarantowana i wystarczyło to, aby orzecznictwo lukę prawną kwalifikowało jako okoliczność wyłączającą winę funkcjonariusza publicznego (na zasadzie obowiązku abstencyjnego), który otworzył bezpieczne koperty z nagłówkiem „tajemnica obrończa” – Sąd Rejonowy Katowice-Wschód w Katowicach postanowieniem z dnia 8 grudnia 2025 r., III Kp 706/25 (niepublikowane), które nie podlega zaskarżeniu, utrzymał w mocy postanowienie Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Katowicach o umorzeniu śledztwa prowadzonego z denuncjacji obrońcy w przedmiocie naruszenia tajemnicy obrończej w tymże Sądzie poprzez otwarcie przez depozytariusza sądowego trzynastu bezpiecznych kopert z nagłówkami „tajemnica obrończa”, bowiem – jak czytamy w uzasadnieniu tego orzeczenia – koperty otworzył funkcjonariusz publiczny postępujący „omylkowo nie mając świadomości” (Sąd nie zauważył, że deroguje art. 9 § 2 *in fine* k.k.), gdyż otwarcie nastąpiło „z uwagi na brak regulacji postępowania z bezpiecznymi kopertami” w „Instrukcji wewnętrznej postępowania z dowodami rzeczowymi w Sądach Rejonowych i Sądach Okręgowych Apelacji Krakowskiej w Katowicach” wprowadzonej „Zarządzeniem nr 40/20 Prezesa Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 29 czerwca 2020 r.”, natomiast według tego postanowienia SR Katowice-Wschód nie doszło do zapoznania się z treścią nośników danych, ale Sąd w ogóle pominął podnoszoną w denuncjacji obrońcy kwestię zapoznania się z wyglądem nośników danych umieszczonych w otwartych kopertach, a były wśród nich notatniki adwokackie z wiadomościami zawartymi na stronach okładowych, chociaż art. 225 § 3 zd. pierwsze *in fine* k.p.k. statuuje zakaz zapoznawania się z wyglądem takich dokumentów na równi z zakazem zapoznania się z ich treścią; jednak w odniesieniu do takiej luki aktualny jest pogląd piśmiennictwa odnoszący się do rozporządzenia nr 17: „Pomimo wyraźnego uznania prawa do bycia wysłuchanym, Rada być może przeoczyła jeden punkt, a mianowicie, że ogólnie rzecz biorąc, wykonywanie znacznych uprawnień [przez Komisję] w toku dochodzenia wstępnego może stwarzać sytuacje nieodwracalnego naruszenia prawa do obrony” – Vesterdorf, „Legal Professional Privilege”, 1182; może do tego dojść na przykład wtedy, gdy reprezentujące przedsiębiorstwo osoby odpowiedzialne za ochronę poufności zostają skłonione do przyznania się – uzasadnionego bądź nie – pod wpływem presji psychologicznej lub z obawy przed nałożeniem grzywny w razie odmowy złożenia wyjaśnień – tak K. P. E. Lasok, „The Privilege against Self-Incrimination in Competition Cases” *European Competition Law Review* 11, nr 2 (1990): 91.

dla porządków prawnych tych państw dotyczące przestrzegania poufności, w szczególności w odniesieniu do pewnych form komunikacji między prawnikiem a klientem” (pkt 18 zd. drugie). „Poufność służy wymogom, których znaczenie jest uznane we wszystkich państwach członkowskich, których zasada jest taka, że każda osoba musi mieć możliwość bez ograniczeń skonsultowania się z prawnikiem zawodowo zobowiązanym do udzielania niezależnej porady prawnej wszystkim, którzy jej potrzebują” (pkt 18 zd. trzecie).

Analizowany judykat opiera się na „zasadach i koncepcjach» wynikających z prawa państw członkowskich”^[32], ale kieruje się tym, że ochrona poufności nie może być rozszerzona poza granice określone zakresem wspólnych dla państw członkowskich zasad wykonywania zawodu prawnika, określonych w dyrektywie Rady 77/249/EWG z dnia 22 marca 1977 r.^[33], które z kolei opierają się na wzajemnym uznawaniu przez wszystkie państwa członkowskie krajowych koncepcji prawnych każdego z nich w tym zakresie (pkt 26 tego wyroku). Trybunał bierze pod uwagę dwie podstawy ustrojowe ochrony poufności:

- w niektórych państwach członkowskich ochrona ta opiera się głównie na uznaniu samej „istoty zawodu prawniczego” [„nature of the legal profession”], ponieważ przyczynia się on do utrzymania „rządów prawa” [„rule of law”],
- w innych państwach członkowskich ta sama ochrona jest uzasadniona bardziej szczegółowym wymogiem, „który zresztą jest również uznawany w wyżej wymienionych państwach”, że „prawo do obrony musi być przestrzegane” [ang. „the rights of the defence must be respected”] (pkt 20). Następnie Trybunał jeszcze raz akcentuje ochronę poufności jako konkretyzację prawa do obrony:

„Poza tymi różnicami, w krajowych systemach prawnych państw członkowskich można jednak odnaleźć wspólne kryteria, w takim zakresie, w jakim systemy te chronią, w podobnych okolicznościach, poufność pisemnej kore-

³² Giacomo Di Federico, „Case C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals Ltd and Akros Chemicals Ltd v. European Commission, Judgment of the European Court of Justice (Grand Chamber) of 14 September 2010” *Common Market Law Review* 48, nr 2 (2011): 581 i piśmiennictwo powołane w przyp. 2; szerzej Theofanis Christoforou, „Protection of Legal Privilege in EEC Competition Law: The Imperfections of a Case” *Fordham International Law Journal* 9, nr 1 (1985): 26 i n. – jest to odniesienie do pkt 18 omawianego wyroku.

³³ Dyrektywa Rady 77/249/EWG z dnia 22 marca 1977 r. mająca na celu ułatwienie skutecznego korzystania przez prawników ze swobody świadczenia usług, Dz.U. L 78, s. 17, ze zm.

spendencji [niem. «Schriftverkehr»^[34] ang. «written communications»] między prawnikiem a klientem, pod warunkiem że, po pierwsze, korespondencja [niem. «Schriftwechsel»; ang. «communications»] ta jest sporządzana do celów i w interesie praw klienta w zakresie obrony [ang. «for the purposes and in the interests of the client's rights of defence»], a po drugie – pochodzi od niezależnych prawników [«independent lawyers»], to jest prawników, którzy nie są związani z klientem stosunkiem pracy [ang. «relationship of employment»]” (pkt 21); odpowiednik art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze^[35] oraz art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych^[36], chociaż te polskie regulacje statuują ogólny zakaz stosunku pracy, a nie tylko z danym klientem.

Tak powstała europejska definicja opisowa tajemnicy obrończej.

3 | Liczy się tylko prawnik niezależny

Ratio legis zasady poufności w sprawie AM & S wyjaśniono (pkt 24 zd. pierwsze) tym, że wymóg dotyczący pozycji i statusu niezależnego prawnika [ang. „independent lawyer”], jakie musi mieć prawnik, z którym prowadzona jest korespondencja podlegająca ochronie, wynika z koncepcji roli prawnika jako „współpracownika wymiaru sprawiedliwości” [ang. „collaborating in the administration of justice”], którego zadanie z kolei polega na zapewnianiu, przy zachowaniu „całkowitej niezależności” [„in full independence”] i w nadrzędnym interesie wymiaru sprawiedliwości, obsługi prawnej, której potrzebuje klient. Tak ujmowana ochrona jest równoważona przez zasady etyki i dyscypliny zawodowej adwokata nałożone i kontrolowane w interesie ogólnym przez instytucje wyposażone w tym celu w niezbędne uprawnienia (pkt 24 zd. drugie). Koncepcja ta odzwierciedla „tradycje prawne wspólne państwom członkowskim” i znajduje się również w porządku prawnym Wspólnoty, o

³⁴ Gwarancję „poufności” statuuje też art. 4 dyrektywy 2013/48/UE, gdzie w zd. drugim w polskiej wersji językowej występuje słowo „korespondencję”, oddane w wersji niemieckiej przez „Schriftverkehr”, a w angielskiej przez „correspondence”, tymczasem art. 105da ust. 1 pkt 1 *in principio* ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2025 r. poz. 1714) gwarantuje tajemnicę obrończą chroniącą „pisemną komunikację między kontrolowanym a niezależnym od kontrolowanego adwokatem, radcą prawnym, prawnikiem z Unii Europejskiej”.

³⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 1564.

³⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 499 ze zm.

czym świadczy art. 17 [obecnie art. 19 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej] (pkt 24 zd. trzecie); w sprawie polskiej TS w omawianym kontekście orzekł, że wymóg niezależności łączy się z zakazem stosunku pracy jako stosunku podporządkowania i nie obejmuje umowy cywilnoprawnej (brak podporządkowania)[37].

Komisja Europejska wytyka, że w istocie w wyroku w sprawie AM & S ustalono wysoki poziom ochrony w prawie wspólnotowym, w szerszym zakresie niż poziom obowiązujący w wielu państwach członkowskich, obejmujący dokumenty przechowywane u klienta i mogący również dotyczyć korespondencji prowadzonej z niezależnym adwokatem przed wszczęciem postępowania przeciwko klientowi[38]. Według TS: „W tych okolicznościach ochrona taka, jeśli ma być skuteczna, musi być uznana za ochronę obejmującą wszelką korespondencję [„all written communications”] wymienioną po wszczęciu postępowania [...], które może prowadzić do [...] nałożenia na przedsiębiorstwo sankcji pieniężnej. Musi być również możliwość rozszerzenia jej na wcześniejszą korespondencję związaną z przedmiotem tego postępowania” (pkt 23 zd. drugie i trzecie); w omawianym przypadku sprzed kilku lat – przeciwnie orzecznictwo polskie[39]. Ochroną objęta jest więc korespondencja nawet z odległego okresu sprzed wszczęcia postępowania administracyjnego – która „głównie” dotyczy tego, w jakim stopniu można uniknąć przyszłego sporu między przedsiębiorstwem a władzami wspólnotowymi w sprawie stanowiska przedsiębiorcy, w szczególności w odniesieniu do przepisów wspólnotowych dotyczących konkurencji. Okoliczności te – pomimo czasu, jaki upłynął pomiędzy wymienioną korespondencją a wszczęciem postępowania – są wystarczające, aby uzasadnić uznanie korespondencji za mieszczącą się w zakresie praw obrońcy i szczególnych obowiązków prawnika w tym zakresie. Muszą więc być chronione przed ujawnieniem (pkt 34).

Później ochrona ta została potwierdzona i rozszerzona w orzecznictwie luksemburskim na wewnętrzny dokument przedsiębiorstwa przytaczający

37 Wyrok TS z dnia 4 lutego 2020 r., Uniwersytet Wrocławski i Polska v. REA, C-515/17 P i C-561/17 P, EU:C:2020:73, pkt 27–28 oraz pkt 66.

38 Stanowisko Komisji zreferowane w wyroku Sądu Pierwszej Instancji z dnia 17 września 2007 r., Akzo Nobel Chemicals i Akcros Chemicals v. Komisja, T-125/03 i T-253/03, EU:T:2007:287, pkt 114 zd. trzecie.

39 Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 17 lutego 2022 r., VII AGZ 633/21, niepublikowane; por. Anna Gulińska, Paweł Fortuna, „Zasada legal professional privilege w postępowaniu przed Prezesem UOKiK” *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, nr 4 (2024): 88 i orzecznictwo przytoczone w przyp. 38.

tekst lub treść tej korespondencji^[40] oraz na materiały przygotowane przez przedsiębiorcę w celu zasięgnięcia porady niezależnego prawnika, nawet jeśli materiały te nie zostały z nim wymienione^[41] przeciwnie orzecznictwo pol-

⁴⁰ Postanowienie Sądu z dnia 4 kwietnia 1990 r., *Hilti v. Komisja*, T-30/89, EU:T:1990:27, pkt 18: „W niniejszej sprawie wydaje się, że wspomniana porada prawna została odtworzona w wewnętrznych notatkach rozpowszechnianych w przedsiębiorstwie po to, aby mogła stać się przedmiotem rozważań kadry kierowniczej. W takiej sytuacji, mimo że wskazana porada prawna nie została udzielona w formie korespondencji, należy uznać, że zasada ochrony pisemnej komunikacji między prawnikiem a klientem nie może zostać udaremniona tylko z tego powodu, iż treść tej komunikacji oraz treść tej porady prawnej została przedstawiona w dokumentach wewnętrznych przedsiębiorstwa. A zatem zasada ochrony pisemnej komunikacji między prawnikiem a klientem musi, ze względu na swój cel, być pojmowana jako rozciągająca się również na notatki wewnętrzne, które ograniczają się do odtworzenia tekstu lub treści tej komunikacji. Wynika stąd, że wniosek skarżący o traktowanie tych dokumentów jako poufnych należy uwzględnić w zakresie, w jakim się do nich odnosi”; por. Claudia Seitz, „Unternehmensjuristen und das Anwaltsprivileg im europäischen Wettbewerbsverfahren – Wandel in der europäischen Rechtsprechung?” *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, nr 8 (2004): 232 i orzecznictwo przytoczone w przyp. 7; Linus Dethloff-Wieland, „Legal Professional Privilege – In-House Counsel in the European Union” *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht*, nr 1 (2020): 132 i orzecznictwo przytoczone w przyp. 132.

⁴¹ Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 17 września 2007 r., *Akzo Nobel Chemicals i Akros Chemicals v. Komisja*, T-125/03 i T-253/03, EU:T:2007:287, pkt 123; por. Gulińska, Fortuna, „Zasada legal professional privilege”, 83 i orzecznictwo przytoczone w przyp. 9.

skie^[42]. Aczkolwiek już w wyroku w sprawie AM & S czytamy, że przedmiotem poufności są nie tylko jednostronne relacje wychodzące od prawnika. Mowa jest o korespondencji ujmowanej jako relacje dwustronne, „która ma związek z przedmiotem tego postępowania”, ale nie ma mowy o „związku bezpośrednim” i wystarczy, że dotyczy „stanowiska” klienta porozumiewającego się z prawnikiem, „w szczególności w odniesieniu do przepisów wspólnotowych dotyczących konkurencji” (pkt 23 i pkt 34), czyli właśnie nie musi pochodzić od prawnika (nie musi być wytworzona przez prawnika). Inna rzecz, że w ostateczności, podczas kontroli sądowej dokumentów zatrzymanych u osoby niebędącej obrońcą, należy uwzględnić, iż dysponentem tajemnicy obrończej nie jest mandant, tylko obrońca, bowiem jeśli obrońca zapoznał się z danymi wiadomościami nim mandant zwrócił się do niego o pomoc prawną (nim doszło do porozumiewania się prawnika z klientem), to nie jest spełniony wymóg owej relacji i – jak wynika z pkt 23 i pkt 34 wyroku TS w sprawie AM & S – nie mamy do czynienia z tajemnicą obrończą. W tym sensie liczy się w ostateczności oświadczenie obrońcy, a nie mandanta, tzn. poza przedmiotowym zakresem zakazu pozostaje wiedza, którą obrońca pozyskał, zanim wystąpił w

⁴² Na przykład postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 25 sierpnia 2021 r., VII AGz 254/21, niepublikowane: „Tajemnica obrończa musi pozostawać w bezpośrednim związku z realizacją prawa strony do korzystania ze świadczonej przez uprawnionego do tego obrońcę obrony”; postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 17 lutego 2022 r., VII AGz 633/21, niepublikowane: „Tajemnicą obrończą nie są jakiekolwiek przejawy pomocy prawnej świadczonej przez adwokata czy radcę prawnego. Tajemnica obrończa musi pozostawać w bezpośrednim związku z realizacją prawa strony do korzystania ze świadczonej przez uprawnionego do tego obrońcę obrony, rozumianej jako możliwość korzystania w postępowaniu z prawnie dopuszczalnych środków nakierowanych na obronę przed poniesieniem odpowiedzialności” – Sąd nie wyjaśnia, jak wyznaczyć granice „bezpośredniego związku”, i tym samym nie nakreślił granic wykonywania funkcji obrończej, w sytuacji gdy orzecznictwo luksemburskie ujmuje to szeroko – „for the purposes and in the interests of the client’s rights of defence” (AM & S, pkt 21); postanowienie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 15 marca 2021 r., XVII Amo 23/20, LEX nr 3856049: „Natomiast odnośnie pozostałej korespondencji mailowej [...] to Sąd uznał, że nie może ona zostać uznana za zawierającą tajemnicę zawodową, bowiem nie zawiera treści związanych z udzieleniem porady prawnej, wręcz przeciwnie dotyczy dokumentacji biznesowej i szczegółów technicznych, jest wymieniana jedynie pomiędzy pracownikami Spółki nie uczestniczy w niej radca prawny, jak również nie wynika, aby była podstawą do wydania opinii prawnej. Nie było to zresztą możliwe, ponieważ korespondencja dotycząca porady prawnej pochodzi z okresu od 9 do 13 czerwca 2017 r., tymczasem pozostała korespondencja pochodzi z okresu późniejszego tj. 2018 r.” – sprzeczność chociażby z pkt 34 wyroku w sprawie AM & S.

tej roli, np. jako świadek^[43].

W sumie ochrona poufności znajduje zastosowanie bez względu na upływ czasu między powstaniem korespondencji a wszczęciem postępowania (pkt 33 i pkt 34). Przedsiębiorstwo, które jest przedmiotem postępowania, odmawiając – z powodu przysługującego mu prawa do ochrony poufności informacji – ujawnienia „korespondencji ze swoim prawnikiem” [ang. „written communications between itself and its lawyer” – zwrot ten w omawianym kontekście wielokrotnie powtarza się w późniejszym orzecznictwie luksemburskim z przytoczeniem analizowanego tutaj judykatu^[44]], musi jedynie dostarczyć przedstawicielom Komisji „istotne materiały” [ang. „relevant material”], których charakter wskazuje, że korespondencja ta spełnia warunki objęcia ochroną prawną zgodnie z definicją powyżej wskazaną, choć nie jest obowiązane do ujawniania treści samej korespondencji (pkt 29).

System polski gwarantuje dalej idącą ochronę tajemnicy obrończej, ale na zasadzie wyjątku, tylko wtedy, jeśli zatrzymanie dokumentu nastąpić miałooby w obecności obrońcy, co akcentuje judykatura^[45].

Przytaczając pkt 24 wyroku w sprawie AM & S, Trybunał m.in. w wyroku w sprawie polskiej zaakcentował pozytywny i negatywny wymiar pojęcia „niezależny prawnik” – „pojęcie «niezależności» adwokata czy radcy prawnego zostało określone nie tylko w sposób pozytywny, czyli w odniesieniu do dyscypliny zawodowej, lecz również w sposób negatywny, czyli poprzez brak stosunku pracy [ang. „employment relationship”] łączącego adwokata z jego klientem”^[46].

⁴³ Tak np. Katarzyna Sychta, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. Jarosław Zagrobnik (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), LEX, komentarz do art. 178, teza 4.

⁴⁴ Na przykład wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 17 września 2007 r., Akzo Nobel Chemicals i Akcros Chemicals v. Komisja, T-125/03 i T-253/03, EU:T:2007:287, pkt 77–79.

⁴⁵ Np. wyrok SN z dnia 8 grudnia 2003 r., V KK 107/03, LEX nr 83798, gdzie sformułowano standard „nieskrępowanego kontaktu z obrońcą” polegającego na „swobodnym komunikowaniu się”, którego naruszenie stanowi przesłankę odwoławczą, która „ma istotne znaczenia dla merytorycznego rozstrzygnięcia w przedmiocie zarzutu naruszenia, w postępowaniu jurysdykcyjnym, standardów prawa do obrony określonych w Kodeksie postępowania karnego (art. 6 i art. 73 § 1) i Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (art. 6 ust. 3 lit. b i c)”.
⁴⁶ Wyrok TS z dnia 6 września 2012 r., Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Polska v. Komisja, C-422/11 P i C-423/11 P, EU:C:2012:553, pkt 24.

W wyroku w sprawie Akzo^[47] potwierdzono wymóg „niezależności” prawnika i dlatego nie rozszerzono ochrony na prawników in-house. Tym samym TS potwierdza AM & S w zakresie „in-house” (PL: „adwokat wewnętrzny”) oraz *acquis* Akzo z 2007 r. (T-125/03 i T-253/03) w odniesieniu do materiałów (dowodów) przygotowawczych. W tym orzeczeniu poparto podejście przyjęte przez większość państw członkowskich orzekając, że ochrona tajemnicy komunikacji nie ma zastosowania do stosunku zatrudnienia pomiędzy adwokatem a przedsiębiorstwem – co stanowi przykład wykładni opartej na ocenie (fr. *approche évaluative*), czyli syntezy metody wykładni celowościowej i prawnoporównawczej, biorącej za punkt odniesienia nie „najniższy wspólny mianownik”. Trybunał, powołując się na przepisy prawa krajowego w celu zakreślenia zasad prawnych odnoszących się do stosowania Traktatu, nie ogranicza się do sięgania do „średniej” mniej lub bardziej arytmetycznej w oparciu o różne rozstrzygnięcia prawa krajowego, lecz wybiera w każdym z państw członkowskich te rozwiązania, które w świetle celów traktatu wydają mu się najlepsze, czy też, innymi słowy, najbardziej progresywne^[48]. Jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 60 i 61 opinii, kierując się wyrokiem w sprawie AM & S^[49] – na czym opiera się pkt 45 wyroku TS w sprawie Akzo –

- pojęcie niezależności adwokata jest zdefiniowane nie tylko w sposób pozytywny, a mianowicie w odniesieniu do dyscypliny zawodowej, ale również w sposób negatywny, to znaczy przez brak stosunku pracy, co wywołuje kontrowersje w piśmiennictwie^[50]

⁴⁷ Wyrok TS z dnia 14 września 2010 r., Akzo Nobel Chemicals i Akros Chemicals v. Komisja, C-550/07 P, EU:C:2010:512; „Odwołanie – Konkurencja – Środki dowodowe – Uprawnienia kontrolne Komisji – Ochrona tajemnicy komunikacji – Stosunek zatrudnienia pomiędzy adwokatem a przedsiębiorstwem – Wymiana e-maili”; w szczególności pkt 104–107.

⁴⁸ Koen Lenaerts, José A. Gutiérrez-Fons, *Metody wykładni Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, red. nauk. i tłum. Alicja Sikora-Kalęda (Warszawa: C.H. Beck, 2024), 18 i powołaną w przyp. 138 opinię rzecznika generalnego M. Lagrange’a z dnia 4 czerwca 1962 r. w sprawie 14/61, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken v. Wysoka Władza, EU:C:1962:19, s. 539; opinię rzecznika generalnego K. Roemera z dnia 13 lipca 1971 r. w sprawie 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Rada, EU:C:1971:81, a także opinię rzecznika generalnego M. Poiarsa Madura z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawach połączonych C-120/06 P i C-121/06 P, FIAMM i FIAMM Technologies v. Rada i Komisja, EU:C:2008:98, pkt 55 i 56.

⁴⁹ Opinia rzecznik generalnej J. Kokott przedstawiona w dniu 29 kwietnia 2010 r. w sprawie Akzo Nobel Chemicals i Akros Chemicals v. Komisja, C-550/07 P, EU:C:2010:229, pkt 60 i 61.

⁵⁰ Na przykład Seitz, „Unternehmensjuristen und das Anwaltsprivileg”, 231 i n.

- „advokat wewnętrzny”, pomimo wpisu na listę adwokacką i stosowania doń wynikających z wpisu zasad etyki zawodowej, nie korzysta w stosunku do swego pracodawcy z tego samego stopnia niezależności, co adwokat wykonujący zawód w ramach kancelarii zewnętrznej wobec klienta;
- w tych okolicznościach eliminacja ewentualnych konfliktów pomiędzy obowiązkami zawodowymi a celami realizowanymi przez klienta jest trudniejsza w przypadku adwokata wewnętrznego niż w przypadku adwokata zewnętrznego.

4 | Artykuł 4 dyrektywy 2013/48/UE jako *lex am-bigua*?

Wydawałoby się, że na poziomie prawa pochodnego Unii tajemnicę obrończą kodyfikuje art. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności. Jednak dotychczas, na przestrzeni prawie dziesięciu lat (termin transpozycji: do dnia 27 listopada 2016 r.^[51]), TSUE nie stosował art. 4 dyrektywy. Jedynie Komisja Europejska w dniu 10 grudnia 2025 r. przyjęła odnośną decyzję o skierowaniu sprawy domniemanego naruszenia art. 4 dyrektywy 2013/48/UE przez Polskę do TSUE (nieprawidłowa transpozycja przepisów dotyczących praw proceduralnych)^[52].

Z treści art. 4 dyrektywy 2013/48/UE oraz motywu 33 zd. drugie tej dyrektywy wynika brak „jakichkolwiek odstępstw” od ochrony poufności kontaktów klienta z obrońcą, ale inne motywy „przemycają” wyjątki od zasady poufności^[53]. Według orzecznictwa luksemburskiego preambuła aktu prawnego Unii nie ma wiążącej mocy prawnej i nie można się na nią powoływać w celu odstąpienia od stosowania samych przepisów danego aktu^[54], a ewentualnie np. „pozwa-

⁵¹ Dz.U. L 294, s. 1.

⁵² Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Polsce (INFR(2024)2073).

⁵³ Tak Barbara Grabowska-Moroz, „Unijna dyrektywa o prawie dostępu do obrońcy – zadanie dla ustawodawcy, wyzwanie dla sądów” *Przegląd Sądowy*, nr 3 (2019): 6.

⁵⁴ Tak wyrok TS z dnia 19 listopada 1998 r., Nilsson i in., C-162/97, EU:C:1998:554, pkt 54.

la naświetlić wstępne wytyczenie zakresu spornego zakazu”[55]. Zwłaszcza „problematyczny” jest motyw 32 dyrektywy 2013/48/UE[56], który wprowadza odstępstwa w zakresie „naruszenia poufności będącego ubocznym skutkiem legalnych operacji nadzoru prowadzonych przez właściwe organy”, w tym m.in. w odniesieniu do „prac prowadzonych na przykład przez krajowe służby wywiadu w celu ochrony bezpieczeństwa narodowego”.

Nie tylko z tak zarysowaną wieloznacznością interpretacyjną sugerowaną przez ww. jednostki redakcyjne preambuły można wiązać to, że orzecznictwo luksemburskie wydane w przedmiocie zasady poufności opiera się nie na art. 4 dyrektywy 2013/48/UE (*lex ambigua; lex ambigua non obligat*), lecz na linii orzeczniczej AM&S i Akzo. Analizowane powyżej orzecznictwo luksemburskie „nie dzieli” spraw na karne (czy dyscyplinarne albo z zakresu udzielania pomocy międzynarodowej) i administracyjne w kwestii poufności, co wynika z szeroko ujmowanej koncepcji „sankcji” i przywiązania do zasad ogólnych prawa. Na przykład doktrynę AM&S/Akzo przytoczono w sprawie karnej w wyroku TS z dnia 10 listopada 2022 r., DELTA STROY 2003, C-203/21[57] i w dziedzinie ochrony konkurencji, np. wyrok Sądu z dnia 30 kwietnia 2025 r., Symrise v. Komisja, T-263/23[58]. Chodzi o to, że art. 4 dyrektywy stanowi, iż „[p]aństwa członkowskie respektują zasadę poufności porozumiewania się pomiędzy podejrzanymi lub oskarżonymi a ich adwokatem przy korzystaniu z prawa dostępu do adwokata przewidzianego w niniejszej dyrektywie. [...]”. Jeśli pominiemy takie ogólne zasady prawa, jak proporcjonalność, legalność, a zwłaszcza skuteczność, wtedy zaakcentujemy ewentualną tezę opartą na wykładni restrykcyjnej głoszącą, że współprawodawcy wybrali słowo „respektują” zamiast czasownika „zapewniać” używanego w większości innych przepisów dyrektywy, przy założeniu natury semantycznej, że dyrektywa niejednolicie reguluje nienaruszalność sfery poufności (obowiązek powstrzymania się – „respektować”) oraz pozytywne gwarancje organizacyjne i proceduralne (obo-

55 Wyrok Sądu z dnia 2 października 2024 r., *Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles i in. v. Rada*, T-797/22, EU:T:2024:670, pkt 54 zd. pierwsze i przytoczone tam orzecznictwo.

56 Tak Christian Hawellek, „CCBE: Empfehlungen zum Schutze der Vertraulichkeit von Mandanteninformationen bei Überwachungsaktivitäten vorgelegt” *Zeitschrift für Datenschutzrecht*, nr 13 (2016), beck-online.

57 Wyrok TS z dnia 10 listopada 2022 r., DELTA STROY 2003, C-203/21, EU:C:2022:865, pkt 52.

58 Wyrok Sądu z dnia 30 kwietnia 2025 r., Symrise v. Komisja, T-263/23, EU:T:2025:417, pkt 95.

wiązek działania – „zapewnić”). Literalnie rzecz ujmując, w art. 4 dyrektywy 2013/48/UE zwrot „Member States shall respect” (PL: „respektują”) został przyjęty po to, by nałożyć wyłącznie obowiązek powstrzymania się (obligation of abstention), a nie obowiązek zapewnienia (obligation of result). Idąc dalej, znowu na gruncie wykładni dosłownej, w ten sposób współprawodawcy zobowiązali państwa członkowskie do powstrzymania się od celowej ingerencji w poufność porozumiewania się pomiędzy obrońcą a klientem, przyznając jednocześnie, że państwa członkowskie mogą nie być w stanie zapewnić, aby nie dochodziło do przypadkowych ingerencji w trakcie prowadzenia zgodnych z prawem działań organów ścigania – to po pierwsze. Po drugie, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczyć będą wyłącznie przepisów prawa krajowego, które wyraźnie – intencjonalnie, a nie incydentalnie (przypadkowo) i z niedbalstwa – dopuszczają naruszenia poufności porozumiewania się pomiędzy podejrzanymi lub oskarżonymi a ich obrońcami.

Dodajmy, że np. prawo polskie, wbrew dosłownej wykładni art. 4 dyrektywy, narusza zasadę „obligation of abstention”, bowiem zezwala na obecność organów ścigania na spotkaniach między podejrzanym a jego adwokatem, nim zostaje nawiązany formalny stosunek obrończy (art. 245 k.p.k.) oraz w okresie pierwszych dwóch tygodni po zastosowaniu tymczasowego aresztowania (art. 73 k.p.k.), co w określonym zakresie akceptuje TK^[59]. Poza tymi wyjątkami ustawowymi, piśmiennictwo polskie relatywizację analogiczną do tej z motywu 32 dyrektywy na gruncie prawa krajowego (art. 178 pkt 1 i art. 225 § 3 k.p.k.) określa mianem „bezprawnego obejścia tajemnicy obrończej”^[60]. I tak należy podejść do dosłownej wykładni art. 4 dyrektywy, co sprowadza się do obowiązku abstencyjnego państwa – na zasadzie, że „polskie prawo dopuszcza sytuacje, w których naruszana jest zasada poufności komunikacji między podejrzanymi lub oskarżonymi a ich adwokatem, mimo że dyrektywa gwarantuje poufność takiej komunikacji”^[61] – niedopuszczalnego w zakresie zasady poufności na gruncie orzecznictwa luksemburskiego i strasburskiego (w tym art. 8 Konwen-

⁵⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2012 r., K 25/11 (Dz.U. z 2012 r. poz. 1426).

⁶⁰ *Postępowanie karne*, red. nauk. Dariusz Świecki, wyd. 2 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 495–496.

⁶¹ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 10 grudnia 2025 r., *Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Polsce* (INFR(2024)2073).

cji[62]) analizowanego powyżej.

Z tego punktu widzenia standard regulacji krajowej, nie licząc dwóch ww. wyjątków kodeksowych, wydaje się wyższy od unijnego z art. 4 dyrektywy, aczkolwiek TK akcentuje, iż ustawodawca zwykły wąsko ujmuje tajemnicę obrończą (przy wykładni dosłownej obu przepisów kodeksowych: art. 178 pkt 1 i art. 225 § 3 k.p.k.) i dopiero na art. 42 ust. 2 Konstytucji według TK oprzeć można „bezwzględny nakaz zachowania tajemnicy zawodowej przez przedstawiciela zawodu prawniczego”, ale pośrednio, poprzez prawo podejrzanego i oskarżonego do obrony gwarantowane tym przepisem[63]. Z kolei standard dyrektywy jest niższy od rozstrzygnięć orzecznictwa luksemburskiego, które, inspirowane orzecznictwem strasburskim ze względu na art. 6 ust. 1 Konwencji (i art. 8 Konwencji), wyklucza ochronę poufności jedynie w kontekście, który nie ma związku z postępowaniem sądowym i tym samym pozostaje „poza zakresem prawa do rzetelnego procesu sądowego”[64]. Jest to nawiązanie do motywu 17 zd. drugie dyrektywy 2001/97/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 grudnia 2001 r.[65] stanowiącego: „Muszą istnieć odstępstwa od obowiązku zgłaszania informacji uzyskanych zarówno przed, w czasie lub po zakończeniu postępowania sądowego lub podczas ustalania sytuacji prawnej klienta”. Jest to z kolei zamiana możliwości pozostawionej państwom członkowskim wprowadzenia wyłączenia, w zakresie sądowym, zawartego w art. 6 ust. 3 akapit drugi tej dyrektywy, na obowiązek wprowadzenia takiego wyłączenia. Artykuł 6 ust. 3 akapit drugi przewiduje:

- państwa członkowskie nie mają obowiązku nałożenia wymogu informowania władz
- w stosunku do notariuszy, prawników wykonujących wolne zawody, audytorów, zewnętrznych księgowych oraz doradców podatkowych
- w odniesieniu do informacji, które otrzymują lub uzyskują na temat jednego ze swoich klientów w trakcie sprawdzania sytuacji prawnej swojego klienta lub podczas wykonywania swoich obowiązków polegających na

62 Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej*, komentarz do art. 8 (i orzecznictwo ETPC przytoczone w przyp. 2566): „Artykuł 8 Konwencji nie tylko jednak zmusza państwa do powstrzymania się od niej. W uzupełnieniu tego negatywnego zobowiązania mogą również ciążyć na nich pozytywne obowiązki niezbędne dla skutecznego poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, podobnie jak domu i korespondencji”.

63 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 2004 r., SK 64/03.

64 Wyrok TS z dnia 26 czerwca 2007 r., *Ordre des barreaux francophones et germanophone i in.*, C-305/05, EU:C:2007:383, pkt 33 zd. drugie oraz pkt 32 i 34.

65 Dz.U. L 344, s. 76.

obronie lub reprezentowaniu tego klienta w związku z postępowaniem sądowym, włączając w to doradztwo w sprawie wszczynania lub unikania postępowania, bez względu na to, czy takie informacje są uzyskane lub otrzymane przed, w trakcie lub po zakończeniu takiego postępowania. Parlament Europejski w opinii[66] zgłosił poprawkę (nr 26) opartą na istniejącym w dniu przyjęcia opinii przez PE projektowanym motywie 24 stanowiącym odpowiednik motywu 17 dyrektywy 2001/97/WE, i – co istotne – TS w omawianym wyroku na to przystał[67], chociaż brzmienie art. 6 ust. 3 akapit drugi temu przeczy, czyli Trybunał odszedł od wykładni dosłownej. Dodajmy, że poprawce Parlamentu zawdzięczamy także rozszerzenie zakresu wyłączenia, poza zastępstwo procesowe, również na doradztwo prawne, co stanowiło kompromis legislacyjny wynikający już z dosłownego brzmienia przepisów dyrektywy[68]. Odpowiada to orzecznictwu strasburskiemu obejmującemu gwarancjami procesowymi z art. 6 Konwencji etap przedsądowy, a konkretnie postępowanie przygotowawcze[69].

⁶⁶ Opinia Parlamentu Europejskiego z dnia 5 lipca 2000 r. (Dz.U. 2001, C 121, s. 133): European Parliament legislative resolution on the proposal for a European Parliament and Council directive amending Council Directive 91/308/EEC of 10 June 1991 on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering (COM(1999) 352 – C5-0065/1999 – 1999/0152(COD)); https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-5-2000-0302_EN.html.

⁶⁷ Wyrok TS z dnia 26 czerwca 2007 r., *Ordre des barreaux francophones et germanophone i in.*, C-305/05, EU:C:2007:383, pkt 34: „Co więcej, od chwili gdy zwrócono się do adwokata działającego w ramach transakcji, o której mowa w art. 2a pkt 5 dyrektywy 91/308, o pomoc w przeprowadzeniu obrony lub o reprezentowanie przed sądami, lub w uzyskaniu porady w kwestii sposobu wszczęcia lub uniknięcia postępowania sądowego, adwokat ten zostaje wyłączony, na podstawie art. 6 ust. 3 akapit drugi tej dyrektywy, z obowiązków określonych w ust. 1 tego artykułu, i w tej kwestii bez znaczenia jest to, czy informacje uzyskane lub otrzymane zostały wcześniej, w trakcie lub po postępowaniu. Wyłączenie takie pozwala chronić prawo klienta do rzetelnego procesu sądowego”.

⁶⁸ Por. opinia rzecznika generalnego M. Pociusa Madura przedstawiona w dniu 14 grudnia 2006 r. w sprawie *Ordre des barreaux francophones et germanophone i in.*, C-305/05, EU:C:2006:788, pkt 12.

⁶⁹ Wyrok ETPC z dnia 24 listopada 1993 r., *Imbrioscia v. Szwajcaria*, skarga nr 13972/88, § 36 zd. drugie: „Z pewnością głównym celem art. 6 w sprawie karnej jest zapewnienie rzetelnego procesu [ang. „fair trial”] przez «sąd» właściwy do orzekania w sprawie «każdego oskarżenia», ale nie wynika z tego, że art. 6 nie ma zastosowania do postępowania przygotowawczego” – wyrok ETPC z dnia 27 listopada 2008 r. (Wielka Izba), *Saldut v. Turcja*, skarga nr 36391/02; wyrok ETPC z dnia 13 stycznia 2009 r., *Rybacki v. Polska*, skarga nr 52479/99, § 54.

Tak szeroko ujmowana tajemnica obrończa, aczkolwiek jedynie w odniesieniu do określonej kategorii prawników, wyinterpretowana przez orzecznictwo europejskie na gruncie m.in. art. 6 Konwencji i przepisów dyrektywy 2001/97/WE jest respektowana w orzecznictwie luksemburskim także po dniu, w którym minął termin transpozycji dyrektywy 2013/48/UE i to w odniesieniu do uregulowań niezwiązanych z przepisami dyrektywy 2001/97/WE, np. do „zakazu świadczenia usług doradztwa prawnego na rzecz rządu Rosji i podmiotów z siedzibą w Rosji”⁷⁰, co oznacza zasadę jednolitości prawa Unii⁷¹ na przykładzie tajemnicy obrończej.

Natomiast, biorąc pod uwagę orzecznictwo luksemburskie wydane na podstawie dyrektywy 2013/48/UE, dostrzeżemy w systemie polskim brak transpozycji art. 12 ust. 1 w zw. z motywem 45 w odniesieniu do zagwarantowania wymogu głoścącego, że zgodnie z zasadą skuteczności prawa Unii państwa członkowskie powinny wprowadzić odpowiednie i skuteczne środki naprawcze mające służyć ochronie praw przyznanych jednostkom na mocy niniejszej dyrektywy. Brakuje mianowicie przepisu ustawowego ustanawiającego tryb usunięcia dowodów zebranych w sposób sprzeczny z ustawodawstwem krajowym statuującym tajemnicę obrończą, na co zwraca uwagę doktryna⁷². Trybunał Sprawiedliwości regułą wykluczenia dowodów zgromadzonych z naruszeniem przepisów wyprowadza z art. 12 ust. 1 dyrektywy 2013/48/UE (środki naprawcze)⁷³, jeśli „nie istnieje żaden sądowy środek prawny pozwalający, choćby w trybie wypadkowym, zapewnić ochronę uprawnień wynikających dla podmiotów prawa z prawa Unii”⁷⁴, tzn. sąd „ma wówczas obowiązek wyciągnięcia konsekwencji z takiego naruszenia, w szczególności w zakresie

⁷⁰ Np. wyrok Sądu z dnia 2 października 2024 r., *Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles i in. v. Rada*, T-797/22, EU:T:2024:670, przytaczający, w pkt 56, pkt 34 wyroku TS z dnia 26 czerwca 2007 r., *Ordre des barreaux francophones et germanophone i in.*, C-305/05, EU:C:2007:383.

⁷¹ Por. np. opinia rzecznik generalnej T. Ćapety przedstawiona w dniu 30 października 2025 r. w sprawie *João Filipe Ferreira da Silva e Brito i in.*, C-293/24, EU:C:2025:850, pkt 64 i 65 oraz orzecznictwo i piśmiennictwo powołane w przyp. 45.

⁷² Np. Jerzy Skorupka, „Eliminowanie z procesu karnego dowodu zebranego w sposób sprzeczny z ustawą” *Państwo i Prawo*, nr 3 (2011): 85.

⁷³ Wyrok TS z dnia 7 września 2023 r., *Rayonna prokuratura Lovech, teritorialno otделение Lukovit (AB)*, C-209/22, EU:C:2023:634, pkt 61 i pkt 2 sentencji.

⁷⁴ Wyrok TS z dnia 7 września 2023 r., *Rayonna prokuratura Lovech, teritorialno otделение Lukovit (AB)*, C-209/22, EU:C:2023:634, pkt 54 zd. drugie i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok TS z dnia 8 maja 2025 r., *Barało*, C-530/23, EU:C:2025:322, pkt 99 i przytoczone tam orzecznictwo.

niedopuszczalności lub mocy dowodowej dowodów [„the inadmissibility or the probative value of the evidence”] zebranych w tych okolicznościach” (art. 12 ust. 1 dyrektywy 2013/48 w związku z art. 47 i 48 Karty)[75] jednocześnie zaakcentowano obowiązek bezpośredniego stosowania art. 12 ust. 1 dyrektywy 2013/48/UE (ang. „direct effect”)[76]. Natomiast ETPC regulę tę (ang. „excluded”) wyprowadza z art. 6 ust. 1 Konwencji[77], ale w piśmiennictwie zwraca się uwagę, że jest to „podstawa niedookreślona”[78]. Tutaj doktryna zapomina o ogólnej normie postępowania z art. 92 k.p.k., którą z kolei uwzględniła SN[79].

5 | Konkluzje

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wraz z rzecznikami generalnymi, inspirowany orzecznictwem strasburskim, identyfikuje aksjologiczną (o randze cywilizacyjnej) podstawę ochrony poufności porozumiewania się prawnika z klientem, opartą także na ogólnych zasadach prawa i dwóch przesłankach

⁷⁵ Wyrok TS z dnia 7 września 2023 r., Rayonna prokuratura Lovech, teritorialno otdelenie Lukovit (AB), C-209/22, EU:C:2023:634, pkt 61; por. Małgorzata Wąsek-Wiaderek, Sławomir Steinborn, „Pojęcia «skuteczny środek naprawczy» oraz «skuteczny środek odwoławczy» w prawie Unii Europejskiej dotyczące pozyskiwania dowodów w postępowaniu karnym” *Ius Novum*, nr 4 (2025): 59.

⁷⁶ Wyrok TS z dnia 7 września 2023 r., Rayonna prokuratura Lovech, teritorialno otdelenie Lukovit (AB), C-209/22, EU:C:2023:634, pkt 60 i powołane tam orzecznictwo.

⁷⁷ Np. wyrok ETPC z dnia 5 lutego 2008 r. (Wielka Izba), Ramanauskas v. Litwa, skarga nr 74420/01, § 60; z głosą aprobowującą: Waldemar Gontarski, *Granice legalności prowokacji policyjnej. Glosa aprobowująca do wyroku ETPC z dnia 5 lutego 2008 r. (Wielka Izba), nr skargi 74420/01*, LEX/el. 2016.

⁷⁸ Arkadiusz Lach, „Dopuszczalność dowodów uzyskanych z naruszeniem prawa w postępowaniu karnym” *Państwo i Prawo*, nr 10 (2014), LEX.

⁷⁹ Postanowienie SN z dnia 26 października 2011 r., I KZP 12/11, OSNKW 2011, nr 10, poz. 90, LEX nr 966846, OSP 2012, nr 4, poz. 36: „Z samej natury tajemnicy obrończej wynika, że jako taka nie podlega weryfikacji przez organ prowadzący postępowanie bądź wykonujący zleconą mu czynność procesową. Nie można więc sprawdzać, czy odpowiada prawdzie oświadczenie obrońcy, że podejmowana przez ten organ czynność doprowadziłaby do ujawnienia okoliczności chronionych tą tajemnicą – a Sąd może zapoznać się z treścią dokumentów objętych tajemnicą obrończą, jeśli zastrzeżenie tajemnicy obrończej nie pochodzi od obrońcy i tylko „w wypadku, gdy oświadczenie osoby niebędącej obrońcą budzi wątpliwości, może obowiązywać inny tryb dalszego postępowania (art. 225 § 3 zd. 2 k.p.k.)”, ale „po stwierdzeniu, że zawierają one tajemnicę obrończą, żadne okoliczności z nich pochodzące nie będą podlegały ujawnieniu, a tym samym nie wejdą do podstawy orzeczenia (art. 92 i art. 410 k.p.k.)”.

kumulatywnych normatywnej natury, stanowiących wyraz wspólnych tradycji prawnych państw członkowskich:

- prawo do obrony jako cel porozumiewania się, co wydaje się oczywiste, abstrahując od zakresu przedmiotowego „obrony”, który tutaj obejmuje postępowania, które mogą zakończyć się wszelkimi sankcjami, także administracyjne;
- odnosi się jedynie do prawnika zewnętrznego, tj. niepozostającego w stosunku pracy, ale tylko z danym klientem (będącym mandantem prawnika) i nie dotyczy to umowy cywilnoprawnej.

Na tym polega doktryna AM & S Europe/Akzo (nazwa od oznaczenia wyroków TSUE), oparta na obowiązkach państwa nie tylko natury negatywnej (abstencyjnej), lecz przede wszystkim pozytywnych, zastosowana i utrwalona przez TSUE, na podstawie zasad skuteczności, legalności i proporcjonalności, przepisów Karty praw podstawowych i inspirowana orzecznictwem strasburskim, stosowana głównie w orzecznictwie luksemburskim w zakresie postępowań administracyjnych (ochrona konkurencji), ale także, po terminie transpozycji dyrektywy 2013/48/UE, w odniesieniu do postępowania karnego, dyscyplinarnego czy udzielania pomocy międzynarodowej.

Doktryna ta pozostaje w potencjalnym napięciu do art. 4 dyrektywy 2013/48/UE statuującego zasadę poufności w postępowaniu karnym (w j. polskim mówimy o tajemnicy obrończej). Przepis ten – dotychczas niezastosowany przez TSUE, co uchodzi uwadze piśmiennictwa nie tylko polskiego – przy wykładni restrykcyjnej wzmacnianej motywami tego aktu relatywizującymi tę tajemnicę, sprowadzony zostaje do obowiązku abstencyjnego państwa, co też dotychczas nie było dostrzeżone w piśmiennictwie prawniczym państw członkowskich Unii. Jednak takie zawężenie pośrednio potwierdza komunikat Komisji Europejskiej z grudnia 2025 r. informujący o skierowaniu skargi przeciwko Polsce do TS jedynie w odniesieniu do przepisów kodeksowych nierealizujących nawet obowiązku abstencyjnego państwa z art. 4 dyrektywy, z pominięciem np. braku transpozycji art. 12 dyrektywy w zw. z motywem 45 (odpowiednie i skuteczne środki naprawcze). W każdym razie po raz pierwszy od prawie dziesięciu lat (licząc od terminu transpozycji) TS zastosuje art. 4 dyrektywy.

Zawężenie tajemnicy obrończej do koncepcji abstencyjnych, dopuszczalne na gruncie wykładni dosłownej art. 4 dyrektywy, doprowadziłoby do absurdu polegającego na tym, że na gruncie postępowania karnego, a więc na gruncie *ultima ratio*, tajemnica ta miałaby charakter tylko obowiązku negatywnego państwa, zaś w postępowaniu administracyjnym czy dyscyplinarnym zakres

przedmiotowy zasady poufności wyinterpretowanej przez TSUE z zasad ogólnych prawa i wymogu cywilizacyjnego oraz orzecznictwa strasburskiego, miałyby opierać się przede wszystkim na koncepcji obowiązku pozytywnego państwa połączonego z obowiązkiem negatywnym.

Bibliografia

- Christoforou, Theofanis. „Protection of Legal Privilege in EEC Competition Law: The Imperfections of a Case.” *Fordham International Law Journal* 9, nr 1 (1985): 1–62.
- Czeszejko, Zdzisław, i Zdzisław Krzemiński. *Odpowiedzialność dyscyplinarna adwokatów*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1971.
- Dethloff-Wieland, Linus. „Legal Professional Privilege – In-House Counsel in the European Union.” *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht*, nr 1 (2020).
- Di Federico, Giacomo. „Case C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals Ltd and Akros Chemicals Ltd v. European Commission, Judgment of the European Court of Justice (Grand Chamber) of 14 September 2010.” *Common Market Law Review* 48, nr 2 (2011): 581–602.
- Gontarski, Waldemar. *Granice legalności prowokacji policyjnej. Glosa aprobuująca do wyroku ETPC z dnia 5 lutego 2008 r. (Wielka Izba), nr skargi 74420/01*. LEX/el., 2016.
- Gontarski, Waldemar. „Skuteczność prawa Unii Europejskiej. Zarys teorii.” W: *Skuteczność prawa europejskiego. Zarys teorii i praktyki*, red. Genowefa Grabowska. Warszawa: Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, 2015.
- Grabowska-Moroz, Barbara. „Unijna dyrektywa o prawie dostępu do obrońcy – zadanie dla ustawodawcy, wyzwanie dla sądów.” *Przegląd Sądowy*, nr 3 (2019): 45–59.
- Gulińska, Anna, i Paweł Fortuna. „Zasada legal professional privilege w postępowaniu przed Prezesem UOKiK.” *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, nr 4 (2024): 80–99.
- Hawellek, Christian. „CCBE: Empfehlungen zum Schutze der Vertraulichkeit von Mandanteninformationen bei Überwachungsaktivitäten vorgelegt.” *Zeitschrift für Datenschutzrecht*, nr 13 (2016), nr 05203, beck-online.
- Lach, Arkadiusz. „Dopuszczalność dowodów uzyskanych z naruszeniem prawa w postępowaniu karnym.” *Państwo i Prawo*, nr 10 (2014): 39–53. LEX.
- Lasok, K. P. E. „The Privilege against Self-Incrimination in Competition Cases.” *European Competition Law Review* 11, nr 2 (1990): 90–91.
- Lenaerts, Koen, i José A. Gutiérrez-Fons. *Metody wykładni Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, red. nauk. i tłum. Alicja Sikora-Kalèda. Warszawa: C.H. Beck, 2024.
- Nowicki, Marek Antoni. *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. Wyd. 9. 2025. LEX/el.
- Parchimowicz-Gontarska, Iwona. *Prawo do wystąpienia z Unii Europejskiej na przykładzie*

- dzie Brexitu. Zagadnienia prawnoustrojowe. Olsztyn: Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, 2019 (niepublikowana rozprawa doktorska).
- Seitz, Claudia. „Unternehmensjuristen und das Anwaltsprivileg im europäischen Wettbewerbsverfahren – Wandel in der europäischen Rechtsprechung?” *Euro-päische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, nr 8 (2004): 231–235.
- Skorupka, Jerzy. „Eliminowanie z procesu karnego dowodu zebranego w sposób sprzeczny z ustawą.” *Państwo i Prawo*, nr 3 (2011): 80–85.
- Sychta, Katarzyna. Komentarz do art. 178. W: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. Jarosław Zagrobnik. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024. LEX.
- Świecki, Dariusz, red. *Postępowanie karne*. Wyd. 2. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Van Gerven, Dirk. „Professional Secrecy in Europe.” W: *Professional Secrecy of Lawyers in Europe*, red. Dirk Van Gerven. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Vesterdorf, Bo. „Legal Professional Privilege and the Privilege Against Self-Incrimination in EC Law: Recent Developments and Current Issues.” *Fordham International Law Journal* 28, nr 4 (2004): 1179–1215.
- Wąsek-Wiaderek, Małgorzata, i Sławomir Steinborn. „Pojęcia «skuteczny środek naprawczy» oraz «skuteczny środek odwoławczy» w prawie Unii Europejskiej dotyczące pozyskiwania dowodów w postępowaniu karnym.” *Ius Novum*, nr 4 (2025): 47–64.



Cel nabycia nieruchomości jako kryterium różnicowania ochrony nabywcy w ustawie deweloperskiej

The Purpose of Real Estate Acquisition as a Criterion for Differentiating Purchaser Protection under the Developer Act

Abstract

The point of departure for the analysis undertaken in this paper is the observation that the Developer Act does not differentiate between the legal position of natural persons acquiring property in order to satisfy their own housing needs and that of natural persons acquiring property for investment purposes, in particular as a means of capital allocation. In the author's view, such a legal framework may result in the provision of protection that is unjustified or even contrary to the purpose of the Act. The paper seeks to demonstrate that an entity acquiring an additional property for wealth-preservation purposes does not occupy the position of the "weaker party" in a developer relationship and therefore does not require the special, enhanced protection afforded to purchasers under the Developer Act. In particular, the paper examines the merits of amending the Developer Act so as to permit the inclusion in developer agreements of clauses enabling the legal status of the property to be monitored following the transfer of ownership, as well as the possible introduction of a temporary restriction on the purchaser's entitlement to derive financial benefits from the property, for example through a tenancy arrangement. The issues addressed and the proposals advanced are intended to initiate a discussion on the need to restore contractual equilibrium within developer relationships. The paper forms part of a broader strand of analysis highlighting the importance of appropriately designed private-law instruments in the pursuit of public objectives, while emphasising the role of regulation governing developer relationships as one of the factors determining the sustainable development of housing.

SŁOWA KLUCZOWE: ustawa deweloperska, nabywca nieruchomości, ochrona konsumenta, cel nabycia nieruchomości, tezauryzacja mieszkań.

KEYWORDS: developer act, property purchaser, consumer protection, purpose of property acquisition, housing hoarding.

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

1 | Uwagi wprowadzające

W dyskursie publicznym utrwalił się obraz dewelopera jako podmiotu nadużywającego swojej pozycji, działającego w sposób sprzeczny z zasadami współżycia społecznego oraz dobrymi praktykami rynkowymi, ukierunkowanego jedynie na maksymalizację zysku. Prawdą jest jednak, że negatywne postrzeganie branży deweloperskiej było w pewnym stopniu konsekwencją licznych nieprawidłowości występujących w okresie poprzedzającym uchwalenie pierwszej ustawy deweloperskiej^[1]. W tamtym czasie umowy deweloperskie funkcjonowały w oparciu o zasadę swobody umów, przy odpowiednim zastosowaniu przepisów kodeksu cywilnego^[2] oraz ustawy o własności lokali^[3], co w praktyce prowadziło do istotnych rozbieżności w kształtowaniu treści stosunku. Ustawa deweloperska z 2011 r. stanowiła odpowiedź ustawodawcy na zidentyfikowane problemy praktyczne, w szczególności na przypadki naruszania interesów nabywców nieprofesjonalnych przez podmioty realizujące przedsięwzięcia deweloperskie^[4].

¹ W analizowanym okresie potrzebę wzmocnienia ochrony konsumenta jako strony umowy deweloperskiej dostrzegł także Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W raporcie sporządzonym w związku z kontrolą wzorców umownych stosowanych w obrocie deweloperskim wskazano, iż sytuacja konsumentów na rynku usług budowlanych budzi istotne zastrzeżenia. Przeprowadzona analiza wykazała wyraźną dysproporcję w zakresie zabezpieczenia interesów stron stosunku prawnego. UOKiK stwierdził liczne nieprawidłowości obejmujące w szczególności stosowanie postanowień niedozwolonych, redagowanie wzorców umownych w sposób niejednoznaczny i utrudniający ich prawidłową interpretację, a także zawieranie umów deweloperskich z pominięciem formy aktu notarialnego, zob. Departament Polityki Konsumenckiej UOKiK, Raport konsument na rynku deweloperskim (Warszawa: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów). <https://bi.gazeta.pl/im/6/15368/m15368486,RAPORT-UOKIK.pdf>. [dostęp: 1.5.2026].

² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1071, ze zm.), później skrót KC.

³ Doniosłe znaczenie pełnił art. 9 Ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r., poz. 1048). To właśnie w nim ustawodawca po raz pierwszy wskazał, że do powstania odrębnej własności lokalu może dojść w wykonaniu umowy zobowiązującej właściciela gruntu do wybudowania na tym gruncie domu oraz ustanowienia – po zakończeniu budowy – odrębnej własności lokalu i przeniesienia tego prawa na drugą stronę umowy lub na inną osobę wskazaną w umowie.

⁴ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 sierpnia 2010 r., S 3/10, Legalis nr 279403.

Wprowadzenie ustawy deweloperskiej (OchrNabU)[5] w 2011 r. stanowiło również istotny etap harmonizacji krajowego porządku prawnego ze standardami ochrony przyjmowanymi w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Z tego powodu należy przyjąć, że polski proces legislacyjny wpisywał się w szerszy nurt harmonizacji przepisów gwarantujących zabezpieczenie interesów słabszej strony stosunków cywilnoprawnych. W okresie poprzedzającym jej wejście w życie Polska należała do nielicznych państw UE, w których brakowało kompleksowej regulacji dotyczącej stosunku deweloperskiego. W większości państw członkowskich funkcjonowały już ustawowe mechanizmy zabezpieczające interesy nabywców, w szczególności na wypadek niewypłacalności lub upadłości podmiotu profesjonalnego realizującego przedsięwzięcie deweloperskie.

Pierwsza polska ustawa deweloperska stanowiła istotny instrument wzmacniający ochronę interesów nabywcy, który przed 2011 r. nierzadko pozostawał zobowiązany do spełnienia świadczenia pieniężnego w pełnej wysokości jeszcze przed zakończeniem realizacji przedsięwzięcia deweloperskiego. Taki stan rzeczy prowadził do sytuacji, w której podmiot słabszy ekonomicznie ponosił całe ryzyko związane z niewykonaniem przez dewelopera obowiązku przeniesienia prawa do lokalu lub domu, a także ryzyko arbitralnej modyfikacji warunków umowy, w szczególności w zakresie ceny.

Pomimo wprowadzenia wskazanych mechanizmów ochronnych nabywcy ustawa z 2011 r. nie eliminowała w sposób wystarczający zagrożeń związanych z ogłoszeniem upadłości dewelopera. Pozycja nabywcy pozostawała nadal nie w pełni zabezpieczona, co przejawiało się brakiem możliwości uzyskania lokalu będącego przedmiotem umowy albo opóźnieniem jego ukończenia. Stan ten prowadził do osłabienia realnej skuteczności uprawnień wynikających ze stosunku deweloperskiego. W konsekwencji, pod wpływem narastających oczekiwań społecznych[6] wprowadzono w 2021 r. nową regulację prawną, tj. ustawę o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinn-

⁵ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1445).

⁶ Więcej na temat genezy oraz aksjologicznego uzasadnienia wprowadzenia regulacji deweloperskich do polskiego porządku prawnego w: Natalia Pliszka, „Ewolucja i aksjologiczne uzasadnienie dla wprowadzenia regulacji deweloperskich w polskim porządku prawnym” *Prawo i Więź*, nr 5 (2025): 65–85.

nego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym^[7].

Jak można zauważyć, wprowadzenie każdej ze wskazanych regulacji deweloperskich w Polsce stanowiło przede wszystkim reakcję ustawodawcy na rzeczywiste problemy ujawniające się w praktyce. Celem tych rozwiązań było przede wszystkim wzmocnienie ochrony nabywcy jako strony słabszej ekonomicznie w relacji z profesjonalnym deweloperem. Kluczowe znaczenie miało w tym zakresie ograniczenie ryzyk towarzyszących realizacji przedsięwzięć deweloperskich poprzez zapewnienie skutecznych instrumentów prawnych służących zabezpieczeniu interesów nabywców.

2 | Nabywca, czyli podmiot szczególnie chroniony w stosunkach deweloperskich

Zgodnie z art. 5 pkt 5 OchrNabDFG nabywcą jest osoba fizyczna, która w celu niezwiązanym bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową zawiera z deweloperem albo przedsiębiorcą innym niż deweloper jedną z umów określonych w OchrNabDFG. W świetle przywołanej definicji za nabywcę może zostać uznany wyłącznie podmiot spełniający określone przesłanki normatywne. Po pierwsze, musi to być osoba fizyczna. Po drugie, chodzi o podmiot występujący w relacji z deweloperem albo innym podmiotem profesjonalnym, który nie mieści się w definicji dewelopera z art. 5 pkt 1 OchrNabDFGU. Po trzecie, status nabywcy związany jest z zawarciem jednej z umów wskazanych w ustawie deweloperskiej, a więc umowy deweloperskiej, o której mowa w art. 5 pkt 6 OchrNabDFG, umowy sprzedaży, o której mowa w art. 3 OchrNabDFG, umowy zawieranej z podmiotem innym niż deweloper, określonej w art. 4 tej ustawy, bądź też umowy zawieranej z deweloperem albo przedsiębiorcą innym niż deweloper, o której stanowi art. 28 ust. 1 OchrNabDFG.

Przy analizie poszczególnych cech nabywcy zbędne wydaje się szczegółowe definiowanie pojęcia osoby fizycznej, skoro w doktrynie i praktyce prawa cywilnego przyjmuje się powszechnie, że jest nią każdy człowiek. Kwestie związane ze zdolnością do czynności prawnych, a tym samym z możliwością dokonywania czynności prawnych, w tym również zawarcia umowy deweloperskiej, regulują natomiast przepisy Kodeksu cywilnego, w szczególności art. 10–

⁷ Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (t.j. Dz. U. z 2026 r., poz. 27).

22 KC. Jednocześnie warto podkreślić, że ustawa deweloperska nie wyklucza możliwości uzyskania statusu nabywcy przez osobę nieposiadającą obywatelstwa polskiego. W tym zakresie zastosowanie znajdują również przepisy ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców^[8]. Dodatkowo nie ma przeszkód, aby po stronie nabywcy występował więcej niż jeden podmiot, np. małżonkowie.

Kolejną cechą definiującą nabywcę jest zawarcie przez niego umów wskazanych w art. 5 pkt 5 OchrNabDFG. Jak już wskazano, nie musi to być wyłącznie umowa deweloperska *sensu stricto*, tj. umowa określona w art. 5 pkt 6 OchrNabDFG. Statusem nabywcy objęty jest również podmiot zawierający tzw. umowę sprzedaży deweloperskiej. Takie rozwiązanie ustawowe pozwoliło rozszerzyć zakres ochrony także na osoby decydujące się na nabycie „gotowego” lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego od dewelopera, a więc po zakończeniu przez niego realizacji przedsięwzięcia deweloperskiego.

Istotnym elementem definiowania nabywcy, szczególnie na tle niniejszego artykułu, pozostaje nieprofesjonalny charakter tej strony stosunku. Wydaje się, że o uznaniu osoby fizycznej za nabywcę decydujący będzie fakt nieprowadzenia przez tę osobę działalności gospodarczej lub zawodowej albo zawarcie umowy bez bezpośredniego związku z taką działalnością. Jednocześnie w doktrynie wskazuje się, że sam fakt prowadzenia działalności gospodarczej, w tym wpis do CEIDG, a nawet ujawnienie w przedmiocie działalności kodów PKD odnoszących się do obrotu nieruchomościami, najmu lokali czy działalności inwestycyjnej, nie wyklucza *ex lege* uznania danej osoby za nabywcę. Zgodnie z dominującym poglądem decydować ma przede wszystkim istnienie „bezpośredniego związku”^[9] między konkretną czynnością a prowadzoną działalnością gospodarczą. Co więcej, jako najbardziej racjonalną podstawę ustalenia tego związku wskazuje się oświadczenie samej osoby fizycznej składane w treści umowy^[10]. Nie sposób jednoznacznie przesądzić, czy takie ujęcie

⁸ Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2278).

⁹ Bartłomiej Gliniecki, „Komentarz do ustawy deweloperskiej”, [w:] *Ustawa deweloperska. Ustawa o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym. Komentarz*, red. Bogusław Lackoroński, wyd. 3 (Warszawa: C.H. Beck, 2026); por. także: Ewa Wójtowicz, Krzysztof Kułak, Michał Leśniak, *Ustawa o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym. Komentarz*, wyd. 1. (Warszawa: C.H. Beck, 2025).

¹⁰ Gliniecki, „Komentarz do ustawy deweloperskiej”.

„nieprofesjonalnego charakteru” nabywcy pozostaje zgodne z celami prawodawcy przy tworzeniu ustawy deweloperskiej, a w konsekwencji, z założeniami mechanizmów ochrony podmiotu słabszego na rynku nieruchomości. Zasadnicze wątpliwości budzi bezkrytyczne przyjmowanie, że samo ujawnienie w rejestrze przedsiębiorców określonych rodzajów działalności, obejmujących różne formy zarobkowego wykorzystywania nieruchomości, nie wyklucza możliwości uznania danej osoby za nabywcę. Dotyczy to sytuacji, w której nabywca składa w treści umowy oświadczenie o braku bezpośredniego związku danej czynności z prowadzoną działalnością gospodarczą. Okoliczność ta nie powinna pozostawać irrelevantna dla oceny statusu takiego podmiotu na gruncie ustawy deweloperskiej. Wprowadzie wpis określonych kodów PKD nie może być traktowany jako przesłanka wyłączna i samodzielnie rozstrzygająca, jednak niewątpliwie stanowi istotny, obiektywny wskaźnik gospodarczego charakteru podejmowanej aktywności. Pomijanie tej okoliczności prowadzi do nadmiernego osłabienia kryteriów pozwalających odróżnić podmiot rzeczywiste wymagający ochrony od podmiotu uczestniczącego w obrocie w celach zarobkowych.

Pewne wątpliwości budzi także stanowisko, zgodnie z którym o ochronnym statusie nabywcy miałoby przesądzać przede wszystkim oświadczenie samej zainteresowanej osoby co do celu zawarcia umowy. Taki sposób kwalifikacji sprzyja instrumentalnemu wykorzystywaniu mechanizmów ochronnych przez podmioty, które formalnie występują jako osoby fizyczne, lecz w istocie nabywają nieruchomości w ramach szerszej aktywności inwestycyjnej lub zarobkowej. W konsekwencji może dojść do rozszerzenia zakresu ochrony przewidzianej dla strony słabszej również na podmioty, które nie realizują własnych potrzeb mieszkaniowych, lecz uczestniczą w obrocie nieruchomościami w sposób zbliżony do profesjonalnego, ograniczając się jedynie do zadeklarowania na etapie zawarcia umowy braku bezpośredniego związku danej czynności z działalnością gospodarczą. Odmienne należałoby ocenić znaczenie takiego oświadczenia, gdyby ustawodawca przewidział skuteczne mechanizmy następcej weryfikacji faktycznego sposobu wykorzystania nabytej nieruchomości. Znaczenie mogłyby mieć w tym zakresie zarówno instrumenty pozwalające na kontrolę rzeczywistego przeznaczenia lokalu lub domu po jego nabyciu, jak i określone rozwiązania fiskalne odnoszące się do

nabywania kolejnych nieruchomości przez ten sam podmiot^[11]. Zagadnienia te wymagają jednak odrębnego omówienia i zostaną przedstawione w dalszej części artykułu – 5. Uwagi podsumowujące i postulaty *de lege ferenda*.

Chociaż prawodawca w OchrNabDFG nie posługuje się pojęciem konsumenta, to po części taki zakres pojęciowy wyraża *ratio legis* ustawy, którym stało się zapewnienie skuteczniejszej ochrony tej kategorii podmiotów^[12]. Jednocześnie, pomimo dostrzegalnej inspiracji ustawowym sposobem definiowania konsumenta przy określaniu cech nabywcy, nie sposób uznać, że ustawodawca dokonuje w tym przypadku prostego powtórzenia lub przeniesienia definicji konsumenta na grunt ustawy deweloperskiej. Zasadne było w tym wypadku skonstruowanie przez ustawodawcę autonomicznej definicji legalnej, ukształtowanej z wykorzystaniem określonych elementów właściwych pojęciu konsumenta, lecz zarazem dostosowanej do specyfiki obrotu nieruchomościami na rynku pierwotnym. Za słuszością stworzenia odrębnej kategorii pojęciowej „nabywcy” przemawia chociażby to, że zabieg ten trafnie oddaje specyfikę rynku nieruchomości oraz charakter umów zawieranych w ramach stosunku deweloperskiego, którego struktura i funkcje wykraczają poza klasyczny model relacji konsumenckiej. W ocenie autorki wybór ten pozwala pełniej uchwycić szczególną pozycję prawną podmiotu nabywającego lokal mieszkalny albo dom jednorodzinny w ramach przedsięwzięcia deweloperskiego.

Z całą jednak pewnością nie można pomijać faktu, że definicja nabywcy, zawarta w art. 5 pkt 5 OchrNabDFG, pozostaje w ścisłej relacji z ustawowym

¹¹ Inicjatywa Lewicy w zakresie wprowadzenia podatku katastralnego od trzeciego mieszkania zakłada, że w odniesieniu do właścicieli trzeciego i kolejnych mieszkań stawka podatku miałaby wynosić 0,5% wartości nieruchomości rocznie, docelowo wzrastając do poziomu 1,5%; zob. Michał Moskała, „Podatek katastralny w Polsce od 2027 roku – Lewica złożyła projekt. Co oznacza dla właścicieli mieszkań?” *OnGeo.pl*, 23 marca 2026 <https://blog.ongeo.pl/podatek-katastralny-polska-projekt-lewicy-trzecie-mieszkanie>. [dostęp: 30.3.2026]; Paweł Gospodarczyk, „Lewica: projekt podatku katastralnego to kwestia dni” *Money.pl*, 16 marca 2026, <https://www.money.pl/podatki/lewica-projekt-podatku-katastralnego-to-kwestia-dni-7264965887723936a.html>. [dostęp: 30.3.2026]

¹² O tym, że prawodawca, tworząc OchrNabDFG, kierował się wzmocnieniem ochrony strony nieprofesjonalnej, świadczy zmiana zakresu pojęciowego nabywcy, który na gruncie ustawy OchrNabU uznawany był jedynie za „osobę fizyczną, która na podstawie umowy deweloperskiej uprawniona jest do przeniesienia na nią prawa, o którym mowa w art. 1, oraz zobowiązuje się do spełnienia świadczenia pieniężnego na rzecz dewelopera na poczet ceny nabycia tego prawa”, zob. artykuł 3 pkt 4 Ustawy z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1445).

pojęciem konsumenta określonym w art. 22¹ KC. Zbieżność tych dwóch kategorii normatywnych nie jest prawnie obojętna, w szczególności z perspektywy zakresu odpowiedzialności dewelopera wobec podmiotu mieszczącego się zarazem w definicji nabywcy i konsumenta. Dotyczy to przede wszystkim odpowiedzialności z tytułu rękojmi za wady oraz mechanizmów ochrony przed klauzulami abuzywnymi, których stosowanie pozostaje wyłączone niezależnie od tego, czy zakaz ten został wyrażony *expressis verbis* w ustawie deweloperskiej.

Na tle problematyki niniejszego opracowania korelacja pojęć „nabywcy” i „konsumenta” zachowuje szczególne znaczenie również dla oceny, czy określonego podmiotowi powinna przysługiwać wzmożona ochrona przewidziana w ustawie deweloperskiej, także wówczas, gdy cel nabycia nieruchomości nie był bezpośrednio związany z zaspokajaniem jego własnych potrzeb mieszkaniowych.

Na tle OchrNabDFG szczególne znaczenie ma również objęcie ochroną podmiotu nieprofesjonalnego nabywającego nieruchomości od przedsiębiorcy, który nie mieści się w definicji dewelopera z art. 5 pkt 1 OchrNabDFG, a więc dokonującego nabycia w ramach umowy sprzedaży, o której mowa w art. 4 tej ustawy. W tym kontekście wyjaśnienia wymaga przede wszystkim zakres pojęcia „przedsiębiorcy innego niż deweloper”, zwłaszcza że ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie definicji legalnej. Definiując pojęcie dewelopera, ustawodawca wskazał, że jest nim „przedsiębiorca w rozumieniu art. 43¹ KC, który w ramach prowadzonej działalności gospodarczej realizuje przedsięwzięcie deweloperskie”. Pierwszą cechą tego podmiotu jest zatem jego profesjonalny charakter. Wątpliwości może jednak budzić samo odwołanie się do art. 43¹ KC, skoro w polskim porządku prawnym funkcjonuje regulacja szczególna w postaci ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców^[13]. W art. 4 ust. 2 tej ustawy trafnie wskazano, że przedsiębiorcami mogą być również wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Z tego względu za zasadne należy uznać stanowisko, zgodnie

¹³ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1480 ze zm.).

z którym deweloperem mogą być także wspólnicy spółki cywilnej^[14]. Nie ulega natomiast wątpliwości, że konstytutywną cechą dewelopera pozostaje prowadzenie działalności gospodarczej oraz realizowanie w jej ramach przedsięwzięcia deweloperskiego. Pod pojęciem przedsięwzięcia deweloperskiego należy rozumieć szczególny rodzaj procesu inwestycyjnego, obejmującego szereg etapów prowadzących do przeniesienia na nabywcę praw wynikających z umowy deweloperskiej albo innych umów wskazanych w ustawie. W doktrynie i orzecznictwie brakuje jednak jednolitego ujęcia tego pojęcia. Sama ustawa wskazuje jedynie, że jest to proces, w wyniku którego na rzecz nabywcy zostają przeniesione prawa wynikające z umowy deweloperskiej albo jednej z umów wymienionych w ustawie, obejmujący w szczególności budowę lub przebudowę, czynności faktyczne i prawne niezbędne do rozpoczęcia oraz zakończenia tych robót, uzyskanie wymaganych zezwoleń administracyjnych, nabycie praw do nieruchomości, przygotowanie projektu budowlanego, nabycie materiałów budowlanych, a także czynności niezbędne do zawierania umów z nabywcami. Należy przy tym zauważyć, że przedsięwzięcie deweloperskie nie jest tożsame z procesem budowlanym ujmowanym wąsko, lecz stanowi pojęcie szersze, zbliżone raczej do procesu inwestycyjno-budowlanego. Obejmuje ono bowiem nie tylko sam etap realizacji robót budowlanych, lecz także wcześniejsze i późniejsze fazy związane z przygotowaniem, organizacją, finansowaniem oraz finalizacją inwestycji. W tym ujęciu można wyróżnić takie etapy, jak analiza opłacalności planowanej inwestycji, ustalenie uwarunkowań jej realizacji, przygotowanie inwestycji, w tym założenie mieszkaniowego rachunku powierniczego i sporządzenie prospektu informacyjnego, etap budowy, etap odbioru lokalu lub domu przez nabywcę, a ostatecznie także przeniesienie własności na nabywcę. W konsekwencji, poza zakresem pojęcia dewelopera pozostaje przedsiębiorca dokonujący sprzedaży lokalu mieszkalnego albo domu

14 „Deweloperem może być zatem praktycznie każdy podmiot prowadzący działalność zarobkową, bez względu na formę organizacyjną, o ile z przepisów szczególnych nie wynika niedopuszczalność wykonywania działalności deweloperskiej, co na przykład ma miejsce w przypadku spółki partnerskiej, której celem jest wykonywanie przez wspólników wolnego zawodu (art. 86 KSH). Jest to rozwiązanie odmienne od przyjętego, np. w prawie niemieckim, w którym na mocy przepisów o prowadzeniu działalności gospodarczej (*Gewerbeordnung*) działalność deweloperska wymaga odpowiedniego zezwolenia administracyjnego” – zob. Ryszard Strzelczyk, *Umowa deweloperska w systemie prawa prywatnego* (Warszawa: C.H. Beck, 2013); *Ustawa deweloperska. Komentarz*, red. Bartłomiej Gliniecki, Konrad Osajda, wyd. 2 (Warszawa, C.H. Beck, 2024), 137.

jednorodzinne, jeżeli nieruchomości te nie zostały wybudowane w ramach realizowanego przez niego przedsięwzięcia deweloperskiego.

3 | Sytuacja prawna dewelopera w umowach zawieranych z nabywcą w rozumieniu art. 5 pkt 5 OchrNabDFG

Już na etapie prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy deweloperskiej wprost wskazywano, że wzmocnienie ochrony nabywcy powinno zostać osiągnięte poprzez nałożenie dodatkowych obowiązków oraz ograniczeń na podmioty profesjonalnie uczestniczące w obrocie nieruchomościami. Jednocześnie projektodawca nie ukrywał, że proponowane rozwiązania będą wiązały się ze wzrostem kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przez deweloperów. Podnoszono jednak, że aktualna koniunktura na rynku nieruchomości oraz stabilna sytuacja ekonomiczna sektora deweloperskiego pozwalają na absorpcję nowych obciążeń, zwłaszcza przy uwzględnieniu bieżącej rentowności i dochodowości prowadzonej działalności¹⁵. Takie ujęcie problemu prowadzi jednak do istotnych zastrzeżeń natury systemowej. W pierwszej kolejności może ono skutkować pogłębieniem dysproporcji między poszczególnymi kategoriami przedsiębiorców, którzy funkcjonują na rynku nieruchomości. Przyjęcie jednolitego modelu regulacyjnego, bez uwzględnienia zróżnicowanej skali działalności, struktury kapitałowej oraz faktycznej kondycji finansowej poszczególnych podmiotów, może bowiem w sposób nieproporcjonalny obciążać małych i średnich przedsiębiorców. W konsekwencji może to rodzić wątpliwości z perspektywy konstytucyjnej zasady równości wobec prawa oraz zasady równej ochrony działalności gospodarczej.

Zmiany ustawodawcze polegające na przyjęciu, że w roli nabywcy na grun-

¹⁵ „Celem proponowanych rozwiązań nie jest osłabienie branży deweloperskiej, a podniesienie bezpieczeństwa środków nabywców, także w momencie załamania na rynku, którego ze względu na jego cykliczny charakter nie można wykluczyć, a jego skutków bagatelizować. Wiąże się to co prawda z podniesieniem kosztów działalności deweloperów, wydaje się jednak, że obecna sytuacja na rynkach (okres dobrej koniunktury) pozwoli ograniczyć negatywne skutki proponowanych zmian” – zob. Minister Rozwoju, Pracy i Technologii, Rządowy Projekt Ustawy o ochronie praw nabywcy lub domu jednorodzinnego oraz o Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym, druk nr 985 (Warszawa: Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, IX kadencja, 2021), 3, 11. <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=985>. [dostęp: 10.4.2026].

cie stosunku deweloperskiego (którego źródłem jest umowa deweloperska określona w art. 5 pkt 6 OchrNabDFG lub w art. 3 i 4 OchrNabDFG) może występować wyłącznie osoba fizyczna nabywająca nieruchomość o przeznaczeniu mieszkalnym, w istotny sposób wpływając na pogorszenie sytuacji dewelopera (lub podmiotu niemieszczącego się w definicji dewelopera – umowy określone w art. 4 OchrNabDFG). Ograniczenie elastyczności działań dewelopera może wynikać z konieczności spełnienia dodatkowych wymogów prawnych, co utrudnia dostosowywanie się do dynamicznie zmieniających się warunków rynkowych.

3.1 Ochrona nabywcy na tle OchrNabDFG

Zgodnie z OchrNabDFG umowa deweloperska *sensu stricto* (z art. 5 pkt 6 OchrNabDFG) zobowiązuje dewelopera do wybudowania budynku, ustanowienia odrębnej własności lokalu mieszkalnego, a następnie przeniesienia tego prawa, wraz z uprawnieniami niezbędnymi do korzystania z lokalu, na nabywcę. Jednakże poza wskazanym świadczeniem głównym na podmiocie profesjonalnym ciąży również szereg obowiązków dodatkowych, których *ratio legis* sprowadza się do zapewnienia podwyższonego standardu ochrony nabywcy. Do najistotniejszych z nich należy zaliczyć przede wszystkim: obowiązki informacyjne obejmujące sporządzenie, doręczenie oraz

- aktualizację prospektu informacyjnego, jak również przekazywanie innych danych wymaganych ustawą (art. 20 OchrNabDFG), obowiązek zapewnienia ochrony środków pieniężnych wpłacanych
- przez nabywcę poprzez zawarcie umowy mieszkaniowego rachunku powierniczego (art. 6 OchrNabDFG), obowiązek uiszczania składek na Deweloperski Fundusz Gwarancji
- cyjny (w szczególności art. 46–56 oraz art. 49 OchrNabDFG).

Ponadto deweloper obowiązany jest do przeprowadzenia procedury odbioru lokalu oraz usunięcia wad ujawnionych przy odbiorze w terminach przewidzianych ustawą, terminowego przeniesienia prawa własności na nabywcę, jak również do znoszenia skutków wykonania przez nabywcę ustawowo przyznanego prawa odstąpienia od umowy w przypadkach określonych przez ustawodawcę.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że wskazane obowiązki dewelopera nie mogą zostać wyłączone ani ograniczone w drodze swobody umów, co wynika wprost z art. 42 OchrNabDFG. Przepis ten ustanawia semiimperatywny charakter regulacji deweloperskiej, przesądzając, że postanowienia umowne

mniej korzystne dla nabywcy niż rozwiązania ustawowe nie wywołują skutków prawnych, a w ich miejsce stosuje się odpowiednie przepisy ustawy. Należy zarazem podkreślić, że możliwości dewelopera w zakresie kontraktowego kształtowania stosunku prawnego z podmiotem nieprofesjonalnym ulegają istotnemu ograniczeniu, w szczególności z uwagi na treść przywołanego unormowania oraz równoległe zastosowanie przepisów o ochronie konsumenta, w tym regulacji dotyczących klauzul abuzywnych (o czym w poniższych rozważaniach). W praktyce oznacza to, że zakres dopuszczalnych instrumentów służących zabezpieczeniu interesów ekonomicznych dewelopera jest wyraźnie węższy niż w relacjach pomiędzy podmiotami profesjonalnymi. Jedynymi mechanizmami ochrony pozostającymi co do zasady po stronie dewelopera są przede wszystkim ustawowe środki nadzwyczajne, takie jak sądowa waloryzacja świadczenia, zastosowanie klauzuli *rebus sic stantibus*, a także te postanowienia umowne, które nie naruszają ustawowego standardu ochrony nabywcy i nie mogą zostać uznane za niedozwolone postanowienia umowne^[16].

W konsekwencji możliwość powoływania się przez nabywcę na przepisy dotyczące klauzul abuzywnych czy normy z art. 42 OchrNabDFG prowadzi niekiedy do sytuacji, w której postanowienia gospodarczo uzasadnione i typowe dla obrotu profesjonalnego oceniane są w oderwaniu od specyfiki przedsięwzięcia deweloperskiego. Dotyczy to zwłaszcza klauzul służących zachowaniu równowagi ekonomicznej kontraktu w długim horyzoncie czasowym. Przedsięwzięcia deweloperskie są przedsięwzięciami długoterminowymi, podczas gdy umowy deweloperskie *sensu stricto* zawierane są często już na początkowym etapie realizacji inwestycji, gdy ostateczny koszt wykonania inwestycji nie jest jeszcze znany. Szczególnego znaczenia nabiera to w warunkach gwałtownych i trudnych do przewidzenia wzrostu cen materiałów budowlanych, kosztów energii, paliwa i usług wykonawczych, a także wzrostu poziomu minimalnego wynagrodzenia za pracę. W takich realiach deweloper zmuszony jest kalkulować rentowność inwestycji z wieloletnim wyprzedzeniem, ponosząc znaczące ryzyko gospodarcze.

Z tego względu zasadne byłoby rozważenie dopuszczenia odpowiednio skonstruowanych klauzul waloryzacyjnych, analogicznych do rozwiązań funk-

¹⁶ Szerzej na temat ustawowych mechanizmów ochrony dewelopera w relacji z nabywcą zob. Natalia Pliszka, „Ochrona interesu dewelopera przez prawo odstąpienia od umowy deweloperskiej i modyfikację stosunku umownego na podstawie klauzuli *rebus sic stantibus*” *Prawo i Więź*, nr 3 (2024): 233–253.

cjonujących w zamówieniach publicznych^[17], umożliwiających dostosowanie ceny do obiektywnych zmian kosztów realizacji inwestycji. Podobnie należałoby ocenić możliwość umownego uregulowania skutków rozbieżności pomiędzy deklarowanym a rzeczywistym metrażem lokalu poprzez odpowiednie zwiększenie albo obniżenie ceny. Rozwiązania takie mogłyby w wielu przypadkach lepiej realizować interes obu stron niż korzystanie wyłącznie z sankcji odstąpienia od umowy. Dla nabywcy zasadniczym celem pozostaje bowiem najczęściej uzyskanie lokalu mieszkalnego, zwłaszcza gdy zawarł już umowę kredytu hipotecznego oraz poczynił przygotowania życiowe związane z planowanym nabyciem nieruchomości. Zasadne byłoby zatem rozważenie modelu, w którym nabywca dysponowałby wyborem pomiędzy odstąpieniem od umowy a odpowiednim rozliczeniem finansowym.

Skoro przedmiotem niniejszego opracowania jest cel nabycia nieruchomości jako przesłanka decydująca o objęciu danego podmiotu statusem nabywcy w rozumieniu ustawy deweloperskiej, zasadne pozostaje również przedstawienie sytuacji prawnej dewelopera w relacji z podmiotem niekorzystającym z tego reżimu ochronnego, w szczególności przedsiębiorcą. Taki zabieg pozwala ukazać odmienny zakres ryzyka kontraktowego oraz dostępnych mechanizmów ochrony interesów dewelopera. W umowach zawieranych przez dewelopera z innym przedsiębiorcą nie znajduje zastosowania ustawa deweloperska, co umożliwia znacznie szersze ukształtowanie treści stosunku obligacyjnego. W szczególności dopuszczalne jest zastrzeżenie umownego prawa odstąpienia przysługującego deweloperowi, ograniczenie bądź wyłączenie odpowiedzialności z tytułu rękojmi w granicach przewidzianych w art. 558 § 1 KC, a także ustanowienie kar umownych za niewykonanie lub nieterminowe wykonanie zobowiązania przez nabywającego nieruchomość, w tym za opóźnienie w zapłacie ceny lub niestawienie się w wyznaczonym terminie do zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości w formie aktu notarialnego. Ponadto strony mogą wprowadzić klauzule salwatoryjne przewidujące utrzymanie mocy pozostałej części umowy w razie nieważności poszczególnych postanowień, umownie uregulować zasady rozliczeń w przypadku rozbieżności pomiędzy deklarowaną a rzeczywistą powierzchnią lokalu poprzez odpowiednią korektę ceny, jak również zmodyfikować zakres odpowiedzialności za działania podwykonawców w granicach dopuszczalnych przez KC.

¹⁷ Art. 439 Ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 252).

3.2. Zbieg instrumentów ochrony nabywcy a odpowiedzialność deweloper

Jak już wskazano, w sytuacji, gdy jedną ze stron umowy deweloperskiej jest nabywca zdefiniowany na gruncie art. 5 pkt 5 OchrNabDFG, dochodzi do rozszerzonego zakresu ochrony na podstawie przepisów ustawy deweloperskiej, kodeksu cywilnego oraz ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta, a tym samym znaczącego wzrostu ryzyka dla dewelopera. Poza przepisami OchrNabDFG, które nakładają na dewelopera wskazane powyżej obowiązki, pozycję nabywcy wzmacniają będą przepisy KC. Dla przykładu chodzi o konieczność stosowania art. 3853 KC związanego z klauzulami abuzywnymi czy art. 5562 KC wprowadzającego domniemanie istnienia wady w chwili przejścia niebezpieczeństwa na kupującego przy sprzedaży konsumenckiej. W kontekście ustawy o prawach konsumenta należy podkreślić, że chociaż art. 4 omawianego aktu wyłącza stosowanie przepisów ustawy do umów dotyczących ustanawiania, nabywania i przenoszenia własności nieruchomości lub innych praw do nieruchomości mieszkalnych, przewiduje on wyjątek w postaci konieczności stosowania rozdziału 2 ustawy o prawach konsumenta do takich stosunków. Tym samym regulacje poświęcone obowiązkowi przedsiębiorcy z art. 8–11 ustawy o prawach konsumenta mają zastosowanie na gruncie stosunku między deweloperem a nabywcą z art. 5 pkt 5 OchrNabDFG (o ryzyku, jakie ponosi deweloper przy stosunku zawartym z tego typu nabywcą w późniejszych rozważaniach).

Charakterystyczną cechą umów konsumenckich jest możliwość odejścia od rozwiązań ustawowych, o ile służy to wzmocnieniu ochrony strony nieprofesjonalnej. Przejawem tej ochrony na gruncie stosunków deweloperskich jest art. 42 OchrNabDFG (wcześniej art. 28 z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego). Należy podkreślić, że skutki prawne naruszenia art. 42 OchrNabDFG nie są tożsame z konsekwencjami wynikającymi z art. 384 KC. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego postanowienie wzorca umownego pozostające w sprzeczności z ustawą dotknięte jest sankcją nieważności. W konsekwencji art. 385¹ KC nie może być interpretowany jako przepis przewidujący odmienny skutek w rozumieniu art. 58 § 1 *in fine* KC, w szczególności poprzez automatyczne zastąpienie nieważnego postanowienia odpowiednimi normami ustawowymi. Przyjęcie przeciwnego stanowiska prowadziłoby bowiem do niespójności systemowej, polegającej na tym, że w ramach abstrakcyjnej kontroli wzorca identyczne postanowienie mogłoby zostać jedynie uznane za niedozwolone, natomiast po

wprowadzeniu go do konkretnej umowy podlegałoby sankcji nieważności na podstawie art. 58 § 1 i 3 KC^[18]. A *contrario* należy przyjąć, że zgodnie z treścią art. 42 OchrNabDFG w miejsce postanowień umownych mniej korzystnych dla nabywcy zastosowanie znajdują odpowiednie przepisy ustawy deweloperskiej. Regulacja ta nie ustanawia zatem sankcji bezwzględnej nieważności całego stosunku prawnego, lecz prowadzi do bezskuteczności tych postanowień umowy, które pogarszają sytuację nabywcy względem ustawowego standardu ochrony. Jednocześnie wskazana regulacja nie pozbawia nabywcy uprawnienia do podważania treści umowy w oparciu o przepisy dotyczące niedozwolonych postanowień umownych. Odnosi się to do przypadków, w których postanowienie wzorca, pomimo zachowania formalnej zgodności z ustawą, prowadzi do ukształtowania praw i obowiązków konsumenta w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami oraz rażąco godzący w jego interesy.

Powyższe zagadnienia wymagają zbadania wzajemnej relacji pomiędzy ustawami służącymi ochronie nabywcy, który jednocześnie posiada status konsumenta. Zgodnie z obowiązującą regułą kolizyjną *lex specialis derogat legi generali* pierwszeństwo stosowania należy przyznać ustawie deweloperskiej jako regulacji szczególnej względem ogólnych przepisów dotyczących ochrony konsumentów. Wprawdzie OchrNabDFG nie określa wprost swojej relacji do przepisów kodeksu cywilnego, jednak nie budzi wątpliwości, że znajdują one zastosowanie w zakresie spraw nieuregulowanych w tej ustawie. W poprzednim stanie prawnym, obowiązującym pod rządami OchrNabU, ustawodawca wyraźnie przesądził tę kwestię w art. 27 ust. 6, wskazując na konieczność stosowania przepisów kodeksu cywilnego w odniesieniu do rękojmi: „W zakresie nieuregulowanym w przepisach ust. 1–5 do odpowiedzialności dewelopera za wady fizyczne i prawne lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – kodeks cywilny o rękojmi”. W OchrNabDFG ustawodawca odstąpił od powtórzenia wskazanego unormowania. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, pominięcie tego przepisu motywowano stanowiskiem, że regulacja deweloperska w sposób wystarcza-

¹⁸ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2011 r., III CZP 119/10, Legalis nr 284858.

jący normuje kwestie odpowiedzialności dewelopera za wady^[19]. Nie budzi jednak wątpliwości, że po przeniesieniu własności nieruchomości nabywcy przysługują uprawnienia z tytułu rękojmi przewidziane w kodeksie cywilnym, skoro ustawa deweloperska nie ustanawia w tym zakresie odrębnego reżimu prawnego. Reasumując, zgodnie z zasadą jedności prawa cywilnego, wedle której kodeks cywilny stanowi podstawowy akt normatywny systemu prawa prywatnego, pozostałe regulacje cywilnoprawne, w tym ustawa deweloperska, pozostają z nim funkcjonalnie powiązane i znajdują oparcie w jego rozwiązaniach w zakresie spraw nieuregulowanych odmiennie.

Analizując możliwość zastosowania przepisów KC dotyczących ochrony konsumenta na gruncie stosunku deweloperskiego, należy zauważyć, że Ochr-NabDFG w sposób kompleksowy reguluje obowiązki dewelopera względem nabywcy. Ustawa ta zawiera ponadto rozbudowany katalog powinności ciążących na deweloperze jeszcze przed zawarciem umowy, w szczególności w zakresie obowiązków informacyjnych. Z tego względu należy ją traktować jako regulację szczególną (*lex specialis*) względem ogólnych przepisów prawa konsumenckiego. Na tle przepisów kodeksu cywilnego, z perspektywy dewelopera zawierającego umowę z nabywcą będącym konsumentem, istotne znaczenie ma możliwość posługiwania się wzorcami umownymi, stosownie do art. 384 KC. Korzystanie przez podmiot profesjonalny z tego rodzaju instrumentów stanowi przejaw zasady swobody umów oraz racjonalizacji procesu kontraktowania. Choć mogłoby się wydawać, że ograniczony zakres negocjacji przy wykorzystaniu wzorca osłabia pozycję strony nieprofesjonalnej, nie sposób pominąć, iż wzorce umowne pełnią istotną funkcję gospodarczą, przyczyniając się do standaryzacji stosunków prawnych, usprawnienia procesu zawierania umów oraz przyspieszenia obrotu na rynku.

¹⁹ „Ponadto z uwagi na fakt, iż zawarta w art. 40 projektu procedura odbioru, zgłaszania i usuwania wad ma charakter kompletny, projekt nie zawiera odesłania do przepisów KC dotyczących rękojmi. Przepisy KC dotyczące rękojmi znajdą natomiast zastosowanie do wad zgłaszanych po przeniesieniu własności na nabywcę” – zob. Minister Rozwoju, Pracy i Technologii, *Rządowy Projekt Ustawy o ochronie praw nabywcy lub domu jednorodzinnego oraz o Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym*, druk nr 985 (Warszawa: Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, IX kadencja, 2021), 3, 11. <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=985>. [dostęp: 10.4.2026].

4 | Ochrona słabszej strony stosunku deweloperskiego a cel nabycia nieruchomości przez nabywcę

Zgodnie z założeniami prawodawcy OchrNabDFG ma na celu wzmocnienie ochrony podmiotu nieprofesjonalnego w relacji z przedsiębiorcą-deweloperem. Tym samym nabywca, aby korzystać z mechanizmów przypisanych mu na mocy OchrNabDFG, musi nabyć nieruchomość w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych, a nie w celach inwestycyjnych. *A contrario*, jeśli nabywca kupuje lokal mieszkalny z zamiarem jego wynajmu lub dalszej odsprzedaży, wówczas posiada cechy przedsiębiorcy, a tym samym nie spełnia definicji konsumenta na gruncie KC. Jednak w jaki sposób deweloper może pozyskać informacje o dążeniach nabywcy w zakresie sprzedawanej nieruchomości? Ustawa nie wprowadza mechanizmów ochrony podmiotu profesjonalnego przy takich działaniach ze strony nabywcy. Oznacza to, że po przeniesieniu własności nieruchomości z umowy deweloperskiej nabywca ma prawo swobodnie dysponować swoją nieruchomością, w tym wynajmować ją lub odsprzedać z zyskiem. Ustawodawca zapewnił mu na gruncie OchrNabDFG znacznie większą ochronę pomimo tego, że jego nieruchomość była „tylko z nazwy” nieruchomością przeznaczoną na cele mieszkalne, a on sam przypisywał sobie status prawny konsumenta. Ciekawym rozwiązaniem na tle powyższych rozważań mogłaby okazać się klauzula umowna przewidująca możliwość kontrolowania sytuacji prawnej nieruchomości objętej umową deweloperską^[20]. Deweloperowi przysługiwałoby w razie naruszenia klauzuli zakazującej wynajmu lub dalszej odsprzedaży przez określony czas, pod rygorem skorzystania

²⁰ Zob. Jennifer Park, Kyra Kim, „Understanding Restrictive Covenant in Real Estate” *Realty Care Law*. <https://www.realtycarelaw.com/blog/understanding-restrictive-covenant-in-real-estate>. [dostęp: 19.4.2026]. Wskazywany artykuł określa poszczególne rodzaje klauzul *restrictive covenants*, które deweloperzy mogą wprowadzać do swoich umów. Dla przykładu *restriction on leasing* polega na ograniczaniu możliwości wynajmu nieruchomości, przez ściśle wskazany czas.

przez dewelopera z prawa odkupu^[21]. Oczywiście, takie zagadnienie budziłoby szereg kontrowersji i wymagałoby dokładnego przeanalizowania, czy zysk z najmu lub dalszej odsprzedaży pozostaje związany z działalnością gospodarczą prowadzoną przez nabywcę nieruchomości. Należy zauważyć, że nie tylko w Polsce dostrzegalne są na tym polu liczne ryzyka. Zachowania nabywców oddziałują na rynek nieruchomości od wzrostu cen mieszkań, przez wzrost czynszów najmu, po wykupywanie zasobów oferowanych zarówno na rynku pierwotnym, jak i wtórnym. Zjawisko to, w ocenie potencjalnych indywidualnych nabywców lokali mieszkalnych, wywołuje niekorzystne skutki w postaci ograniczenia podaży mieszkań dostępnych do nabycia przez osoby fizyczne. Wskazuje się również, że znaczący napływ kapitału inwestycyjnego przyczynia się do wzrostu cen nieruchomości mieszkalnych. W konsekwencji coraz mniejsza liczba osób dysponuje zdolnością finansową pozwalającą na zakup własnego lokalu, przez co zwiększa się grupa osób zmuszonych do korzystania z najmu. Rosnący popyt na lokale wynajmowane, przy jednoczesnym niewystarczającym wzroście ich podaży, prowadzi natomiast do podwyższenia stawek czynszowych^[22].

Tezauryzacja oznacza nabywanie, kumulowanie oraz przechowywanie składników majątkowych w celu zachowania zawartej w nich wartości ekonomicznej albo osiągnięcia korzyści majątkowej w przyszłości poprzez ich zbycie z zyskiem^[23]. Analizując sytuację prawną dewelopera i nabywcy nieruchomości w celach tezauryzacji majątku, należy zaznaczyć, że ustawa deweloperska

²¹ Klauzule ograniczające albo wyłączające możliwość wynajmowania nieruchomości są stosowane w wielu porządkach prawnych, zwłaszcza w regulaminach wspólnot mieszkaniowych, spółdzielni oraz strukturach *condominium*. Ich podstawowym celem jest przeciwdziałanie najmom krótkoterminowym realizowanym za pośrednictwem platform cyfrowych, takich jak Airbnb, w szczególności w segmentach nieruchomości o wyższym standardzie. Jako potwierdzenie wskazać można, że w praktyce regulaminy *condominium* często przewidują minimalny dopuszczalny okres najmu, przykładowo sześć albo dwanaście miesięcy, bądź wprost zakazują „transient or hotel-like use”, czyli użytkowania o charakterze hotelowym lub przejściowym – zob. Fletcher Tilton PC, „Airbnb Rentals Pose Novel Issues for Condominium Associations and Unit Owners”, *Fletcher Tilton PC* 24 października 2024. <https://www.fletchertilton.com/airbnb-rentals-pose-novel-issues-for-condominium-associations-and-unit-owners/>. [dostęp: 28.4.2026].

²² Aleksandra Wilk, „Nabywanie lokali w celach inwestycyjnych – uwagi de lege lata i de lege ferenda”, [w:] *Nabywanie lokali. Teraźniejszość i perspektywy*, red. Elżbieta Badura, Anna Kaźmierczyk (Warszawa: C.H. Beck, 2024), 181.

²³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 24 maja 2017 r., I SA/Po 1426/16, Legalis nr 1635284.

nie wskazuje wprost, że nabywający (w rozumieniu, np. art. 5 pkt 5 OchrNabDFG) musi nabyć nieruchomość w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych. Jednakże, mając na względzie wcześniej przywołane *ratio legis* ustawy deweloperskiej oraz zasadę wykładni celowościowej, przepisy ustawy deweloperskiej powinny odnosić się wyłącznie do podmiotu nabywającego nieruchomość w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Prawodawca powinien dążyć do większej przejrzystości OchrNabDFG. Obecnie ustawa deweloperska nie wyłącza z definicji nabywcy podmiotów, które nabywają kolejną nieruchomość mieszkalną. Tak ukształtowana regulacja sprawia, że zapewnia się nienależytej (sprzecznej z celem ustawy) ochrony prawnej tylko z tego powodu, że nabywca jest osobą fizyczną, a lokal lub dom jednorodzinny spełnia ustawowy wymóg nieruchomości mieszkalnej. Podmiot, który nabywa kolejną nieruchomość w celach tezauryzacji majątku, nie znajduje się w pozycji „słabszej strony”, a tym samym nie wymaga szczególnej ochrony.

5 | Uwagi podsumowujące i postulaty de lege ferenda

Rozszerzenie zakresu ochrony nabywcy ponad ogólny standard ochrony konsumenckiej, w szczególności poprzez szczegółowe unormowanie umów deweloperskich oraz odpowiedzialności za jakość świadczenia, należy postrzegać jako instrument służący urzeczywistnianiu prawa do mieszkania. Umowa deweloperska powinna być bowiem ujmowana jako szczególny stosunek obligacyjny, którego funkcją jest zapewnienie równowagi kontraktowej pomiędzy stronami. Jednocześnie już sama nazwa ustawy regulującej tę materię wskazuje, że zasadniczym założeniem ustawodawcy stało się wzmocnienie pozycji strony nieprofesjonalnej. Ukształtowanie ustawy deweloperskiej jako kolejnego aktu prawnego koncentrującego się przede wszystkim na ochronie konsumenta doprowadziło do marginalizacji tego, że deweloper pełni zarazem istotną funkcję gospodarczą i społeczną, uczestnicząc w realizacji konstytucyjnego obowiązku władz publicznych ukierunkowanego na wspieranie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli. Dodatkowo dostrzegalna jest tendencja legislacyjna zmierzająca do dalszego rozszerzania zakresu ochrony konsumenta kosztem innych wartości podlegających ochronie prawnej, w tym wolności działalności gospodarczej oraz zasady swobody umów.

Mając na uwadze przedstawione rozważania, zasadne wydaje się rozważenie nowelizacji ustawy deweloperskiej poprzez wprowadzenie zróżnicowanego

modelu ochrony osób fizycznych w zależności od celu nabycia nieruchomości. W szczególności odmiennie powinien zostać ukształtowany zakres ochrony podmiotów realizujących konstytucyjnie gwarantowane prawo do mieszkania oraz podmiotów dokonujących nabycia w celach inwestycyjnych bądź kapitałowych. Autorka ma świadomość, że ustalenie motywacji nabywcy wiąże się z istotnymi ograniczeniami natury dowodowej, a w realiach obrotu prawnego często nie poddaje się jednoznacznej weryfikacji na etapie zawierania umowy deweloperskiej. Skoro jednak *ratio legis* szczególnej ochrony przewidzianej w ustawie deweloperskiej pozostaje w ścisłym związku z zabezpieczeniem potrzeb mieszkaniowych osoby fizycznej, przesłanka ta powinna mieć relewantne znaczenie dla określenia zakresu przyznawanych uprawnień ochronnych. W konsekwencji należałoby rozważyć wprowadzenie rozwiązań normatywnych umożliwiających uwzględnienie celu nabycia również po przeniesieniu prawa własności lokalu, w tym poprzez dopuszczenie postanowień umownych pozwalających na weryfikację statusu prawnego nieruchomości w oznaczonym okresie po przeniesieniu własności, przy zachowaniu zasady proporcjonalności oraz poszanowaniu autonomii woli stron.

Jak wskazano, aktualny model regulacyjny w sposób istotny ogranicza możliwość umownego zarządzania ryzykiem przez dewelopera. W relacji z osobą fizyczną spełniającą kryteria nabywcy deweloper pozostaje związany bezwzględnie obowiązującymi przepisami ustawy deweloperskiej, które w znacznym zakresie wyłączają swobodę kształtowania treści stosunku prawnego w sposób uwzględniający jego interes prawny. Jednocześnie pojęcie nabywcy odpowiada definicji konsumenta, co prowadzi do objęcia tego podmiotu równoległym reżimem ochrony konsumenckiej. W konsekwencji dochodzi do kumulacji mechanizmów ochronnych po stronie osoby fizycznej, przy jednoczesnym ograniczeniu dopuszczalności stosowania umownych instrumentów zabezpieczających interes dewelopera. Stan ten prowadzi do wyraźnej asymetrii praw i obowiązków stron stosunku deweloperskiego.

Skoro w praktyce występują przypadki, w których nabywca po nabyciu nieruchomości wykorzystuje ją w celach zarobkowych, w szczególności przeznaczając ją na najem, co w istocie potwierdza jej inwestycyjny charakter, zasadne pozostaje rozważenie odpowiednich rozwiązań legislacyjnych. Jednym z możliwych kierunków zmian mogłoby być wprowadzenie czasowego ograniczenia uprawnienia nabywcy do oddawania nieruchomości w najem lub czerpania z niej innych korzyści majątkowych. Mechanizm ten mógłby zostać oparty na konstrukcji zbliżonej do tej, którą przyjęto w art. 10 ust. 1 pkt 8 ustawy o podat-

ku dochodowym od osób fizycznych^[24], poprzez ustanowienie określonego okresu kwalifikowanego przeznaczenia nieruchomości na cele mieszkaniowe jako przesłanki zachowania statusu nabywcy. W razie naruszenia wskazanego okresu deweloperowi mogłyby przysługiwać określone świadczenia kompensacyjne, przykładowo zryczałtowane odszkodowanie odpowiadające ryzykom i obciążeniom ponoszonym uprzednio w związku z koniecznością zapewnienia podwyższonego standardu ochrony prawnej nabywcy. Rozwiązania tego rodzaju mogłyby prowadzić do częściowego przywrócenia równowagi kontraktowej, przy jednoczesnym poszanowaniu zasady proporcjonalności ingerencji w sferę praw konsumenta.

Rozważania poczynione w niniejszym artykule prowadzą do wniosku, że kwalifikacja danego podmiotu jako nabywcy nie powinna opierać się wyłącznie na formalnych kryteriach sprowadzających się do posiadania statusu osoby fizycznej oraz złożenia oświadczenia o niezwiązaniu transakcji z działalnością gospodarczą. Z perspektywy dewelopera rozstrzygnięcie to ma bowiem doniosłe znaczenie prawne i ekonomiczne, gdyż determinuje zakres ciążących na nim obowiązków ustawowych, poziom ryzyka kontraktowego oraz intensywność odpowiedzialności względem drugiej strony. Objęcie szczególnym reżimem ochronnym osób nabywających nieruchomości faktycznie w celach inwestycyjnych lub zarobkowych prowadzi do sytuacji, w której instrumenty przewidziane dla ochrony strony słabszej stosowane są wobec podmiotów niewymagających tak daleko idącej ingerencji ustawodawczej. W konsekwencji deweloper ponosi zwiększone koszty oraz ograniczenia regulacyjne także w relacjach, które gospodarczo mają charakter inwestycyjny, a nie konsumencki.

Należy przy tym ponownie wskazać, że zasadniczym celem ustawy deweloperskiej było zapewnienie szczególnej ochrony osobom fizycznym nabywającym nieruchomość w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych, a więc podmiotom, dla których nabywany dom stanowi przestrzeń życiową, a nie instrument lokowania kapitału. Taki kierunek regulacji pozostaje ściśle związany z realizacją prawa do mieszkania oraz potrzebą zabezpieczenia uczestników rynku znajdujących się w słabszej pozycji negocjacyjnej wobec profesjonalnego dewelopera. Osoby fizyczne, które dokonują nabycia nieruchomości w celach inwestycyjnych, nie pozostają jednak pozbawione ochrony prawnej, gdyż nadal korzystają z ogólnych instrumentów przewidzianych w kodeksie cywilnym, w szczególności dotyczących odpowiedzialności kon-

²⁴ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1366).

traktowej, rękojmi, wad oświadczeń woli czy niedozwolonych postanowień umownych, o ile występują jako konsumenci. Trudno zatem uznać za w pełni racjonalne tak szerokie ujmowanie pojęcia nabywcy w ustawie deweloperskiej, które pozwala korzystać ze szczególnego reżimu ochronnego również podmiotom faktycznie niewystępującym jako strony słabsze w stosunku prawnym.

Z tego względu zasadne byłoby bardziej precyzyjne badanie rzeczywistego celu nabycia nieruchomości, obejmujące ocenę całokształtu okoliczności danej transakcji, a nie poprzestawanie wyłącznie na kryteriach formalnych. Takie podejście sprzyjałoby trafniejszemu kierowaniu ochrony ustawowej do podmiotów rzeczywiście jej wymagających, a zarazem ograniczałoby nadmierne obciążenia regulacyjne po stronie deweloperów. W szerszej perspektywie mogłoby to również wspierać bardziej proporcjonalne kształtowanie polityki mieszkaniowej państwa, opartej na równoważeniu interesów publicznych i prywatnych oraz zwiększaniu realnej dostępności mieszkań.

Bibliografia

- Departament Polityki Konsumenckiej UOKiK, Raport konsument na rynku deweloperskim. Warszawa: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 2014. <https://bi.gazeta.pl/im/6/15368/m15368486,RAPORT-UOKIK.pdf>.
- Fletcher Tilton, „Airbnb Rentals Pose Novel Issues for Condominium Associations and Unit Owners” *Fletcher Tilton PC*. 24 października 2024. <https://www.fletchertilton.com/airbnb-rentals-pose-novel-issues-for-condominium-associations-and-unit-owners/>.
- Gliniecki Bartłomiej, „Komentarz do ustawy deweloperskiej”, [w:] *Ustawa deweloperska. Ustawa o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym. Komentarz*, red. Bogusław Lackoroński. wyd. 3. Warszawa: C.H. Beck, 2026.
- Gospodarczyk Paweł, „Lewica: projekt podatku katastralnego to kwestia dni” *Money.pl*. 16 marca 2026. <https://www.money.pl/podatki/lewica-projekt-podatku-katastralnego-to-kwestia-dni-7264965887723936a.html>.
- Moskała Michał, „Podatek katastralny w Polsce od 2027 roku – Lewica złożyła projekt. Co oznacza dla właścicieli mieszkań?” *OnGeo.pl*, 23 marca 2026. <https://blog.ongeo.pl/podatek-katastralny-polska-projekt-lewicy-trzecie-mieszkanie>.
- Park Jennifer, Kyra Kim „Understanding Restrictive Covenant in Real Estate” *Realty Care Law*. <https://www.realtycarelaw.com/blog/understanding-restrictive-covenant-in-real-estate?>.
- Pliszka Natalia, „Ewolucja i aksjologiczne uzasadnienie dla wprowadzenia regulacji deweloperskich w polskim porządku prawnym” *Prawo i Więź*, nr 5 (2025): 65–85.

- Pliszka Natalia, „Ochrona interesu dewelopera przez prawo odstąpienia od umowy deweloperskiej i modyfikację stosunku umownego na podstawie klauzuli rebus sic stantibus” *Prawo i Więzy*, nr 3 (2024): 233–253.
- Strzelczyk Ryszard, *Umowa deweloperska w systemie prawa prywatnego*. Warszawa: C.H. Beck, 2013.
- Ustawa deweloperska. Komentarz*, red. Bartłomiej Gliniecki, Konrad Osajda, wyd. 2. Warszawa: C.H. Beck, 2024.
- Wilk Aleksandra, „Nabywanie lokali w celach inwestycyjnych – uwagi de lege lata i de lege ferenda”, [w:] *Nabywanie lokali. Teraźniejszość i perspektywy*, red. Elżbieta Badura, Anna Kaźmierczyk. 181. Warszawa: C.H. Beck, 2024.
- Wójtowicz Ewa, Krzysztof Kułak, Michał Leśniak, *Ustawa o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym. Komentarz*. wyd. 1. Warszawa: C.H. Beck, 2025.



KLAUDIA SKELNIK, MARCIN JURGILEWICZ, KAROL KACZANOWICZ,
ZBIGNIEW WITASZEK, MATEUSZ ZIĘTARSKI

Bezpieczeństwo rynku pracy a prawne uwarunkowania zatrudnienia cudzoziemców na przykładzie nadmorskich województw w Polsce

*Labor Market Security and the Legal Conditions of Employment of Foreigners:
The Example of the Coastal Voivodeships in Poland*

Abstract

In the era of globalization, the issue of migration in the economic aspect acquires measurable significance, for both migration-source and migration-destination countries. Contemporary migration premises are varied and are treated as the most active factor of human activity. The aim of the article was to highlight the scale of the problem resulting from the very essence of migration of citizens of Eastern Europe on the example of coastal provinces. The authors of the article attempted to analyze the scale of employment of eastern foreigners in various sectors of the Polish labor market by type of permit, professional groups and professions and selected sectors of the economy resulting from the Classification of Occupations and Specialties and Polish Classification of Activities.

SŁOWA KLUCZOWE: bezpieczeństwo społeczne, bezpieczeństwo rynku pracy, prawo zatrudnienia, migracja, rynek pracy, cudzoziemcy

KEYWORDS: social security, labor market security, employment law, migration, labor market, foreigners

KLAUDIA SKELNIK – doktor nauk społecznych w dyscyplinie nauki o bezpieczeństwie, Uniwersytet WSB Merito w Gdańsku, ORCID – 0000-0003-2771-3900.

MARCIN JURGILEWICZ – profesor nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce i administracji, Politechnika Rzeszowska im. I. Łukasiewicza, ORCID – 0000-0003-2243-2165.

KAROL KACZANOWICZ – doktor nauk społecznych w dyscyplinie nauki o bezpieczeństwie, Pomorska Szkoła Wyższa w Starogardzie Gdańskim, ORCID – 0000-0001-6587-7848.

ZBIGNIEW WITASZEK – doktor nauk społecznych w dyscyplinie nauki o bezpieczeństwie, Pomorska Szkoła Wyższa w Starogardzie Gdańskim, ORCID – 0000-0003-4379-8035.

MATEUSZ ZIĘTARSKI – doktor nauk społecznych w dyscyplinie nauki o bezpieczeństwie, Pomorska Szkoła Wyższa w Starogardzie Gdańskim, ORCID – 0000-0003-2960-7669.

1 | Wstęp

Migracja oznacza wędrówkę lub ruch mechaniczny (fizyczny) ludności, jest elementem i podstawową formą mobilności przestrzennej, oznacza przemieszczenia terytorialne związane ze względnie trwałą zmianą miejsca zamieszkania. Ruchy migracyjne są nieodłącznym elementem procesów integracyjnych i globalizacyjnych, które same przez się stanowią element infrastruktury globalizacji. Dane dotyczące migracji są słabej jakości i nie są na ogół porównywalne w statystyce międzynarodowej m.in. ze względu na różnorodność definicji migracji, zróżnicowane standardy agregacji i publikacji danych oraz unikanie rejestracji, z różnych powodów, przez samych migrantów¹. W badaniach migracyjnych ludności rozpatruje się przede wszystkim aspekty w zakresie: czasu trwania migracji; obszaru, na którym następuje przemieszczanie się ludności; sposobu organizacji i przebiegu procesów migracyjnych; motywów (czynników, przyczyn) do zmiany miejsca zamieszkania. Migracje są silnie powiązane z rynkiem pracy, zmianą miejsca zamieszkania, korzystniejszymi warunkami składowymi bezpieczeństwa ekonomicznego (wynagrodzenie, podniesienie/nabycie kwalifikacji zawodowych, dostęp do nowych technologii, doskonalenie/nauczenie obcego języka/nowego), zwiększonym poczuciem bezpieczeństwa indywidualnego i zbiorowego, uwarunkowaniami kulturowymi, religijnymi, ogólną dynamicznie zmieniającą się globalną sytuacją społeczno-gospodarczą i polityczną, wzrostem poczucia bezpieczeństwa, rozpadem państw wielonarodowych czy zmianami ustrojowymi. Do problemów migracyjnych najczęściej zalicza się: niedostatek siły roboczej i poszczególnych umiejętności, niewystarczający poziom integracji legalnych imigrantów, niewystarczające partnerstwo z krajami rozwijającymi się, niewystarczające dostosowanie zarządzania granicami i polityką wizową, starzenie się społeczeństw i spadek populacji społeczeństwa państw europejskich, niezadowalające zarządzanie migracją

¹ Do zasadniczych źródeł informacji o migracjach wewnętrznych i zewnętrznych zalicza się m.in. powszechne spisy ludności; ewidencję bieżących zgłoszeń meldunkowych, dane Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, badania specjalne, badania reprezentacyjne aktywności ekonomicznej ludności (BAEL) czy Urzędu ds. Cudzoziemców. Metodologia ONZ uznaje za emigrantów wszystkich posiadaczy np. ukraińskich paszportów, którzy mieszkali poza granicami macierzystego kraju, niezależnie od powodów migracji. Stąd wyliczenia te są pochodną kompilacji wielu niezależnych źródeł, począwszy od spisów powszechnych, poprzez dane o udzielonych pozwoleniach na pobyt (czasowy, stały), analizy banków centralnych, w tym danych opracowanych przez instytucje/ośrodki naukowe lokalne i międzynarodowe. (przyp. aut.).

oraz trwałe obciążenia wynikające z nielegalnej migracji. Procesy migracyjne należy traktować jako zjawisko powszechnie pożądane społecznie, ale także niosące szereg niebezpieczeństw i nieodwracalnych konsekwencji. Obywatele państw Europy Wschodniej współcześnie postrzegani są jako istotne źródło migracji m.in. do Polski. Przedstawiciele tych państw zajmują przodujące miejsca w statystyce wyjazdów, wiz, osiedlaniu się, osób podejmujących w Polsce pracę, jak i studia oraz aplikujących o polskie obywatelstwo. Czynniki kluczowymi sprzyjającymi procesom migracyjnym są bliskość geograficzna i kulturowa, stosunkowo łatwa komunikacja, adaptacja do polskich warunków życia oraz pozytywne postrzeganie migrantów przez polskie społeczeństwo; z drugiej strony braki na rynku pracy oraz niekorzystne statystyki demograficzne stanowią wyzwanie dla przedsiębiorstw i gospodarki (bezpieczeństwo demograficzne). Stąd swoistą alternatywą są imigranci. Ich niekwestionowany wpływ na rozwój gospodarczy i rynek pracy, poziom satysfakcji pracodawców z ich pracy, problemy administracyjne z jakimi się borykają, zarządzanie ich rozwojem i różnorodnością stanowią istotne obszary niewiedzy inspirujące zainteresowanie badaczy różnych dyscyplin naukowych zarówno w kraju jak i za granicą.

2 | Migracje w dyscyplinach naukowych

Termin migracja pochodzi od łacińskiego słowa *migratio* (przesiedlenie) i oznacza przemieszczanie się ludności, mające na celu zmianę miejsca pobytu na stałe lub okresowo, zarówno w obrębie macierzystego kraju, jak i pomiędzy różnymi państwami[2]. Zjawiska migracyjne mają charakter wielowymiarowy. Najczęściej migracja definiowana jest jako przemieszczanie się z określonego rejonu do innego lub też przemieszczanie się na ściśle określoną odległość, które odbyło się w danym czasie, a jego skutkiem była zmiana miejsca zamieszkania[3].

W tym znaczeniu migrację określa się jako fizyczne przejście jednostki lub grupy z jednego społeczeństwa do innego/drugiego. Przejście to wymaga zwykle porzucenia pewnego otoczenia społecznego i wejścia w inne, o odmiennym charakterze[4].

Migracja ze względu na swoją interdyscyplinarność, na przestrzeni dekad doczekała się wypracowania definicji w zależności od dyscypliny naukowej. Przedmiotową współzależność można przedstawić następująco[5]:

- Ekonomia – inwestycja zmierzająca do zwiększenia produktywności ludzkich zasobów w skali mikro lub makroskali (przepływ czynników produkcji).
- Demografia – zmiana dotychczasowego miejsca zamieszkania i czasowego miejsca pobytu, kształtowanie struktury demograficznej danej populacji, niski próg zastępowalności pokoleniowej.
- Geografia – zmiana miejsca pobytu przez daną osobę w sposób inny niż urodzenie lub śmierć.
- Politologia – przemieszczanie się ludności między państwami (podmiotami prawa międzynarodowego) uwzględniającego potencjał konsensualny oraz konfliktogenny.
- Socjologia – naturalna część drogi społeczno-zawodowej i życiowej człowieka. Rozpatruje wartości i normy między krajem pochodzenia a krajem docelowym.

Prowadzenie badań nad przemieszczaniem się ludności, które obejmowałyby interdyscyplinarność tego zjawiska, wymagało wypracowania powszechnie akceptowanych definicji migracji[6]. Według definicji rekomendowanych przez ONZ i UE migracje dzieli się na:

- wewnętrzne – to przemieszczenia ludności w granicach państwa macierzystego, zmiana gminy, powiatu, województwa, przeniesienie się z obszarów miejskich do wiejskich lub odwrotnie, a wzrost migracji wewnętrznych byłby czynnikiem zmniejszającym presję na wyjazdy zagraniczne[7]
- zewnętrzne – wyjazdy z kraju stałego zamieszkania (emigracja) lub przyjazd do kraju (imigracja) w celu zatrudnienia, zamieszkania na stałe lub na pobyt czasowy.

Pierwszą kategorię stanowią migranci ze względu na czas pobytu lub nieobecność w kraju, stąd wyróżnia się[8]:

- migracje krótkookresowe – to przebywanie poza granicami kraju poniżej 12 miesięcy. Migracje krótkookresowe najczęściej przyjmują charakter migracji sezonowych i migracji cyrkulacyjnych tj. wielokrotnych wyjazdów i przyjazdów w ciągu roku;

- migracje długookresowe – to przebywanie poza granicami kraju 12 miesięcy i dłużej, dotyczą wyjazdów na pobyt tymczasowy z myślą o powrocie do kraju macierzystego.

Migracje na pobyt stały mają charakter migracji definitywnych, obejmują osiedlanie się na pobyt stały. Drugą kategorię stanowią migranci ze względu na cel, tzn. przyczynę migracji, stąd wyróżnia się:

- osoby migrujące w związku z pracą – zatrudnieniem i wynagrodzeniem;
- osoby migrujące w ramach łączenia bądź tworzenia rodzin;
- studentów w ramach wymiany, zgodnie z porozumieniem między uczelniami;
- emerytów;
- osoby wnioskujące o azyl;
- uchodźców, którym przyznano prawo pobytu na terenie kraju docelowego – docelowej migracji.

Ze względu na sposób i organizację oraz przebieg wyróżnia się migrację o charakterze indywidualnym, grupowym, planowym, legalnym, nielegalnym, żywiołowym, dobrowolnym lub przymusowym. W ogólnych prawidłowościach migracje rozpatruje się ze względu na odległość, tzn. że część migrantów pokonuje krótkie lub duże odległości. Prawidłowość ta polega na tym, że im większa odległość od miejsca wyjazdu migrantów, tym ich liczba w miejscu docelowym jest mniejsza. Migranci podejmujący decyzję o przemieszczeniu się na duże odległości jako miejsca docelowe wybierają najczęściej duże centra przemysłowe czy handlowe, jednak nie stanowi to źródła określonych prawidłowości. Także czynnikiem sprzyjającym współczesnej migracji jest postęp techniczny. Dynamika rozwoju społeczno-gospodarczego, szczególnie państw wysoko rozwiniętych, rozwój korporacji międzynarodowych, handlu, usług, dostępność do środków wspomagających zdolność do szybkiego przemieszczania się, rozbudowa infrastruktury społeczno-ekonomicznej wpływają na wzrost rozmiarów migracji i wydłużanie tras tych przemieszczeń[9]. Współcześnie istotną rolę wzmacniającą procesy migracyjne odgrywa rozwój technologii teleinformacyjnej (cyberprzestrzeni), jak też poziom zapewnienia przez administrację publiczną bezpieczeństwa i porządku publicznego w danym państwie[10].

3 | Normatywne aspekty zatrudniania cudzoziemców na polskim rynku pracy

Powszechna otwartość granic między państwami unijnymi oraz łatwość przemieszczania się sprawiły, że trudno o precyzyjne zdefiniowanie emigranta, jako zjawiska obejmującego wszystkie istotne z prawnego punktu widzenia, w tym rynku pracy, formy pobytu cudzoziemców w Polsce. I tak, cudzoziemiec może przebywać w Polsce na podstawie^[11]:

- wizy;
- zezwolenia na pobyt czasowy (związany z zatrudnieniem, prowadzeniem badań naukowych, prowadzeniem działalności gospodarczej, studiami, byciem członkiem rodziny obywatela RP lub innymi okolicznościami);
- zezwolenia na pobyt stały;
- zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE^[12].

Obecne zmiany w liberalizacji przepisów mają na celu złagodzenie wymogów w zakresie legalizacji pobytu i zatrudnienia cudzoziemców w Polsce. Od lat w Polsce są systematycznie wdrażane działania mające na celu ułatwianie powierzania pracy cudzoziemcom zza wschodniej granicy na terytorium Polski. W Polsce funkcjonuje model uzupełniającego zatrudnienia obcokrajowców, który ma chronić krajowy rynek pracy przed zdominowaniem go przez pracowników zagranicznych. System taki sprowadza się m.in. do obowiązku sprawdzenia, czy dany wakat cieszy się zainteresowaniem polskich pracowników (tzw. „test rynku pracy”). W sformalizowanych postępowaniach o wydanie zezwolenia na pracę wprowadzono zasadę „uzupełniającego zatrudnienia”. Wyjątek ten dotyczy migracji zarobkowej obywateli takich państw jak: Ukraina, Republika Armenii, Republika Białorusi, Republika Gruzji, Republika Mołdawii, Federacja Rosyjska.

Podstawą zatrudnienia cudzoziemców jest zezwolenie lub oświadczenie. Zezwolenia na pracę są wydawane przez wojewodów na wniosek pracodawcy. Zezwolenie określa podmiot powierzający wykonywanie pracy przez cudzoziemca, stanowisko lub rodzaj pracy, najniższe wynagrodzenie wynikające z siatki płac, wymiar czasu pracy oraz ważność zezwolenia. Wniosek o wydanie zezwolenia składa się w postaci formularza wraz z innymi doku-

⁴ Shmuel N. Eisenstadt, „Analysis of Patterns of Immigration and Absorption of Immigrants” *Population Studies* 7, nr 2 (1953): 167-180.

mentami. Obecnie cudzoziemcy mogą uzyskać zezwolenie na pracę w Polsce na okres nie dłuższy niż trzy lata z możliwością jego przedłużenia w sześciu typach zatrudnienia^[13]:

A – na określonego cudzoziemca (najbardziej powszechne) – jest wydawane dla cudzoziemca wykonującego pracę na terytorium Polski, na podstawie umowy z podmiotem, którego siedziba, miejsce zamieszkania, oddział, zakład/firma lub inna forma zorganizowanej działalności znajduje się na terytorium Polski. Ten typ zatrudnienia wymaga przeprowadzenia testu rynku pracy, co oznacza, że zezwolenie na pracę wydawane jest wówczas, gdy na danym obszarze terytorialnym występuje brak pracowników rodzimych poszukujących pracy w danym zawodzie (tzw. zawody deficytowe), a wynagrodzenie, które będzie uzyskiwał cudzoziemiec, nie będzie niższe od wynagrodzenia, jakie uzyskiwałby obywatel polski na tożsamym stanowisku pracy.

Zezwolenia od B do E dotyczą cudzoziemców będących kadrą menedżerską, doradców oraz ekspertów, wykonujących pracę u pracodawców zagranicznych.

B – na określonego pracodawcę – dotyczy cudzoziemca wykonującego pracę polegającą na pełnieniu funkcji w zarządzie osoby prawnej wpisanej do rejestru przedsiębiorców lub będącej spółką kapitałową w organizacji albo w związku z prowadzeniem spółki komandytowej lub komandytowo-akcyjnej jako komplementariusz, albo z udzieleniem mu prokury (rodzaj pełnomoc-

⁵ Irena Szczygielska, *Migracje zarobkowe kobiet i ich wpływ na funkcjonowanie rodzin* (Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 2013), 165; Jerzy Zdzisław Holzer, *Demografia* (Warszawa: PWE, 1999), 74.

⁶ Jedną z najbardziej renomowanych organizacji, prowadzących pomiary migracji międzynarodowych oraz badań nad nimi jest ONZ. ONZ od lat podejmuje próbę wypracowania definicji migracji, która miałaby służyć do celów statystycznych. W 1953 r. za migrantów uznano osoby, które przybywały do danego kraju z zamiarem spędzenia na jego terytorium co najmniej 12 miesięcy (co najmniej rok). Zob. Józef Sołdaczuk, Zbigniew Kamecki, Paweł Bożyk, *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne. Teoria i polityka* (Warszawa: PWE, 1983), 100-104; Anna Barbara Kisiel-Łowczyc, *Współczesna gospodarka światowa* (Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2000), 116; http://unstats.un.org/unds/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1E.pdf [dostęp: 17.05.2025].

⁷ Elżbieta Kryńska, *Mobilność zasobów pracy*, Studia i Monografie (Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2000), 75-77.

⁸ Marian Noga, Magdalena Kinga Stawicka, *Rynek pracy w Polsce w dobie integracji i globalizacji* (Warszawa: CeDeWu, 2009), 137.

nictwa) przez okres przekraczający łącznie 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy;

C – na określone stanowisko, rodzaj, miejsce i czas wykonywanej pracy – dotyczy cudzoziemca, oddelegowanego tymczasowo do pracy w Polsce na dłużej niż 30 dni;

D – z ustalonym wynagrodzeniem – dotyczy cudzoziemca, oddelegowanego tymczasowo do pracy w Polsce i zatrudnionego w zagranicznej firmie, która nie ma oddziału/filii;

9 W skład infrastruktury społecznej wchodzić urządzenia i instytucje świadczące usługi w dziedzinie prawa, bezpieczeństwa, kształcenia, oświaty i kultury (w tym kultury fizycznej), służby zdrowia i innej, których zadaniem jest społeczne i organizacyjne zabezpieczenie rozwoju. W skład infrastruktury ekonomicznej wchodzić urządzenia transportowe, energetyczne, irygacyjne, melioracyjne oraz komunalne (wodociągi, kanalizacja, gazociągi), które umożliwiają i rzeczowo zabezpieczają proces produkcji i usług, wymiany i innej formy działalności gospodarczej. Urządzenia te stanowią „unerwienie” gospodarki i są często określane jako tzw. uzbrojenie terenu. Składnikiem podstawowym infrastruktury ekonomicznej są urządzenia transportowe, umożliwiające i przyspieszające wymianę informacji, substancji rzeczowych i ludzi w społecznym procesie rozwoju społeczno-gospodarczego. Zespolenie infrastruktury ekonomicznej i społecznej tworzy społeczno-rzeczową podstawę bytu i rozwoju gospodarczego. Zob. Waldemar Grzywacz, *Spółeczno-gospodarcze problemy ekonomii i polityki gospodarczej* (Szczecin: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne w Szczecinie, 1996), 14. Por. Zbigniew Witaszek, M. Zaorski, „Migracje ludności w aspekcie mobilności społeczno-zawodowej na przykładzie Ukrainy”, [w:] *Europa w dobie kryzysu migracyjnego*, red. A. Kwiatkowski (Kraków: Instytut Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Pomorskiej w Słupsku, 2016), 139-140.

10 Szerzej Marcin Jurgilewicz, *Rola terenowych organów administracji publicznej w zapewnianiu bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce* (Warszawa: Difin, 2023).

11 Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1109). Możliwość wykonywania pracy bez konieczności uzyskiwania zezwolenia, a jedynie na podstawie zarejestrowanego oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi dotyczy jedynie państw takich jak: Ukraina, Rosja, Mołdawia, Gruzja i Białoruś (art. 1 ust. 22), rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz.U. Nr 155, poz. 919 z późn. zm.). Obecnie najbardziej aktualnym aktem prawnym regulującym zasady i warunki wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ich przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu z niego, tryb postępowania oraz organy właściwe w tych sprawach jest ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2018 r. poz. 2094).

E – na określony okres – dotyczy cudzoziemca, oddelegowanego do pracy w Polsce na dłużej niż 30 dni w ciągu kolejnych 6 miesięcy w innym celu niż w przypadku zezwoleń typu B-D;

S – zezwolenie na pracę sezonową – wniosek o zezwolenie na pracę sezonową składa pracodawca w powiatowym urzędzie pracy, w którym ujmuje się: wysokość proponowanego dla cudzoziemca wynagrodzenia z tytułu pracy, wymiar czasu pracy (liczbę godzin w tygodniu/miesiącu), rodzaj umowy będącej podstawą wykonywania pracy oraz okres ważności zezwolenia (do 9 miesięcy)[14].

Procedury i kryteria wydawania zezwoleń różnią się w zależności od typu zezwolenia. Oświadczenie, rejestrowane w Powiatowym Urzędzie Pracy, musi spełniać wymogi określające: nazwę zawodu, miejsce wykonywania pracy, datę rozpoczęcia wraz z okresem wykonywania pracy, rodzaj zawartej umowy, wynagrodzenie brutto oraz zawierać oświadczenie o: braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na lokalnym rynku pracy złożone przez podmiot powierzający zatrudnienie, zapoznaniu się z przepisami związanymi z pobytem i zatrudnieniem cudzoziemców złożone przez podmiot powierzający pracę[15].

Zezwolenie na pracę dla cudzoziemca staje się swoistą furtką do pozyskania karty pobytu i osiedlenia się w Polsce. Wpływ cudzoziemców na wzrost PKB i sprawność funkcjonowania rynku pracy byłby zdecydowanie większy, gdyby nie długotrwałe procedury biurokratyczne, poszerzające szarą strefę. Jedną z dynamicznych bilateralnych instytucji jest Polsko-Ukraińska Izba

¹² Jest to zezwolenie, które uprawnia do stałego pobytu w Polsce. Karta pobytu jest ważna przez 5 lat, tzn. że po 5 latach należy kartę wymienić. Na podstawie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE wydanego w Polsce, cudzoziemiec nie ma prawa do podjęcia zatrudnienia w innym niż Polska państwie (przyp. aut.).

¹³ www.biznes.gov.pl [dostęp: 21.12.2025]. Lista zawodów deficytowych określa na bieżąco na podstawie monitoringu rynku pracy odnośnie do zawodów deficytowych i nadwyżkowych oraz konsultacji z organizacjami/agendami pracodawców i pracowników (przyp. aut.).

¹⁴ Szczegółowe procedury wynikają z rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 września 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie podklas działalności według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), w których wydawane są zezwolenia na pracę sezonową cudzoziemca (Dz.U. z 2018 r. poz. 1749).

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca (Dz.U. z 2015 r. poz. 543).

Gospodarcza (PUIG) posiadająca liczne przedstawicielstwa, zarówno w Polsce, jak i na Ukrainie[16]. Misją izby jest bycie w centrum wiedzy, wsparcia, inspiracji oraz wymiany doświadczeń i kontaktów, które przyczyniają się do rozwoju polsko-ukraińskiej współpracy. Celem PUIG jest przede wszystkim:

- reprezentowanie ukraińskich inwestorów w Polsce i na Ukrainie;
- kompetentne wspomaganie oraz promocja działalności firm należących do PUIG;
- współpraca z polskimi, ukraińskimi oraz międzynarodowymi organizacjami biznesowymi;
- kształtowanie pozytywnego wizerunku Polski na Ukrainie oraz Ukrainy w Polsce.

Izba zapewnia leasing pracowniczy, outsourcing, obsługę zatrudnienia oraz doradztwo biznesowe dla podmiotów sektora spożywczego, budowlanego, rolnictwa, transportu, produkcji/usług, przemysłu ciężkiego, IT oraz sektorów gospodarki, które zainteresowane są popytem na wysoko wykwalifikowane kadry menedżerskie czy wysoko wykwalifikowanych specjalistów.

4 | Społeczno-ekonomiczne i demograficzne konsekwencje migracji

W procesach migracyjnych czynniki trudno oddzielić od motywów (przyczyn), mając świadomość, że motywy lub przyczyny mają charakter indywidualny i dotyczą pojedynczych jednostek, natomiast czynniki dotyczą większych zbiorowości społecznych. Czynniki mogą mieć cechy czynników demograficznych, jak: płeć, wiek, stan cywilny, skłonność do podejmowania decyzji migracyjnych lub przybierać cechy czynników pozademograficznych, w tym:

- ekonomiczne – bezrobocie, brak perspektyw zawodowych lub mieszkaniowych, otwieranie się globalnych rynków pracy, możliwość podwyższania kwalifikacji o standardach międzynarodowych;
- polityczne – zasady równego dostępu do pracy, edukacji, zdrowia, liberalna lub restrykcyjna polityka migracyjna, obawa przed represjami ze względu

na przekonania polityczne, religijne, zagrożenia konfliktami zbrojnymi i inne;

- etniczne i kulturowo-społeczne – podwyższenie statusu społeczno-ekonomicznego, łatwość w przyswajaniu nowych wzorców konsumpcyjnych, łatwość w adaptacji nowych zwyczajów i obyczajów kulturowych.

Cechą charakterystyczną procesów migracyjnych są czynniki wypychające, przyciągające oraz stymulujące. Do determinantów „wypychających” należą: uwarunkowania gospodarcze, presja demograficzna, wysokie bezrobocie w kraju macierzystym, brak możliwości utrzymania rodziny, sytuacja polityczna, kredyty/zadłużenie. Natomiast czynnikami będącymi zachętami w kraju imigracji są: gwarancja lub większa możliwość zatrudnienia, wyższe wynagrodzenie, podwyższenie kwalifikacji zawodowych, łączenie rodzin, uniknięcie represji politycznych, podaż miejsc pracy, stabilność zatrudnienia itp. Czynniki przyciągające wynikają z analizy porównawczej, której wyniki są najczęściej niekorzystne dla czynników wypychających. Zagraniczna polityka migracyjna, w relacji Polska – kraje Europy Wschodniej, obecnie ma charakter krótkookresowy i skupia się na małym ruchu przygranicznym i sezonowej migracji pracowniczej. Mały ruch przygraniczny dotyczy najczęściej wzajemnego wyrównywania nadwyżek/niedoborów zasobów pracy między sąsiedzkimi krajami. Obejmuje regularny, trwający często dłuższe okresy przepływ ludności do pracy w rejonach nie tylko przygranicznych. Sezonowa migracja ma charakter cykliczny w okresach zwiększonego zapotrzebowania na dodatkową pracę. Do polityki migracyjnej w obu przypadkach zalicza się przede wszystkim tworzenie warunków do: wielokrotnego przekraczania granicy państwowej, transferu z kraju do kraju dochodów z tytułu pracy, postępowania administracyjnego w sytuacji naruszenia prawa przez imigrantów^[17].

Czynnikiem wpływającym na politykę migracyjną jest koniunktura gospodarcza. W okresie dobrej koniunktury maleje zainteresowanie państwa prze-

¹⁶ Polsko-Ukraińska Izba Gospodarcza działająca na rzecz rozwoju polsko-ukraińskich stosunków gospodarczych i kulturalnych jest jedną z najdłużej funkcjonujących bilateralnych izb gospodarczych w Polsce (1992). W 2019 roku przypadł 27. rok jej działalności, izba posiada 231 firm członkowskich w Polsce i na Ukrainie, zrealizowała 642 projekty, realizowała średniorocznie 55 spotkań (stan na grudzień 2019 rok). www.pol-ukr.com [dostęp: 29.12.2025].

¹⁷ Zob. Paweł Bożyk, *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne* (Warszawa: PWE, 2008), 234-235.

ciwdziałaniem procesom emigracji (dążenie do pozyskania zatrudnienia w kraju stałego zamieszkania), jak i migracji (zainteresowanie napływem dodatkowej siły roboczej, wysoko kwalifikowanej, na dodatek tańszej). Złakoniunktura osłabia przeciwdziałanie emigracji, z jednoczesnym zwiększeniem barier dla imigrantów. W przypadku polityki migracyjnej w odniesieniu do krajów rozwijających się zachęca ona do mobilności przestrzenno-zawodowej zasobów pracy, zwłaszcza o niskim poziomie kwalifikacji. W odniesieniu do państw wysoko rozwiniętych – stawia bariery dla przepływu tego rodzaju imigrantów, a jego przepływ reguluje ściśle w zależności od potrzeb gospodarki.

5 | Wpływ trendów migracyjnych na rozwój społeczno-gospodarczy Polski

Popyt zgłaszany przez polskich pracodawców na zatrudnianie cudzoziemców wzrasta. Na uwagę zasługuje spostrzeżenie, czy rzeczywiście coraz trudniej o pozyskanie polskich pracowników, czy zatrudnianie cudzoziemców wpisane zostało w strategię biznesowo-rozwojową firm. Upowszechnianie drugiego wariantu byłoby niekorzystne dla rodzimego rynku pracy, co mogłoby prowadzić w dłuższym okresie do swoistego resentymentu wobec pracowników zagranicznych, z jednej strony, z drugiej, tendencja do zatrudniania cudzoziemców przez polskich pracodawców mogłaby utożsamiać pogląd, że polskie firmy odstępują od szkoleń/podwyższania kwalifikacji polskich pracowników czy inwestycji w innowacje. Tak duża liczba zatrudnionych cudzoziemców w różnych sektorach gospodarki ma istotny wpływ na rozwój gospodarczy. Obecnie Polska ma najwyższy wskaźnik udziału cudzoziemców w ogólnej liczbie pracujących w regionie. Jest to jeden z czynników ograniczających dynamiczny wzrost wynagrodzeń, w tym wzrost inflacji, mimo spadku bezrobocia. Cudzoziemcy uzupełniając/wspomagając rynek pracy przyczyniają się do realnego wzrostu gospodarczego (PKB). W Polsce systematycznie rośnie liczba firm, które legalnie zatrudniają cudzoziemców, a ich liczba mogłaby być zdecydowanie większa, gdyby nie długi czas oczekiwania na legalizację pobytu i pracy w Polsce. Najdłuższy okres oczekiwania cudzoziemców ze Wschodu, szczególnie Ukraińców, na legalizację pobytu i pracy w Polsce dotyczył województwa dolnośląskiego (średnio 263 dni), śląskiego

(średnio 120 dni) i zachodniopomorskiego (średnio 150 dni), najkrótszy okres oczekiwania w przedmiotowym zakresie przypadł województwom podlaskiemu i lubelskiemu (średnio po 45 dni) oraz podkarpackiemu (średnio 58 dni) i kujawsko-pomorskiemu (średnio 93 dni)[18]. W pozostałych województwach czas oczekiwania na legalizację pobytu i pracy dla cudzoziemców wynosi średnio powyżej 100 dni. Taka sytuacja jest przesłanką do tworzenia i poszerzania się szarej strefy, niekorzystnej zarówno dla pracodawców, jak i potencjalnych pracobiorców, ZUS oraz organów podatkowych. Poprawa sytuacji na rynku pracy w aspekcie wzrostu zatrudnienia pracowników wschodnich wymaga ograniczenia barier biurokratycznych i udrożnienia procesu legalizacji pracy i pobytu, w tym wzbogacenia pakietu socjalnego dla pracowników zagranicznych, np. o bezpłatną naukę języka polskiego. Wykwalifikowani pracownicy wschodni powinni stanowić swoisty potencjał zawodowy i intelektualny dla rodzimego rynku pracy, który będzie się z powodzeniem przyczyniał do wzrostu koniunktury gospodarczej. Skuteczną przesłanką do osiągnięcia przedmiotowych celów społeczno-ekonomicznych powinna być atrakcyjna i przyjazna polityka migracyjna akceptowana przez każdą ze stron. Przyjazna polityka migracyjna powinna być przesłanką do rozwoju społeczno-ekonomicznego państwa przyjmującego. W przypadku Polski, cudzoziemcy ze Wschodu, szczególnie Ukraińcy, w latach 2014-2018 przyczynili się do 11% wzrostu gospodarczego, gdzie wzrost PKB wynosił odpowiednio w roku: 2014 – 3,3%; 2015 – 3,8%; 2016 – 3,1%; 2017 – 3,9%; 2018 – 5,1%; natomiast w 2019 roku wzrost PKB Polski szacowany był na 4,3%, a powodem było osłabienie globalnej koniunktury gospodarczej[19]. W niewiele mniejszym stopniu przyczynili się do niego wchodzący na rynek pracy Polacy. Wzrost gospodarczy, poczynszy od 2014 roku o 2,2%, byłby trudny do osią-

¹⁸ Polskie urzędy pracy są niewydolne i nieprzygotowane profesjonalnie do obsługi cudzoziemców, np. we Wrocławiu czas wyczekiwania na rozpatrzenie wniosku wynosił nawet dwa lata (ustawowe dwa lata), w innych miastach (np. w Warszawie) urzędnicy nie wzywają cudzoziemców do uzupełniania brakujących dokumentów (częste zmiany przepisów prawnych), co skutkowało negatywnymi decyzjami. Osoby, którym kończy się wiza i występują o pozwolenie na pobyt, oczekują na ich rozpatrzenie 6-8 miesięcy, bez możliwości wyjazdu gdyż skutkuje to ponownymi procedurami administracyjnymi. Tryb odwoławczy do Urzędu ds. Cudzoziemców niejednokrotnie wydłuża się do roku. Piotr Otto, Marek Chądryński, „Będzie coraz mniej przyjazdów z Ukrainy” *Dziennik Gazeta Prawna*, 18.12.2019, A3.

¹⁹ G. Siemionczuk, „Ukraińcy motorem polskiej gospodarki” *Rzeczpospolita*, nr 255 (2019), A1.

gnięcia bez pomocy pracowników zagranicznych. Istotne znaczenie miała rola cudzoziemców wschodnich we wzroście PKB w 2018 roku, gdy liczba zatrudnionych Polaków malała. Liczba migrantów z Ukrainy zaczęła sukcesywnie rosnąć od 2014 roku, aby w 2017 roku przekroczyć milion. Dane o wielkości zatrudnienia cudzoziemców są wymierną wskazówką ułatwiającą wskazanie i ocenę ich roli w boomie gospodarczym, który charakteryzował koniunkturę gospodarczą Polski i regionów w minionych latach. Dynamiczny wzrost PKB przy niewielkim wzroście zatrudnienia, oznaczałby wzrost produktywności zatrudnionych. Takie podejście sugeruje, że wzrost polskiej gospodarki miał raczej charakter znacznie bardziej pracochłonny[20]. Znaczenie w dynamice wzrostu PKB w przyszłości może mieć tendencja spadkowa napływu migrantów na polski rynek pracy. W 2018 roku zaobserwowano spadek napływu cudzoziemców, pierwszy począwszy od 2014 roku. Przyczyn można dopatrywać się m.in. w poprawie kondycji gospodarczej Ukrainy, zbiurokratyzowanym podejściu urzędników państwa przyjmującego, niepewnej stabilności dalszego zatrudnienia pracującej już części migrantów, tendencji do zmian aktów prawnych oraz możliwości otwarcia się niemieckiego rynku pracy dla cudzoziemców wschodnich. Szacuje się, że po raz pierwszy, począwszy od imigracyjnego boomu w 2014 roku, w 2020 roku przyjedzie i podejmie zatrudnienie około 20% mniej pracowników z zagranicy. Przestankami do takich analiz są dane wynikające z rozwoju ukraińskiej gospodarki, której wzrost szacuje się w tempie około 4% (w pierwszym kwartale 2019 roku wzrost PKB Ukrainy wyniósł 4,2%), z ponad 10% wzrostem wynagrodzeń, licznymi inwestycjami w dużych ośrodkach aglomeracyjnych, liberalizacją rynku pracy w Niemczech, a przede wszystkim aktywną kampanią informacyjną zachęcającą zarówno do pozostania w kraju, jak i promującą powrót z zagranicy[21]. Prognozy wskazują na to, że wskaźnik salda migracyjnego Ukrainy będzie dodatni przez kilkanaście lat, a to oznacza, że z Ukrainy wyjedzie mniej osób, niż do niej wróci. W pierwszym kwartale 2019 roku polscy pracodawcy wydali 764 tys. oświadczeń o zamiarze powierzenia zatrudnienia cudzoziemcowi, w analogicznym okresie roku poprzedniego było to 692 tys. oświadczeń. To w migrantach zarobkowych polska gospodarka powinna upatrywać m.in. źródła podtrzymania dynamicznego rozwoju gospodarczego, najwyższego w ostatniej dekadzie. Migranci zarobkowi byli swoistym źródłem uzupełniania niedoborów taniej siły roboczej wynikającej

m.in. ze skali polskich migracji zarobkowych do państw zachodnich, skutków niżu demograficznego czy obniżenia wieku emerytalnego. Legalnie zatrudnieni obcokrajowcy ze Wschodu to także źródło wspierania budżetu państwa (podatki, składki ZUS czy ubezpieczenia społeczne); w wymiernym zakresie przyczynili się oni do realizacji programów społecznych (500+, trzynasta emerytura). Pracownicy wschodni nie są odpowiedzią i narzędziem do realizacji wszystkich wyzwań społeczno-ekonomicznych. Polska nadal pozostaje krajem taniej siły roboczej, niskich wynagrodzeń i krajem mało zamożnym w odniesieniu do państw zachodnich. Większość cudzoziemców zatrudnianych jest przy pracach prostych, a ich wynagrodzenie jest niejednokrotnie o 10% niższe od wynagrodzeń polskich odpowiedników[22]. Takie podejście mogło być jednym z czynników opóźniających dostosowanie polskiej gospodarki do przejścia na wyższe stadium rozwoju społeczno-ekonomicznego. Przesłankami pobudzającymi rodzimy rynek pracy do wzrostu produktywności może być skokowy wzrost płacy minimalnej, co przełoży się na koszty pracy oraz zmianę modelu dostosowania się firm do nowej rzeczywistości generując wzrost produktywności. Innym rozwiązaniem, zdaniem obecnej władzy, może być ograniczenie procesów migracji zarobkowych kosztem wyższych wynagrodzeń rodzimych pracowników. Skuteczność owych rozwiązań zależeć będzie od reakcji mechanizmów rynkowych. Pomijając radykalne rozwiązania, środkiem zaradczym mogłoby się okazać wsparcie firm w ekspansji realizowanych projektów międzynarodowych czy regionalnych, inwestycjach długoterminowych, innowacjach itp. Migracja zarobkowa dla kraju

20 G. Siemionczuk, „Ukraińcy motorem polskiej gospodarki” *Rzeczpospolita*, nr 255 (2019), A3; <https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/pkb-polski-w-2018-roku-dane-gus/cgppp1q> [dostęp: 02.01.2026].

21 Na uwagę zasługuje duża skala migracji (według ukraińskiego Ministerstwa Polityki Społecznej) obywateli Ukrainy wynosząca około 3,2 mln obywateli, co stanowiło 18% aktywnej zawodowo części społeczeństwa. Na atrakcyjności będzie traciła Polska i Białoruś, natomiast o tyle mogą wzbogacić się zasoby pracy w Niemczech (dodatkowe bariery to znajomość języka), Czechy (podwoiły kwotę pracowników z ukraińskim paszportem, których mogą zatrudniać lokalne firmy, co pozwoliło na wzrost zatrudnienia o około 40 tys. Ukraińców), zyskują także inne kraje nadbałtyckie. W trzecim kwartale 2019 roku kwartalne wakaty stanowiły w czeskich firmach 6,2%, gdzie średnia w UE wyniosła 2,3%, analogicznie w Polsce wskaźnik ten wyniósł 1,1% (przyp. aut.).

22 Anna Cieślak-Wróblewska, „Ukraińcy pomogli, ale nie we wszystkim” *Rzeczpospolita*, nr 255 (2019), A2.

przyjmującego może mieć charakter komplementarny lub substytucyjny. W pierwszym przypadku państwo/region ma do czynienia z występowaniem pozytywnego efektu wzrostu społeczno-gospodarczego i samego rynku pracy, druga sytuacja jest formą uzupełniania niedoborów na rynku pracy (zawodów, specjalności, kwalifikacji); substytucyjny charakter zatrudnienia cudzoziemców może w dłuższym okresie stanowić symptom nierównowagi na rynku pracy dla rodzimych pracowników oraz obniżenie wynagrodzeń w danych zawodach lub sektorach gospodarki. Z analizy Personnel Service wynika, że sama zapowiedź otworzenia się Niemiec na specjalistów spoza UE spowodowała, że pod koniec 2019 roku szacunkowo z polskiego rynku pracy ubyło około 250 tys. Ukraińców (przytoczona agencja szacuje wyjazd Ukraińców do Niemiec na około 100 tys. osób), natomiast w 2020 roku liczba ta może wzrosnąć do około 0,5 mln, a w kolejnych latach na rodzimym rynku pracy może zabraknąć nawet 1 mln pracowników. Długookresowe analizy wskazują, że do 2025 roku liczba niedoborów w zasobach pracy może wynieść około 1,5 mln osób (około 300 tys. rocznie)[23]. Także rosnąca dostępność Polaków na rodzimym rynku pracy będzie czynnikiem wypierającym cudzoziemców, powodem może być trudność w pozyskaniu stosownego zatrudnienia na zachodzie Europy, spowolnienie gospodarcze czy brexit Wielkiej Brytanii. Dane ZUS z IV kwartału 2018 roku wskazują, że liczba zarejestrowanych pracowników z Ukrainy zmniejszyła się o ponad 20 tys.

6 | Wpływ trendów migracyjnych na rozwój społeczno-gospodarczy województw nadmorskich

Województwa nadmorskie różnią się od pozostałych regionów Polski dostępem do morza, natomiast w pozostałych przypadkach zróżnicowanie to odnosi się do skali rozwoju infrastrukturalnego, powierzchni, liczby powiatów, miast, stopy bezrobocia, udziału w tworzeniu PKB, liczby podmiotów gospodarczych itp. wyróżników społeczno-ekonomicznych. Województwa nadmorskie są także zróżnicowane pod względem rynku pracy, także w odniesieniu do zatrudnianych migrantów wschodnich, kraju pochodzenia oraz potencjału demograficznego i ekonomicznego. Zezwolenia na

pracę dla cudzoziemców według obywatelstwa oraz typów zezwoleń na pracę dla województw nadmorskich były zróżnicowane w analizowanym okresie oraz wynikało z aktualności dostępnych danych (za I półrocze 2019 roku).

Tab. nr 1. Rozkład wydanych zezwoleń na pracę dla cudzoziemców z państw wschodnich według obywatelstwa i typu zezwolenia (I półrocze 2019 roku)

kraj/region	liczba wydanych zezwoleń na pracę (tys./osoby)	według typu pozwoleń										S*
		A	%	B	%	C	%	D	%	E	%	
Polska w tym:	217 292	210 327	96,8	341	0,2	4 318	2,0	1 437	0,7	874	0,4	70 027
Ukraina	162 421	159 087	97,9	188	0,1	2 273	1,4	549	0,3	324	0,2	69 077
Mołdawia	3 714	3 452	92,9	0	0,0	212	5,7	50	1,3	0	0,0	244
Białoruś	12 962	11 816	91,2	15	0,1	532	4,1	118	0,9	481	3,7	390
Rosja	1 312	1 232	93,9	12	0,9	15	1,1	45	3,4	8	0,6	41
Zachodniopomorskie w tym:	11 354	11 335	99,8	11	0,1	1	0,0	7	0,1	0	0,0	2 831
Ukraina	7 832	7 814	99,8	11	0,1	0	0,0	7	0,1	0	0,0	X
Mołdawia	161	161	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	X
Białoruś	432	432	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	X
Rosja	43	43	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	X
Pomorskie w tym:	14 961	14 462	96,7	46	0,3	282	1,9	3	0,0	168	1,1	1 099
Ukraina	11 889	11 602	97,6	32	0,3	227	1,9	0	0,0	28	0,2	X
Mołdawia	201	201	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	X
Białoruś	801	698	87,1	1	0,1	1	0,1	0	0,0	101	12,6	X
Rosja	119	112	94,1	4	3,4	2	1,7	0	0,0	1	0,8	X

* dane wynikają z rozkładu według sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności i obejmują sekcje „Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo” (67 251 osób) oraz „Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi” (2 776 osób) i nie zostały wliczone do liczby wydanych zezwoleń na pracę[24].

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Centralnego Systemu Analityczno-Raportowego MRPIPS (dane na 10.10.2019), www.gov.pl/web/rodzina/statystyka-dotyczaca-zatrudnienia-cudzoziemcow, tab. 1. i tab. 2., [dane: 10.01.2026].

Dane zawarte w przedmiotowej tabeli uprawniają do stwierdzenia, że: udział województw nadmorskich w rozkładzie liczby wydanych zezwoleń na

23 www.money.pl/gielda/personnel-service-na-ryнку-pracy-w-polsce-zabrak-nie-nawet-1-mln-osob-w-2020 [dostęp: 29.12.2025].

24 O zezwolenie na pracę sezonową pracodawca może się starać zarówno dla cudzoziemców przebywających już w Polsce i posiadających tytuł pobytowy umożliwiający wykonywanie pracy, a którzy wjechali w innym celu niż wykonywanie pracy sezonowej, jak i dla cudzoziemców, którzy dopiero będą ubiegali się o wjazd do Polski w celu wykonywania pracy sezonowej. Postępowanie w sprawie wydania zezwolenia na pracę sezonową różni się w wyszczególnionych przypadkach, gdyż w pierwszym przypadku nie wymaga wpisu do ewidencji wniosków w sprawie pracy sezonowej i wydania zaświadczenia o takim wpisie (przyp. aut.).

pracę wyniósł dla zachodniopomorskiego 5,2%, pomorskiego 6,9% (udział województw nadmorskich stanowił 12,1%). Dominantami w analizowanym okresie byli obywatele Ukrainy i Białorusi, których udział w ogólnej liczbie wydanych zezwoleń na pracę w rozkładzie narodowym wyniósł odpowiednio 74,7% i 6,0%; obywatele Mołdawii stanowili 1,7%, a Rosji 0,6%. Dla zachodniopomorskiego z łącznej liczby 11 354 wydanych zezwoleń na pracę udział obywateli Ukrainy wyniósł 69,0%, Białorusi 3,8%, Mołdawii 1,4% oraz Rosji 0,4%. Analogicznie dla pomorskiego na 14 961 wydanych zezwoleń na pracę rozkład przedstawiał się następująco: dla cudzoziemców z Ukrainy wyniósł 79,5%, Białorusi 5,4%, Mołdawii 1,3% oraz Rosji 0,8%. W województwach nadmorskich rozkład wydanych zezwoleń wyniósł 12,1% z łącznej liczby wydanych zezwoleń. Brak zezwoleń/chętnych w województwach nadmorskich dotyczył zezwoleń na pracę typu C – D, a w przypadku zachodniopomorskiego także typu E.

Tab. nr 2. Rozkład wydanych zezwoleń na pracę dla cudzoziemców z państw wschodnich według obywatelstwa i grup zawodów w układzie wojewódzkim (I półrocze 2019 roku)

Obywatelstwo	według grup wielkich zawodów									według grup zawodów i specjalności							w tym	
	Przedstawiciele władz publ., wyżsi urzędnicy i kierownicy	Specjaliści	Technicy i inny średni personel	Pracownicy biurowi	Pracownicy usług i sprzedawcy	Rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy	Robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy	Operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń	Pracownicy wykonujący prace proste	Informatycy	Prawnicy	Zawody artystyczne	Zawody medyczne	Zawody nauczycielskie	W tym nauczyciele języków obcych	Lekarze		Pielęgniarki i położne
																17.	18.	
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.	17.	18.	
POLSKA	1226	5971	5478	7773	7366	1385	86156	42085	59857	3486	6	183	393	28	6	229	117	
Ukraina	404	2235	3706	6305	4899	1138	63417	33736	46581	1180	3	125	101	9	5	85	32	
Moldawia	2	15	23	46	22	8	1605	620	1373	8	0	0	1	0	0	0	0	
Białoruś	29	257	181	260	196	21	5780	4942	1287	141	2	12	28	17	1	8	1	
Rosja	41	304	70	31	34	6	391	300	135	222	0	15	2	1	0	8	1	
Zachodniopomorskie	20	91	214	414	472	28	4907	2021	3187	45	0	27	24	2	0	5	3	
Ukraina	16	48	165	331	391	11	3480	1650	1740	11	0	20	11	2	0	5	3	
Moldawia	0	0	3	1	3	0	73	51	30	0	0	0	0	0	0	0	0	
Białoruś	0	6	8	16	8	1	168	142	74	5	0	1	0	0	0	0	0	
Rosja	0	6	6	3	1	5	8	9	5	7	0	0	0	0	0	0	0	
Pomorskie	82	291	297	416	930	40	6021	1472	5412	115	0	17	47	3	0	23	12	
Ukraina	62	138	217	292	691	38	4816	1287	4398	32	0	11	5	2	0	12	7	
Moldawia	0	0	0	2	1	2	140	14	42	0	0	0	0	0	0	0	0	
Białoruś	1	7	12	22	34	0	411	106	208	1	0	1	3	0	0	1	0	
Rosja	4	24	15	2	8	0	30	21	15	13	0	1	0	0	0	3	0	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.gov.pl/web/rodzina/statystyka-dotyczaca-zatrudnienia-cudzoziemcow, tab. 3., [dane: 10.01.2026].

Z powyższej tablicy wynika, że dominanta w rozkładzie wydanych zezwoleń na pracę dla cudzoziemców z podziałem na grupy zawodów, przypadła Ukraincom, szczególnie w zawodach wyeksponowanych w kol. 8. (38,8%), w kol. 9. (80,2%), co stanowiło 20,8% ogólnej liczby zezwoleń oraz w kol. 10. (77,8%), co stanowiło 28,7% ogólnej liczby zezwoleń. Rozkład wydanych zezwoleń w wybranych zawodach w przypadku Białorusinów, kształtował się następująco w kol. 8 odpowiednio wyniósł (6,7%), co stanowiło 44,6% ogólnej liczby zezwoleń w kol. 9. (11,7%), co stanowiło 38,1% ogólnej liczby zezwoleń oraz Mołdawii w kol. 8. (1,9%), i kol. 10. (2,3%), co stanowiło 37,0% ogólnej liczby zezwoleń. Dla obywateli Rosji udział w wydanej liczbie zezwoleń był niewielki i kształtował się w granicach od 29,8% (kol. 8.) do 0,1% (kol. 15 i 18). Rozkład zezwoleń na pracę z podziałem na obywatelstwo i dominujące grupy zawodów w zachodniopomorskim i pomorskim w przypadku Ukraińców dla danych wynikających z kol. 8 stanowiło 5,5% ogólnej liczby zezwoleń dla zachodniopomorskiego (pomorskiego 7,8%), co stanowiło 44,3% ogólnej liczby wydanych zezwoleń na pracę przez zachodniopomorskie (pomorskie 40,5%), dane z kol. 9. stanowiły w przypadku zachodniopomorskiego 4,9% (pomorskie 3,8%), co stanowiło 21,1% ogólnej liczby zezwoleń wydanych przez zachodniopomorskie (pomorskie 10,8%), dane z kol. 10. stanowiły 3,7% zezwoleń dla zachodniopomorskiego (pomorskie 9,4%), co odpowiadało 22,2% ogólnej liczby zezwoleń wydanych przez wojewodę zachodniopomorskiego (pomorskiego 37,1%). W przypadku obywateli Białorusi dominowały zezwolenia na pracę w zawodach wynikających z kol.8., które stanowiły 2,9% dla zachodniopomorskiego (pomorskiego 7,1%), co stanowiło 38,9% ogólnej liczby zezwoleń wydanych przez wojewodę zachodniopomorskiego (pomorskiego 51,3%) oraz z kol. 10. – 16,2% liczby zezwoleń na pracę (32,9% zezwoleń wydanych przez instytucje zachodniopomorskie, pomorskie 26,0%). Odsetek zezwoleń wydanych dla cudzoziemców z Mołdawii i Rosji miały niewielki udział w ogólnej liczbie wydanych zezwoleń na pracę.

Tab. nr 3. Rozkład wydanych zezwoleń na pracę dla cudzoziemców z państw wschodnich typu A według obywatelstwa i grup zawodów w układzie wojewódzkim (I półrocze 2019 roku)

1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	według grup wielkich zawodów							według grup zawodów i specjalności						
										Pracownicy biurowi	Pracownicy usług i sprzedawcy	Rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy	Robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy	Operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń	Pracownicy wykonujący prace proste	Informatycy	Prawnicy	Zawody artystyczne	Zawody medyczne	Zawody nauczycielskie	W tym nauczyciele języków obcych	w tym	
																						Lekarze	Pielęgniarki i położne
Typ A																							
POLSKA	593	5224	5179	7699	7300	1385	83159	41692	58096	3123	6	180	391	28	6	225	117						
Ukraina	237	2217	3681	6256	4872	1138	61922	33597	45167	1173	3	123	100	9	5	85	32						
Moldawia	2	15	21	44	22	8	1604	413	1323	8	0	0	1	0	0	0	0						
Białoruś	16	250	175	259	193	21	4755	4940	1207	140	2	12	28	17	1	8	1						
Rosja	27	297	67	31	32	6	347	300	125	217	0	15	2	1	0	0	1						
Zachodniopomor-skie	11	90	212	414	472	28	4906	2021	3181	44	0	27	24	2	0	5	3						
Ukraina	7	48	163	331	391	11	3479	1650	1734	11	0	20	11	2	0	5	3						
Moldawia	0	0	3	1	3	0	73	51	30	0	0	0	0	0	0	0	0						
Białoruś	0	6	8	16	8	1	168	142	74	5	0	1	0	0	0	0	0						
Rosja	0	6	6	3	1	5	8	9	5	7	0	5	0	0	0	0	0						
Pomorskie	37	290	293	451	929	40	5665	1469	5324	115	0	17	47	3	0	23	12						
Ukraina	32	138	214	291	690	38	4588	1285	4326	32	0	11	5	2	0	12	7						
Moldawia	0	0	0	2	1	2	140	14	42	0	0	0	0	0	0	0	0						
Białoruś	0	7	12	22	34	0	325	106	192	1	0	1	3	0	0	1	0						
Rosja	1	24	14	2	8	0	27	21	15	13	0	1	0	0	0	3	0						

Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.gov.pl/web/rodzina/statystyka-dotyczajaca-zatrudnienia-cudzoziemcow, tab. 5., [dane: 10.01.2026].

Zezwolenia na pracę typu A dominowały w grupach zawodów niewymagających wysokich kwalifikacji zawodowych. Z rozkładu wydanych zezwoleń na pracę cudzoziemcom wschodnim według typu A wynika, że dominowali pracownicy z Ukrainy, szczególnie w zawodach wynikających z kol. 8. (74,5%), z kol. 10. (77,7%), z kol. 9. (80,6%), z kol. 5. (81,3%), z kol. 6. (66,8%) oraz z kol. 7 (82,2%), których dane stanowiły odsetek całkowitej liczby wydanych zezwoleń. Zbliżony rozkład zezwoleń na pracę dotyczył cudzoziemców pozostałych państw. Dla Białorusi stanowiło to odpowiednio z kol. 3. (4,8%), z kol. 5. (3,4%), z kol. 6. (2,6%), z kol. 8. (5,7%), z kol. 9. (11,8%) oraz z kol. 10. (2,1%), dla Mołdawii z kol. 8. (1,9%), z kol. 9. (1,0%) oraz z kol. 10. (2,3%), dla obywateli Rosji, z kol. 3. stanowiła 5,7%, z kol. 8. (0,4%) oraz z kol. 9. (0,7%), ogólnej liczby wydanych zezwoleń na pracę. W przypadku województw nadmorskich rozkład zezwoleń na pracę typu A według zawodów wynikał z różnic wydanych zezwoleń, a dominującą większość stanowili obywatele Ukrainy. Rozkład z podziałem na zawody kształtował się odpowiednio: dla zawodu z kol. 2. dla pomorskiego wyniósł 86,5%, z kol. 3. (zachodniopomorskie 53,4%, pomorskie 47,6%), z kol. 4. (zachodniopomorskie 76,9%, pomorskie 73,0%), z kol. 5. (zachodniopomorskie 80,0%, pomorskie 64,5%), z kol. 6. (zachodniopomorskie 82,9%, pomorskie 74,3%), z kol. 7. (zachodniopomorskie 39,3%, pomorskie 90,0%), z kol. 8. (zachodniopomorskie 71,0%, pomorskie 81,0%), z kol. 9. (zachodniopomorskie 81,6%, pomorskie 85,9%), z kol. 10. (zachodniopomorskie 54,5%, pomorskie 81,3%), z kol. 13. (zachodniopomorskie 74,1%, pomorskie 64,7%) oraz z kol. 17. stanowił dla zachodniopomorskiego 100,0% i pomorskiego 52,2%. Drugą co do liczby wydanych zezwoleń na pracę typu A grupę stanowili obywatele Białorusi, którzy dominowali w zawodach wynikających odpowiednio z kol. 8. (5,7%), z kol. 9. (7,2%) oraz z kol. 10. (3,6%). Obywatele Mołdawii i Rosji mieli niewielki udział w rozkładzie wydanych zezwoleń na pracę typu A.

Tab. nr 4. Rozkład wydanych zezwoleń na pracę dla cudzoziemców z państw wschodnich typu B według obywatelstwa i grup zawodów w układzie wojewódzkim (I półrocze 2019 roku)

1.	Obywatelstwo	według grup wielkich zawodów								według grup zawodów i specjalności							w tym		18.
		2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.	W tym nauczyciele języków obcych		
																	Zawody artystyczne	Zawody medyczne	
Typ B																			Lekarze
POLSKA	291	11	32	2	4	0	1	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ukraina	163	3	18	1	2	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Moldawia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Białoruś	12	3	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rosja	11	3	18	1	2	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zachodniopomorskie	9	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ukraina	9	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Moldawia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Białoruś	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rosja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pomorskie	43	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ukraina	30	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Moldawia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Białoruś	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rosja	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.gov.pl/web/rodzina/statystyka-dotyczaca-zatrudnienia-cudzoziemcow, tab. 7., [dane: 10.01.2026].

Zezwolenia na pracę typu B obejmowały zawody z grupy przedstawicieli władz publicznych, wyższych urzędników i kadry menedżerskiej, zawodów wymagających średnich i wyższych kwalifikacji zawodowych (dotyczy kol. 2. i 4.). Ogólna liczba wydanych zezwoleń wynikających z kol. 2. wskazuje, że dominowali w nich obywatele Ukrainy (56,0%), Białorusi (4,1%) oraz Rosji (3,8%). Natomiast dane wynikające z kol. 4. wskazały na równomierny rozkład, po 50,0%, przypadający dla obywateli Ukrainy i Rosji, ogólnej liczby wydanych zezwoleń na pracę. Zróżnicowana liczba wydanych zezwoleń na pracę typu B w przedmiotowych grupach zawodów dla województw nadmorskich, wykazała dominujący udział obywateli Ukrainy dla zachodniopomorskiego w zawodach wynikających z kol. 2. (100,0%) oraz z kol. 4., co stanowiło 100,0% zezwoleń typu B. W przypadku pomorskiego zezwolenia typu B dla grup zawodów wynikających z kol. 2., co stanowiło 69,8% przypadających dla obywateli Ukrainy. Obywatele pozostałych państw stanowili niewielki odsetek zezwoleń na pracę typu B lub ich nie uzyskali.

Tab. nr 5. Rozkład wydanych zezwoleń na pracę dla cudzoziemców z państw wschodnich typu C według obywatelstwa i grup zawodów w układzie wojewódzkim (I półrocze 2019 roku)

1.	Obywatelstwo	według grup wielkich zawodów								według grup zawodów i specjalności								w tym	
		Przedstawiciele władz publ., wyżsi urzędnicy i kierownicy	Specjaliści	Technicy i inny średni personel	Pracownicy biurowi	Pracownicy usług i sprzedawcy	Rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy	Robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy	Operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń	Pracownicy wykonujący prace proste	Informatycy	Prawnicy	Zawody artystyczne	Zawody medyczne	Zawody nauczycielskie	W tym nauczyciele języków obcych	Lekarze	Pielęgniarki i położne	
Typ C																			
	POLSKA	315	696	109	71	60	0	1402	309	1356	348	0	0	1	0	0	3	0	
	Ukraina	3	3	4	48	25	0	777	91	1322	3	0	0	0	0	0	0	0	
	Moldawia	0	0	2	2	0	0	1	207	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Białoruś	1	0	1	0	3	0	515	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Rosja	3	3	2	0	2	0	5	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	
	Zachodniopomorskie	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	
	Ukraina	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Moldawia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Białoruś	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Rosja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Pomorskie	2	0	1	1	1	0	206	2	69	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Ukraina	0	0	1	1	1	0	203	2	69	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Moldawia	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Białoruś	0	0	0	0	0	0	1	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Rosja	0	0	0	0	0	0	2	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.gov.pl/web/rodzina/statystyka-dotyczajaca-zatrudnienia-cudzoziemcow, tab. 9., [dane: 10.01.2026].

Zezwolenia na pracę typu C obejmowały grupy zawodów o niskich kwalifikacjach zawodowych. W rozkładzie ogólnej liczby wydanych zezwoleń typu C dominowały zawody wynikające z kol. 6. (obywatele Ukrainy stanowili 41,7%), z kol. 8. (Ukraińcy stanowili 55,4%, Białorusini 36,7%), z kol. 9. (Ukraińcy stanowili odpowiednio 29,4% oraz Mołdawianie 67,0%), natomiast dla grupy zawodów wynikających z kol. 11. większość stanowili Ukraińcy (97,5%). W zachodniopomorskim w analizowanym okresie nie wydano żadnych zezwoleń na pracę typu C. Natomiast w pomorskim zezwolenia związane były z grupami zawodów wynikającymi z kol. 8. i 10. i dotyczyły Ukraińców, stanowiących odpowiednio 98,5% i 100,0%. W odniesieniu do obywateli pozostałych państw odsetek wydanych zezwoleń typu C był niewielki lub nie wydano stosownych zezwoleń.

Tab. nr 6. Rozkład wydanych zezwoleń na pracę dla cudzoziemców z państw wschodnich typu D według obywatelstwa i grup zawodów w układzie wojewódzkim (I półrocze 2019 roku)

1.	Obywatelstwo	według grup wielkich zawodów								według grup zawodów i specjalności								w tym		18.
		2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.	W tym nauczyciele języków obcych	Lekarze		
Typ D																				
	POLSKA	21	26	145	0	2	0	857	71	315	7	0	1	1	0	0	0	1	0	
	Ukraina	1	11	2	0	0	0	418	37	80	2	0	1	1	0	0	0	0	0	
	Moldawia	0	0	0	0	0	0	0	0	50	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Białoruś	0	0	0	0	0	0	117	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Rosja	0	3	0	0	0	0	32	0	10	3	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Zachodniopomorskie	0	0	0	0	0	0	1	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Ukraina	0	0	0	0	0	0	1	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Moldawia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Białoruś	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Rosja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Pomorskie	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Ukraina	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Moldawia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Białoruś	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Rosja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.gov.pl/web/rodzina/statystyka-dotyczajaca-zatrudnienia-cudzoziemcow, tab. 1.1., [dane: 10.01.2026].

Zezwolenia na pracę typu D dotyczyły grup zawodów wymagających prostych kwalifikacji zawodowych. W ogólnym rozkładzie wydanych zezwoleń, przypadły one obywatelom Ukrainy (kol. 2. (42,3%), dla zawodów wynikających z kol. 8. stanowiły odsetek przypadający odpowiednio dla: Ukraińców 48,8%, Białorusinów 13,6% oraz Rosjan 3,7%, dla kol. 9. Ukraińcy stanowili 52,1%. Rozkład odsetka w grupie zawodów wynikających z kol. 10 wyniósł odpowiednio dla: Ukraińców 25,4%, Mołdawian 15,9% oraz Rosjan 3,2%. Zezwolenia na pracę typu D w odniesieniu dla województw nadmorskich dotyczyły wyłącznie zachodniopomorskiego i dla grup zawodów wynikających z kol. 8. i 10., objęły wyłącznie Ukraińców, a ich odsetek stanowił odpowiednio po 100,0%. Odsetek wydanych zezwoleń typu D w odniesieniu do obywateli innych państw był niewielki lub przedmiotowych zezwoleń nie wydano.

Tab. nr 7. Rozkład wydanych zezwoleń na pracę dla cudzoziemców z państw wschodnich typu E według obywatelstwa i grup zawodów w układzie wojewódzkim (I półrocze 2019 roku)

1.	Obywatelstwo	według grup wielkich zawodów								według grup zawodów i specjalności							w tym		18.
		2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.	W tym nauczyciele języków obcych		
																	Lekarze	Pielęgniarki i położne	
Typ E		6	14	13	1	0	0	737	13	90	2	0	0	2	0	0	0	0	0
	POLSKA	0	1	1	0	0	0	299	11	12	0	0	0	1	0	0	0	0	0
	Ukraina	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Moldawia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Białoruś	0	4	5	1	0	0	393	1	77	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Rosja	0	1	0	0	0	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Zachodniopomorskie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Ukraina	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Moldawia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Białoruś	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Rosja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Pomorskie	0	1	0	0	0	0	147	1	19	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Ukraina	0	0	0	0	0	0	25	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Moldawia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Białoruś	0	0	0	0	0	0	85	0	16	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Rosja	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.gov.pl/web/rodzina/statystyka-dotyczajaca-zatrudnienia-cudzoziemcow, tab. 13., [dane: 10.01.2026].

Także i w tym przypadku obszar analizy obejmował zawody o prostych i nieskomplikowanych kwalifikacjach zawodowych. Odsetek udziału obcokrajowców w ogólnej liczbie wydanych zezwoleń na pracę typu E dotyczył wybranych grup zawodów, a ich rozkład kształtował się dla danych wynikających z kol. 8. (Ukraińcy 40,6%, Białorusini 53,2%), z kol. 9. Ukraińcy 84,6%, z kol. 10. (Ukraińcy 12,2%, Białorusini 85,6%). Odsetek przedmiotowych zezwoleń dla województw nadmorskich dotyczył wyłącznie pomorskiego, a ich dominanta wynikająca z zawodów miała rozkład wynikający z danych z kol. 8. (Ukraińcy 17,0%, Białorusini 57,8%), z kol. 10. (Ukraińcy 15,8%, Białorusini 84,2%). Odsetek zezwoleń typu E w przypadku pozostałych państw nie miał istotnego wpływu na udział zezwoleń wydanych ich obywatelom (lub zezwoleń tych nie wydano). Swoista rola w zatrudnieniu, w tym obcokrajowców, przypadła na szeroko rozumiany sektor przedsiębiorstw^[25].

W województwach nadmorskich struktura zapotrzebowania na zawody ulegała niewielkim przeobrażeniom, a cechą charakterystyczną było zawężanie listy zawodów nadwyżkowych. Według badań w pomorskim (dane na 2019 rok) zawody nadwyżkowe stanowiły zaledwie 2% (ekonomiści, pracownicy biur podróży i obsługi turystycznej, zrównoważone 65% (z nadwyżki do równowagi przesunęli się filozofowie, historycy, politolodzy i kulturoznawcy; specjaliści technologii żywności i żywienia oraz rolnicy i hodowcy), natomiast z deficytu do równowagi przenieśli się zawody m.in. lekarze, lakiernicy, tapicerzy, marynarze, pracownicy obsługi statków i portów) i deficytowe stanowiły 33% (z równowagi do deficytu przesunęli się: kierownicy budowy, monterzy okien, szklarze, monterzy konstrukcji metalowych, robotnicy budowlani, cieśle, stolarze budowlani, dekarze, blacharze budowlani, elektrycy, elektromechanicy, elektromonterzy, murarze, betoniarze, tynkarze, pracownicy robót wykończeniowych, brukarze, spawacze, kierowcy samochodów ciężarowych i ciągników siodłowych, magazynierzy, kucharze, pomoce

²⁵ W skład sektora przedsiębiorstw wchodzi podmioty prowadzące działalność gospodarczą m.in. w zakresie: leśnictwa i pozyskiwania drewna; rybołówstwa w wodach morskich, przetwórstwa przemysłowego, działalności związanej z rekultywacją, budownictwa, handlu hurtowego i detalicznego, naprawy pojazdów, transportu i gospodarki magazynowej, działalności związanej z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi, informacji i komunikacji, działalności z zakresu doradztwa/agencji np. zawodowego, działalności naukowo-technicznej, działalności usługowej. *Komunikat o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa pomorskiego w listopadzie 2019 r.*, nr 11/2019 (Gdańsk: Urząd Statystyczny w Gdańsku, 2019).

kuchenne, kelnerzy i kucharze, pielęgniarki i położne, pracownicy ds. budownictwa drogowego, pracownicy leśni). W zachodniopomorskim zawody nadwyżkowe stanowiły 2,8%, a zaliczono do nich: ekonomistów, filozofów, historyków, politologów i kulturoznawców, socjologów i specjalistów ds. badań społeczno-ekonomicznych oraz specjalistów technologii żywności i żywienia, zawody zrównoważone stanowiły 73,3%, a deficytowe, stanowiące 23,9%, strukturą nie odbiegały od swoich odpowiedników w odniesieniu do województwa pomorskiego[26]. Stąd dla zachodniopomorskiego przedsiębiorcy w większości prezentowanych obszarów działalności gospodarczej oceniali koniunkturę gospodarczą niekorzystnie, m.in. w sekcji zakwaterowania i gastronomii, jedynie pozytywne oceny wyrazili przedsiębiorcy sekcji informacji i komunikacji oraz handlu hurtowego, natomiast dla pomorskiego koniunktura także oceniana była negatywnie przez przedsiębiorców z większości rodzajów działalności gospodarczej, szczególnie w sekcji zakwaterowania i gastronomii, dobrą koniunkturą cieszyła się sekcja informacji i komunikacji. Wzrost atrakcyjności miejsc pracy i wynagrodzeń nie zawsze był skutecznym instrumentem zaspokojenia potrzeb pracodawców. Stąd wykazywali oni wzrost zainteresowania w kierunku uzupełniania wakatów pracownikami spoza regionu, w tym cudzoziemcami[27].

Największe trudności, akcentowane przez pracodawców zachodniopomorskich, stanowiły bariery związane m.in. z kosztami zatrudnienia. W wybranych sekcjach dla zachodniopomorskiego kształtowały się one następująco

²⁶ Do przyczyn deficytów leżących po stronie potencjalnych pracobiorców zaliczano: brak wymaganych kwalifikacji, brak doświadczenia lub uprawnień oraz ogólny brak chętnych do pracy w zawodzie. Do przyczyn leżących po stronie oferowanych warunków zatrudnienia zaliczano: niskie wynagrodzenie, trudne/ciężkie warunki pracy oraz wymagana duża dyspozycyjność. *Barometr zawodów 2019* (Gdańsk: Wojewódzki Urząd Pracy, 2019), 2-16; *Barometr zawodów 2019* (Szczecin: Wojewódzki Urząd Pracy, 2019), 17-19; zarządzenie nr 37/2018 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 171/2010 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 15 kwietnia 2010 r. w sprawie ustalenia wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców na terenie województwa zachodniopomorskiego o aktualny załącznik – „Listę zawodów deficytowych w Województwie Zachodniopomorskim według struktury klasyfikacji zawodów i specjalności” (Dz.Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2018 r. poz. 862).

²⁷ Sytuację na rynku będą determinowały w przyszłości nowe technologie m.in. postępująca automatyzacja i robotyzacja pracy będzie generowała spadek zatrudnienia w produkcji, przemyśle, rzemiośle czy rolnictwie, kosztem przyrostu nowych miejsc pracy (nowych zawodów) związanych z technologią i biznesem (przypp. aut.).

(dane na grudzień 2019): budownictwo – 61,2% (58,2% w 2018); handel hurtowy – 49,9% (46,5% w 2018); handel detaliczny – 73,7% (38,9% w 2018); usługi – 54,5% (63,3% w 2018). Na uwagę zasługiwała także cecha, jaką była „niepewność ogólnej sytuacji gospodarczej”, która dla wybranych sekcji kształtowała się następująco, dla: budownictwa – 34,7%, handlu hurtowego – 29,9%, handlu detalicznego – 39,1%, usług – 40,1%^[28]. Odpowiednio dla pomorskiego: budownictwo – 54,7% (56,6% w 2018); handel hurtowy – 43,2% (37,5% w 2018); handel detaliczny – 59,0% (43,2% w 2018); usługi – 62,5% (60,2% w 2018). Na uwagę zasługiwała także cecha, jaką była „niepewność ogólnej sytuacji gospodarczej”, która dla wybranych sekcji kształtowała się następująco, dla: budownictwa – 34,7%, handlu hurtowego – 29,9%, handlu detalicznego – 39,1%, usług – 40,1%, odpowiednio dla pomorskiego: budownictwo – 28,4%, handlu hurtowego – 39,4%, handlu detalicznego – 41,9%, usług – 24,1%^[29].

We współczesnych społeczeństwach dominuje stała, naturalna dążność do ulepszania i doskonalenia przyjętego modelu społeczno-ekonomicznego, warunków socjalno-bytowych, bezpieczeństwa, prawa do pracy za godziwe wynagrodzenie itp. Powyższe wynika z naturalnych dążeń i oczekiwań społeczeństw. Podmioty, instytucje, regiony, państwa i gospodarki, które z zewnątrz postrzegane i oceniane są jako dobre, to te, które zapewniają swoim społeczeństwom wysokie standardy rozwoju społeczno-zawodowego i dobrobytu. Zbliżone oczekiwania mają także migranci bez względu na kraj docelowy. Obecnie Polska także jest atrakcyjnym miejscem migracji, szczególnie dla wschodnich sąsiadów, którzy stanowią najliczniejszą grupę migrantów, a ich liczba ma tendencję wzrostową. Jednak ze względu na powszechne wykonywanie przez migrantów wschodnich pracy nierejestrowanej oraz bliżej nieznaną skalę nielegalnych pobytów, trudno precyzyjnie oszacować zarówno liczbę migrantów wschodnich przebywających na terenie Polski, jak i liczbę migrantów zarobkowych. Cechą charakterystyczną jest wysoka aktywność zawodowa obu grup.

7 | Podsumowanie

W wyniku liberalizacji polityki zatrudnienia wobec migrantów wschodnich (system oświadczeń) notuje się wzrost zainteresowania korzystaniem z legalnych dróg zatrudnienia. Migracja obywateli państw wschodnich do Polski ma dla większości charakter krótkoterminowy – cyrkulacyjny.

Cudzoziemcy ukraińscy znajdują przede wszystkim zatrudnienie na drugorzędnym rynku pracy (rolnictwo, budownictwo, usługi domowe, handel detaliczny) tzn. na stanowiskach niewymagających wysokich kwalifikacji zawodowych, mimo niejednokrotnego ich posiadania. Migracja ekonomiczna uzupełnia niedobory siły roboczej na polskim rynku pracy, w takim aspekcie, iż obcokrajowcy najczęściej wykonują pracę, której obywatele polscy nie chcą się podjąć lub podejmują ją niechętnie. Jest rzeczą oczywistą, że podejmowanie pracy poniżej posiadanych kwalifikacji zawodowych prowadzi do marnotrawstwa intelektualnego „mózgów” i deprecjacji nabytych kwalifikacji zawodowych. Migracja wpływa korzystnie na spadek bezrobocia w kraju pochodzenia i pośrednio rozładowuje napięcie społeczne związane z niekorzystną sytuacją gospodarczą kraju. Natomiast negatywnym aspektem odpływu zasobów pracy jest fakt, że największą mobilnością społeczno-ekonomiczną charakteryzują się osoby najbardziej przedsiębiorcze. Z perspektywy kraju pochodzenia mobilność społeczno-zawodowa to nie tylko zacieśnianie więzi społecznych z mieszkańcami i pracodawcami polskimi, ale to także sytuacja korzystnie wpływająca na rozwój państwa pochodzenia dzięki transferom finansowym z zagranicy. Jest to równoznaczne ze wzrostem dochodów gospodarstw domowych, co w efekcie przekłada się na wzrost konsumpcji krajowej.

Reasumując, w zakresie poprawy efektywności współpracy między państwami wydaje się, że zasadniczym celem powinny być działania zmierzające do ograniczania „szarej strefy” na rzecz legalnego zatrudnienia m.in. poprzez:

- prowadzenie bardziej skutecznej kampanii informacyjno-szkoleniowej (np. Urzędy Pracy, PUIG i ich odpowiedniki) w celu informowania o korzy-

²⁸ GUS, *Koniunktura gospodarcza, opinie formułowane przez jednostki z siedzibą w województwie zachodniopomorskim – grudzień 2019 r.*

- ściach płynących z legalnego zatrudnienia i konsekwencjach pracy nielegalnej;
- ściganie i publiczne napiętnowanie nieuczciwych pośredników (np. regionalna praca, TV);
 - systematyczne doskonalenie skuteczności systemu instytucjonalnego oddziałującego na nielegalne zatrudnienie, w tym ze strony pracodawców jak i samych migrantów;
 - zwiększenie nadzoru instytucjonalnego nad systemem wydawania oświadczeń w zakresie uniemożliwiającym handel oświadczeniami, w tym wzmocnienie monitoringu nad realizacją przedmiotowych deklaracji wynikających z treści oświadczeń;
 - wdrożenie bardziej zliberalizowanych i uproszczonych procedur pozyskiwania pozwoleń na pracę, w tym wydłużenie maksymalnego okresu zatrudnienia na podstawie oświadczeń (np. w zależności od typu zezwolenia na pracę w tym zezwoleń na pobyt czasowy powyżej 3 lat);
 - umożliwienie (zainteresowanym zalegalizowaniem swojego pobytu) korzystania z programu „Mieszkanie na start”;
 - uelastycznienie mobilności społeczno-zawodowej migrantów m.in. poprzez mniej sformalizowane zmiany form zatrudnienia u innych pracodawców oraz liberalizację zatrudnienia cyrkulacyjnego (np. w drodze złagodzenia polityki wizowej);
 - dobór profesjonalnych kadr administracyjnych do obsługi cudzoziemców, co wraz z dofinansowaniem tego rodzaju działalności (zwiększenie etatów) będzie owocowało skróceniem czasu obsługi cudzoziemców.

Bibliografia

- Bożyk Paweł, *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*. Warszawa: PWE, 2008.
- Cieślak-Wróblewska Anna, „Ukraińcy pomogli, ale nie we wszystkim” *Rzeczpospolita*, nr 255 (2019).
- Eisenstadt Shmuel N., „Analysis of Patterns of Immigration and Absorption of Immigrants” *Population Studies* 7, nr 2 (1953): 167-180.

²⁹ GUS, *Koniunktura gospodarcza, opinie formułowane przez jednostki z siedzibą w województwie pomorskim – grudzień 2019 r.*

- Grzywacz Waldemar, *Społeczno-gospodarcze problemy ekonomii i polityki gospodarczej*. Szczecin: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne w Szczecinie, 1996.
- Holzer Jerzy Zdzisław, *Demografia*. Warszawa: PWE, 1999.
- Jurgilewicz Marcin, *Rola terenowych organów administracji publicznej w zapewnianiu bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce*. Warszawa: Difin, 2023.
- Kisiel-Łowczyc Anna Barbara, *Współczesna gospodarka światowa*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2000.
- Komunikat o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa pomorskiego w listopadzie 2019 r.*, nr 11/2019. Gdańsk: Urząd Statystyczny w Gdańsku, 2019.
- Kopaliński Władysław, *Słownik wyrazów obcych*. Warszawa: PWN, 2002.
- Kryńska Elżbieta, *Mobilność zasobów pracy*. Studia i Monografie. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2000.
- Mordoch A., *Emigracja lekarzy z Polski*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa, 2011.
- Noga Marian, Magdalena Kinga Stawicka, *Rynek pracy w Polsce w dobie integracji i globalizacji*. Warszawa: CeDeWu, 2009.
- Otto Piotr, Marek Chądzyński, „Będzie coraz mniej przyjazdów z Ukrainy” *Dziennik Gazeta Prawna*, 18.12.2019.
- Siemionczuk G., „Ukraińcy motorem polskiej gospodarki” *Rzeczpospolita*, nr 255 (2019).
- Soldaczuk Józef, Zbigniew Kamecki, Paweł Bożyk, *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne. Teoria i polityka*. Warszawa: PWE, 1983.
- Szczygielska Irena, *Migracje zarobkowe kobiet i ich wpływ na funkcjonowanie rodzin*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 2013.
- Witaszek Zbigniew, M. Zaorski, „Migracje ludności w aspekcie mobilności społeczno-zawodowej na przykładzie Ukrainy”, [w:] *Europa w dobie kryzysu migracyjnego*, red. A. Kwiatkowski. 139-140. Kraków: Instytut Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Pomorskiej w Słupsku, 2016.



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>

Wymiar urlopu wypoczynkowego nauczyciela zatrudnionego w zespole szkolno-przedszkolnym prowadzonym przez jednostkę samorządu terytorialnego

The Length of Annual Leave for a Teacher Employed in School-Preschool Complexes Managed by Local Government Units

Abstract

This article addresses the legal regulations governing the length of annual leave and the procedure for granting it to teachers employed in school–preschool complexes managed by local government units. The coexistence of two distinct legal regimes within a single organizational unit – term-time (applicable to schools) and non-term (applicable to preschools) – creates significant interpretative doubts in labor law practice. The primary scientific objective of this study is to establish consistent principles for determining the leave entitlements of teachers performing duties in both types of institutions or changing positions during the calendar year, as well as to evaluate the applicability of the Labor Code to this group of employees. The research thesis posits that the current legal framework under the Teachers' Charter fails to provide sufficient clarity regarding leave calculation in composite organizational structures, and that adopting an interpretation based on the criterion of dominant working time (functional proportionality) prevents operational paralysis of the institution and avoids violating the principle of equal treatment of employees. The study primarily employs the legal-dogmatic method, involving a comprehensive analysis of the Teachers' Charter, the Education Law, and the Labor Code, complemented by functional, teleological, and systemic methods of interpretation, alongside an analysis of judicial decisions, administrative supervisory rulings, and legal doctrine. In conclusion, specific *de lege ferenda* proposals are formulated.

SŁOWA KLUCZOWE: nauczyciel, urlop wypoczynkowy, zespół szkolno-przedszkolny, Karta Nauczyciela, jednostka samorządu terytorialnego, prawo pracy, prawo oświatowe, urlop feryjny, urlop nieferyjny, dyrektor szkoły

KEYWORDS: teacher, annual leave, school–preschool complex, Teachers' Charter, local government unit, labor law, education law, term-time leave, non-term leave, school principal

PIOTR SKOREK – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Pomorski w Słupsku, e-mail: piotr.skorek@upsl.edu.pl, ORCID – 0000-0002-7587-6184.

1 | Zespół szkolno-przedszkolny

Na podstawie art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 91 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r., poz. 737 z późn. zm.), jednostki samorządu terytorialnego są uprawnione do tworzenia zespołu szkolno-przedszkolnego^[1]. Utworzenie tej jednostki oświatowej wymaga podjęcia uchwały przez organ stanowiący. Podjęta uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, tym samym nie wymaga publikacji w odpowiednim dzienniku urzędowym danego województwa^[2]. Jest ona ogłaszana w biuletynie informacji publicznej danej jednostki samorządu terytorialnego^[3]. Dopuszczalne jest przy tym połączenie, o ile przedszkola mają siedzibę na obszarze objętym obwodem danej szkoły podstawowej^[4]. Utworzenie lub rozszerzenie zespołu szkół lub placówek nieartystycznych prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego wymaga uprzedniej pozytywnej opinii kuratora oświaty.

Wydaje się, że najczęściej decyzje o zmianach organizacyjnych w strukturze jednostek oświatowych motywowane są względami ekonomicznymi,

1 Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, Dz. U. z 2024 r., poz. 737 z późn. zm., art. 10 ust. 1 i 2, art. 91.

2 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt: I OSK 54/11; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt: II SA/Bd 587/09; postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 3 października 2017 r., sygn. akt: III SA/Kr 481/17; rozstrzygnięcie nadzorcze nr PN-II.4131.74.2025 Wojewody Lubelskiego z dnia 24 marca 2025 r. stwierdzające nieważność uchwały Nr XII/72/2025 Rady Gminy Rachanie w sprawie utworzenia Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Rachaniach oraz nadania Statutu, w części obejmującej jej § 5 w brzmieniu: „od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego”, Dz. Urz. Woj. Lub. z 2025 r., poz. 1706; rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-II.4131.107.2024 Wojewody Podlaskiego z dnia 24 maja 2024 r. stwierdzające nieważność części uchwały Nr XLVIII/443/2024 Rady Gminy Augustów z dnia 26 kwietnia 2024 r. w sprawie likwidacji Zespołu Wychowania Przedszkolnego w Kolnicy, Dz. Urz. Woj. Podl. z 2024 r., poz. 2687.

3 Uchwała Nr XIV/244/IX/2025 Rady Miasta Poznania z dnia 17 stycznia 2025 r. w sprawie utworzenia Zespołu Szkolno-Przedszkolnego nr 20 w Poznaniu, z siedzibą przy ul. Stanisława Rostworowskiego 15, i nadania mu statutu; uchwała nr 241/VIII/2025 Rady Miasta Lublin z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie utworzenia Zespołu Szkolno-Przedszkolnego nr 3 w Lublinie oraz nadania statutu.

4 Łukasz Korzeniowski, [w:] *Prawo oświatowe*, red. Grzegorz Krawiec (Warszawa: C.H. Beck, 2025), 386; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 29 maja 2018 r., sygn. akt: III SA/Kr 267/18.

w szczególności koniecznością racjonalizacji wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego na zadania oświatowe[5]. W tym kontekście oszczędności najczęściej dotyczą pracowników niebędących nauczycielami, zatrudnianych na podstawie przepisów ustawy o pracownikach samorządowych na stanowiskach urzędniczych oraz pomocniczych i obsługowych. Redukcja liczby tych etatów bądź łączenie obowiązków w ramach jednego stanowiska służy ograniczeniu kosztów osobowych, które stanowią istotną pozycję w budżetach gminnych szkół i przedszkoli. Takie działanie może być w konsekwencji uznane za zgodne z zasadą dokonywania wydatków ze środków publicznych, która jest opisana w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych[6].

Funkcję pracodawcy dla pracowników wykonujących pracę w szkole lub przedszkolu wykonuje zespół szkół dla obu tych placówek[7]. Faktycznie osobą wykonującą czynności z zakresu prawa pracy za pracodawcę jest dyrektor tej placówki[8], jednostka samorządu terytorialnego nie ma kompetencji do ingerowania w ten stosunek[9]. Organ stojący na czele zespołu szkolno-przedszkolnego jest odpowiedzialny w szczególności za nawiązywanie i rozwiązywanie stosunku pracy, udzielanie urlopów, przyznawanie nagród czy nakładanie kar porządkowych, jak też udzielanie pełnomocnictwa procesowego do występowania w sprawie przed sądem pracy. W przypadku tego ostatniego istotne jest, aby pełnomocnik obok pełnomocnictwa dysponował odpisem aktu powierzenia stanowiska dyrektora. Umocowanie udzielone przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego (odpowiednio: wójta, burmistrza (prezydenta miasta), zarząd powiatu, zarząd województwa) jest podstawą prawną sprawowania funkcji dyrektora zespołu szkolno-przedszkolnego[10]. W przypadku zaś sporu pomiędzy szkołą a jej

5 Maciej Pilch, [w:] Artur Olszewski, Maciej Pilch, *Prawo oświatowe. Komentarz*, wyd. 3 (Warszawa: C.H. Beck, 2022), art. 91; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 sierpnia 2021 r., sygn. akt: III SA/Łd 448/21.

6 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2024 r., poz. 1530 z późn. zm., art. 44 ust. 3.

7 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., sygn. akt: I PKN 523/00; wyrok Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku z dnia 28 lutego 2018 r., sygn. akt: VI P 238/16.

8 Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe..., art. 68 ust. 5.

9 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 maja 2000 r., sygn. akt: II SA 143/00.

10 Pilch, [w:] *Prawo oświatowe. Komentarz...*, art. 63, s. 442.

dyrektorem, podmiotem wykonującym czynności z zakresu prawa pracy jest organ prowadzący zespół szkolno-przedszkolny^[11].

Nauczyciele są zatrudniani na podstawie ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, która stanowi ich podstawową pragmatykę służbową^[12]. Artykuł 10 Karty Nauczyciela wskazuje formy nawiązania stosunku pracy z nauczycielami, tj. mianowanie i umowa o pracę^[13]. Wybór jednej z tych form jest ściśle uzależniony i determinowany przede wszystkim przez stopień awansu zawodowego danego kandydata oraz przez spełnienie przez niego wymogu posiadania kwalifikacji do zajmowania określonego stanowiska, jak też istnienie warunków do zatrudnienia nauczyciela^[14]. W przypadku spełnienia przez nauczyciela warunków opisanych w art. 10 ust. 5 pkt 5 i 6 Karty Nauczyciela (tj. posiadanie wymaganych kwalifikacji do zajmowania danego stanowiska oraz istnienia warunków do zatrudnienia nauczyciela w szkole w pełnym wymiarze zajęć na czas nieokreślony), dyrektor ma obowiązek nawiązać stosunek pracy na podstawie mianowania^[15].

Wymiar urlopu wypoczynkowego nauczyciela zatrudnionego w zespole szkolno-

2 | -przedszkolnym prowadzonym przez jednostkę samorządu terytorialnego

W przypadku zespołów szkolno-przedszkolnych, pomimo występowania jednego pracodawcy dla zatrudnionych w nich nauczycieli, wymiar urlopu nie powinien być jednakowy. Odmienność organizacji pracy wymaga, aby

¹¹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe..., art. 10 ust. 1 pkt 6.

¹² Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, Dz. U. z 2024 r., poz. 986 z późn. zm., art. 10 ust. 1.

¹³ Beata Zajda, [w:] *Karta Nauczyciela. Komentarz*, red. Krzysztof Gawroński (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), art. 10, s. 221.

¹⁴ Ibidem, s. 221-231; zob. też: Dariusz Dwojewski, „Wybrane problemy zatrudniania nauczycieli w szkołach i placówkach publicznych podległych jednostkom samorządu terytorialnego” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 7-8 (2013): 188-208; Krzysztof Piwowarczyk, „Podstawy nawiązania stosunku pracy z nauczycielem mianowanym” *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*, nr 1 (2007): 319-326; Piotr Prusinowski, „Akt mianowania”, [w:] *System Prawa Pracy. Tom XI. Pragmatyki pracownicze*, red. Krzysztof W. Baran, Zbigniew Góral (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 1136-1137.

¹⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 lipca 2019 r., sygn. akt: II PK 43/18; wyrok Sądu Rejonowego w Puławach z dnia 27 lipca 2021 r., sygn. akt: IV P 137/20.

nauczyciel realizujący godziny w przedszkolu miał prawo do urlopu nie tylko w okresie wskazanym w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie organizacji roku szkolnego, ale też w innym czasie, ustalonym indywidualnie z pracodawcą, zgodnie z planem urlopu^[16]. Taki sposób organizacji wypoczynku odpowiada realiom funkcjonowania przedszkoli, które w przeciwieństwie do szkół prowadzą działalność dydaktyczno-wychowawczą przez cały rok kalendarzowy, bez przerw w postaci ferii zimowych i letnich. Podobnie wymiar urlopu powinien być określany w oddziałach przedszkolnych znajdujących się w szkołach podstawowych. Jak wskazało Ministerstwo Edukacji Narodowej: „Do organizacji pracy oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej należy więc stosować te same przepisy co do organizacji pracy przedszkola. Oddział przedszkolny nie wchodzi bowiem w skład struktury organizacyjnej (klas) szkoły podstawowej. Oddział przedszkolny, tak jak przedszkole, nie może zatem pracować w systemie feryjnym”^[17]. W konsekwencji nauczyciele realizujący obowiązki dydaktyczne w części szkolnej zespołu szkolno-przedszkolnego korzystają z urlopu wypoczynkowego na zasadach właściwych dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach (tj. w okresie ferii szkolnych), natomiast nauczyciele prowadzący zajęcia wyłącznie w części przedszkolnej nabywają prawo do urlopu na zasadach obowiązujących w placówkach nieferyjnych.

Zgodnie z treścią art. 64 ust. 1 Karty Nauczyciela „Nauczycielowi zatrudnionemu w szkole, w której w organizacji pracy przewidziano ferie szkolne, przysługuje urlop wypoczynkowy w wymiarze odpowiadającym okresowi ferii i w czasie ich trwania”^[18]. Przewidziany urlop w art. 64 ust. 1 dotyczy najczęściej pracowników dydaktycznych, zatrudnionych w szkołach podstawowych oraz ponadpodstawowych, dla których organem prowadzącym jest jednostka samorządu terytorialnego. W praktyce okres ustawowego wypoczynku trwa przez dwa tygodnie w okresie zimowym, tj. od połowy stycznia do końca lutego, zaś ferie letnie rozpoczynają się w dniu następującym po dniu zakończenia rocznych zajęć dydaktyczno-wychowawczych i kończą

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie organizacji roku szkolnego.

¹⁷ Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej z dnia 21 kwietnia 2011 r. na interpelację nr 21460 w sprawie długości urlopu wypoczynkowego przysługującego nauczycielowi.

¹⁸ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela..., art. 64 ust. 1.

się z dniem 31 sierpnia^[19]. Szczegółowe informacje o dacie rozpoczęcia tych pierwszych są ogłaszane na stronie Ministerstwa Edukacji Narodowej, nie później niż do końca czerwca każdego roku poprzedzającego o dwa lata rok, w którym będą trwały ferie zimowe^[20]. Ogłaszając termin rozpoczęcia ferii zimowych, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania jest zobowiązany do zasięgnięcia opinii wojewodów oraz kuratorów oświaty. Jak wskazało Ministerstwo Edukacji Narodowej w odpowiedzi na interpelację poselską: „[...] terminy urlopu wypoczynkowego nauczycieli zostały skorelowane z terminem ferii szkolnych, w czasie których uczniowie nie uczęszczają do szkoły. Tak więc nie jest możliwe, żeby nauczyciele szkoły, w której w organizacji pracy przewidziano ferie szkolne, mogli wykorzystywać urlop wypoczynkowy w dowolnym terminie, w czasie całego roku szkolnego”^[21].

Udzielany urlop powinien być co do zasady nieprzerwany; dyrektor nie może ingerować w czas wolny nauczyciela. Wyjątki od wskazanej zasady mogą wystąpić wyłącznie w przypadkach wyraźnie przewidzianych przepisami prawa, w tym zwłaszcza w sytuacjach nadzwyczajnych, wymagających obecności nauczyciela ze względu na szczególne potrzeby organizacyjne szkoły, o ile przewiduje to ustawa. Za te należy, zgodnie z art. 64 ust. 2 Karty Nauczyciela, uznać: udział nauczyciela w egzaminach, koniecznych pracach związanych z zakończeniem roku szkolnego oraz rozpoczęciem nowego roku szkolnego, a także opracowywanie szkolnego zestawu programów oraz uczestniczenie w doskonaleniu zawodowym w określonej formie^[22]. Skorzystanie przez dyrektora z uprawnienia do przerywania urlopu wypoczynkowego, w przypadku zaistnienia przesłanek określonych w art. 64 ust. 2, nie może mieć charakteru bezterminowego. Jest ono ograniczone czasem siedmiu dni, co istotne, nie ma znaczenia, w jakim wymiarze godzinowym nauczyciel wykonywał powyższe czynności. Wynika to z faktu,

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie organizacji roku szkolnego, Dz. U. z 2023 r., poz. 1211, § 3 ust. 1 pkt 2 i 4.

²⁰ <https://www.gov.pl/web/edukacja/terminy-ferii-zimowych-w-roku-szkolnym-20252026> [dostęp: 8.07.2025]; <https://www.gov.pl/web/edukacja/terminy-ferii-zimowych-w-roku-szkolnym-20262027> [dostęp: 8.07.2025].

²¹ Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji z dnia 10 grudnia 2024 r. na interpelację nr 6482 w sprawie elastyczności systemu pracy nauczycieli oraz niematerialnych czynników wpływających na atrakcyjność zawodu.

²² Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela..., art. 64 ust. 2.

iż jest on rozliczany dobowo[23]. Tytułem przykładu, wystarczy już jedna godzina uczestniczenia w czynnościach opisanych w art. 64 ust. 2 Karty Nauczyciela do uznania, iż dyrektor wykorzystał jeden z przysługujących mu siedmiu dni. Przyjęcie innej wykładni tego przepisu mogłoby prowadzić do nadużyć. Przykładowo, dyrektor szkoły, powołując się na konieczność opracowania dokumentacji wewnętrznej, mógłby wezwać nauczyciela do placówki jedynie na godzinę, nie tracąc przy tym dnia z dostępnego limitu, co de facto prowadziłoby do obejścia ustawowego ograniczenia. Mógłby bowiem tak wzywać nauczyciela „na godzinę” przez cały okres ferii. Nauczyciel w tym wypadku nie mógłby zaplanować dłuższego wyjazdu, gdyż musiałby się spodziewać wezwania od pracodawcy. Takie działanie pracodawcy należałoby uznać za naruszenie konstytucyjnego prawa do płatnego urlopu[24]. Pracownik zostałby pozbawiony prawa do płatnego i nieprzerwanego okresu wypoczynku polegającego na zwolnieniu pracownika z obowiązku świadczenia pracy[25]. Należy również pamiętać, iż zgodnie z treścią art. 64 ust. 3 „nauczyciel ma prawo do nieprzerwanego co najmniej czterotygodniowego urlopu wypoczynkowego”[26]. Powyższy przepis ogranicza prawo do przerywania urlopu nauczyciela w okresie ferii letnich.

Inaczej urlop wypoczynkowy jest regulowany w przedszkolach. W tych jednostkach oświatowych nie ma przewidzianych ustawowo „ferii szkolnych”. Zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli, „przedszkole funkcjonuje przez cały rok szkolny, z wyjątkiem przerw ustalonych przez organ prowadzący przedszkole, na wspólny wniosek dyrektora przedszkola i rady przedszkola, a w przypadku braku rady przedszkola – na wspólny wniosek dyrektora przedszkola i rady rodziców”[27]. W konsekwencji wymiar urlopu dla nauczycieli zatrudnionych

23 Krzysztof Lisowski, Krzysztof Stradomski, *Karta Nauczyciela. Komentarz*, wyd. 3 (Warszawa: C.H. Beck, 2022), 519-525.

24 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, art. 66 ust. 2.

25 Monika Florczak-Wątor, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. Piotr Tuleja (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 243; Wiesław Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2013), 80.

26 Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela..., art. 64 ust. 3.

27 Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli, Dz. U. z 2023 r., poz. 2736 z późn. zm., § 12 ust. 1.

w przedszkolach jest określony w art. 64 ust. 3 Karty Nauczyciela^[28]. Zgodnie z jego treścią „Nauczycielom zatrudnionym w szkołach, w których nie są przewidziane ferie szkolne, przysługuje prawo do urlopu wypoczynkowego w wymiarze 35 dni roboczych w czasie ustalonym w planie urlopów”^[29]. Przepis ten, odmiennie od kodeksu pracy, nie dopuszcza możliwości zrezygnowania z tworzenia planów urlopu^[30]. Odmiennie od nauczycieli pracujących w części szkolnej zespołu szkolno-przedszkolnego, wobec osób mających godziny dydaktyczne w przedszkolu nie stosuje się przepisu art. 64 ust. 2 Karty Nauczyciela. Tym samym na podstawie przepisów tej ustawy, dyrektor nie może zobowiązać ich do wykonywania w okresie urlopu wypoczynkowego czynności na rzecz pracodawcy. O ile brak zastosowania powołanego przepisu nie powinien budzić wątpliwości, należy rozważyć, czy pracodawca może na podstawie art. 167 § 1 kodeksu pracy odwołać z urlopu nauczyciela. Zgodnie z jego treścią: „Pracodawca może odwołać pracownika z urlopu tylko wówczas, gdy jego obecności w zakładzie wymagają okoliczności nieprzewidziane w chwili rozpoczynania urlopu”^[31]. Przerwanie urlopu wypoczynkowego musi być podyktowane okolicznościami obiektywnymi, w szczególności, jeżeli nieobecność pracownika spowodowałaby poważne zakłócenie toku pracy^[32]. Doktryna jako nieprzewidziane okoliczności wymienia m.in.: „konieczność usunięcia awarii urządzeń, niespodziewana kontrola dotycząca stanowiska pracy danego pracownika, niezapowiedziany przyjazd delegacji zagranicznej, przesunięcie się terminu rozprawy sądowej sprawy, w której pracownik reprezentuje pracodawcę”^[33].

Wydaje się, że samo zastosowanie art. 167 § 1 kodeksu pracy wobec nauczycieli pracujących w przedszkolu w ramach zespołu szkolno-przedszkolnego, może stanowić naruszenie prawa materialnego. Przede wszystkim, zgodnie z treścią art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela, kodeks pracy

²⁸ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela..., art. 64 ust. 3; wyrok Sądu Rejonowego w Krośnie z dnia 21 marca 2019 r., sygn. akt: IV P 37/19.

²⁹ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela..., art. 64 ust. 3.

³⁰ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy..., art. 163 § 1¹ Lisowski, Stradomski, *Karta Nauczyciela. Komentarz...*, 525.

³¹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz. U. z 2025 r., poz. 277, art. 167 § 1.

³² Łukasz Pisarczyk, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. 7, red. Ludwik Florek (Warszawa: Wolters Kluwer, 2017), 1004.

³³ Maciej Nałęcz, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. Wojciech Muszalski, Krzysztof Walczak, wyd. 14 (Warszawa: C.H. Beck, 2024), 657.

jest stosowany w przypadkach nieuregulowanych przepisami ustawy³⁴. Skoro zatem ustawodawca w art. 64 ust. 2 Karty Nauczyciela wyraźnie uregulował zasady przerywania urlopu, należy przyjąć, że materię tę uznał za wyczerpująco unormowaną w przepisach pragmatyki zawodowej nauczycieli. Nie przewidziano możliwości odwołania z urlopu nauczyciela nieferyjnego. Gdyby było inaczej, to w Karcie Nauczyciela znalazłby się ustęp poświęcony możliwości przerwania urlopu opiekuna w przedszkolu, tak jak jest to przewidziane dla nauczycieli szkoły.

Niezależnie od podjętych rozważań dotyczących możliwości stosowania art. 167 § 1 kodeksu pracy do nauczycieli pracujących w szkołach nieferyjnych, w ocenie autora trudno w pragmatyce pracy takiego pracownika znaleźć „okoliczności nieprzewidziane w chwili rozpoczynania urlopu”. Przede wszystkim przedszkola zazwyczaj mają przewidziane w swoich statutach przerwy wakacyjne. W tym okresie z reguły jest udzielany pracownikom urlop wypoczynkowy, tak aby nie dochodziło do „paraliżu” organizacyjnego placówki. O planowanej przerwie zazwyczaj wiedzą osoby trzecie czy też organy publiczne. Tym samym w świetle podjętych rozważań trudno uznać, że wobec nauczyciela przedszkola mogą wystąpić „okoliczności nieprzewidziane w chwili rozpoczynania urlopu”.

Odmienne są ustalone zasady udzielania urlopu nauczycielowi realizującemu obowiązki dydaktyczne zarówno w szkole, jak i w przedszkolu w ramach jednego zespołu szkolno-przedszkolnego. W takich okolicznościach kluczowym kryterium determinującym sposób ustalenia urlopu jest proporcja czasu pracy, a w szczególności liczba godzin zajęć dydaktycznych zrealizowanych w każdej z nich. Jeśli nauczyciel realizuje większy wymiar zajęć dydaktycznych w przedszkolu, urlop wypoczynkowy powinien być ustalany na zasadach właściwych dla nauczycieli niekorzystających z urlopu w okresie ferii szkolnych, zgodnie z art. 64 ust. 3a Karty Nauczyciela³⁵. Jeśli zaś nauczyciel realizuje równą liczbę godzin lub większą w szkole, wtedy jego urlop jest ustalany na zasadach feryjnych.

O ile powyższe zasady rozliczania urlopu w zespole szkolno-przedszkolnym nie budzą istotnych wątpliwości interpretacyjnych, o tyle zagadnieniem wymagającym głębszej analizy jest przejście nauczyciela w trakcie roku kalendarzowego ze szkoły do przedszkola w ramach jednego zespołu szkolno-przedszkolnego. Wątpliwości mogą dotyczyć sposobu udzielenia urlopu

³⁴ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela..., art. 91c ust. 1.

³⁵ Ibidem, art. 64 ust. 3a.

wypoczynkowego, jego wymiaru, a także znaczenia momentu dokonania takiego przejścia dla ustalenia uprawnień urlopowych.

W świetle jednego z poglądów prezentowanych w doktrynie, w przypadku przejścia nauczyciela do przedszkola w trakcie roku kalendarzowego, wymiar urlopu wypoczynkowego do końca tego roku pozostaje bez zmian^[36]. Tym samym nauczyciel, który w danym roku kalendarzowym zaczął realizować obowiązki dydaktyczne wyłącznie w przedszkolu, korzysta z urlopu w wymiarze właściwym dla nauczyciela feryjnego, jeżeli wcześniej przysługiwał mu taki właśnie urlop. Stanowisko to opiera się na założeniu, że o wymiarze urlopu w danym roku kalendarzowym decydują okoliczności istniejące na początku tego okresu, a zmiana charakteru miejsca pracy w jego trakcie nie wpływa na sposób ustalenia należnego urlopu za ten konkretny rok. Podstawą prawną takiego założenia jest wymieniany art. 65 oraz art. 64 ust. 5a Karty Nauczyciela^[37]. W świetle tego poglądu, nie można stosować urlopu proporcjonalnego, z uwagi na to, że nie dochodzi do nawiązania stosunku pracy w związku z rozpoczęciem pracy z przedszkolakami. Nie dochodzi do zmiany pracodawcy, jest nim nadal zespół szkolno-przedszkolny. Tym samym nie można stosować literalnie przepisu art. 64 ust. 5a: „Nauczyciel zatrudniony w szkole, w której nie są przewidziane ferie szkolne, w przypadku nawiązania lub ustania stosunku pracy w trakcie roku kalendarzowego, ma prawo do urlopu wypoczynkowego w wymiarze proporcjonalnym do okresu przepracowanego, zgodnie z odrębnymi przepisami”^[38].

Inny pogląd zakłada, że urlop nauczyciela powinien być wyliczony proporcjonalnie, odrębnie dla okresu zajmowania stanowiska w szkole, jak też w przedszkolu^[39]. W myśl tego stanowiska, decydujące znaczenie ma rzeczywisty czas pracy nauczyciela w danym typie placówki, a nie stan zatrudnienia ustalony na początku roku kalendarzowego. W konsekwencji,

³⁶ Marek Młodecki, „Jaki wymiar urlopu wypoczynkowego przysługuje nauczycielowi zatrudnionemu w zespole szkolno-przedszkolnym?”, LEX QA 1735018; Magdalena Fota, „Jaki wymiar urlopu wypoczynkowego przysługuje nauczycielowi zatrudnionemu w oddziale przedszkolnym, który od kwietnia rozpoczął pracę w szkole podstawowej?”, LEX QA 2958554.

³⁷ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela..., art. 65 i art. 64 ust. 5a.

³⁸ Ibidem, art. 64 ust. 5a.

³⁹ Dariusz Dwojewski, „Rozwiązanie problemu urlopu wypoczynkowego w zespole szkolno-przedszkolnym”. <https://www.portaloswiatowy.pl/urlop-wypoczynkowy-nauczyciela/rozwiązanie-problemu-urlopu-wypoczynkowego-w-zespole-szkolnoprzedszkolnym-13926.html> [dostęp: 22.10.2025].

za okres zatrudnienia w szkole nauczycielowi przysługuje urlop w wymiarze właściwym dla nauczycieli korzystających z urlopu w okresie ferii szkolnych, natomiast za czas pracy w przedszkolu urlop w wymiarze ustalonym na zasadach ogólnych, przewidzianych dla nauczycieli zatrudnionych w placówkach nieferyjnych. Wydaje się, że stanowisko to jest uzasadnione potrzebą zachowania proporcjonalności oraz zasadą ekwiwalentności świadczeń pracowniczych, jak również koniecznością zapewnienia spójności z ogólnymi przepisami prawa pracy dotyczącymi nabywania prawa do urlopu wypoczynkowego. Przede wszystkim należy podkreślić, iż przedszkola pracując przez cały rok szkolny, w konsekwencji udzielenie urlopu na zasadach feryjnych może prowadzić do problemów organizacyjnych placówki, która nie będzie w stanie zapewnić odpowiedniej kadry wychowawczej w okresie ferii.

Ustosunkowując się do powyższych stanowisk, wydaje się, że decydujące znaczenie powinien mieć termin, w którym nauczyciel zdecyduje się przejść ze „szkoły” do „przedszkola”. W przypadku zmiany stanowiska po okresie „ferii” (tj. po 31 sierpnia), należy założyć, iż nauczyciel miał prawo skorzystać z całości urlopu wypoczynkowego przewidzianego w szkole. Odpowiednio dwóch tygodni w okresie ferii zimowych oraz co najmniej 62 dni (miesiące lipiec–sierpień) latem. Wydaje się, że udzielenie jeszcze dodatkowego urlopu w okresie wrzesień–grudzień dla nauczyciela, który zaczął realizować wyłącznie swoje godziny w przedszkolu (w ramach zespołu szkolno-przedszkolnego), prowadziłoby do problemów organizacyjnych placówki. Przede wszystkim wyzwaniem organizacyjnym byłoby zapewnienie przedszkolakom zastępstwa na okres nieobecności ich wychowawcy. Ponadto dyrektor zespołu szkolno-przedszkolnego musiałby opłacić wynagrodzenie osoby zastępującej, która wzięła dodatkowe godziny. Wypłata zaś takiego wynagrodzenia byłaby oceniana zgodnie z zasadami celowości i gospodarności wydatków publicznych^[40].

Kolejnym argumentem przemawiającym za stanowiskiem, zgodnie z którym nauczycielowi, który z dniem 1 września przejął obowiązki wychowawcy w przedszkolu, nie przysługuje dodatkowy urlop, jest konieczność respektowania zasady równego traktowania w zatrudnieniu, która wyklucza uprzywilejowanie jednej grupy pracowników względem innych w porównywalnych sytuacjach faktycznych^[41]. W tym wypadku nauczyciel, który we wrześniu, u dotychczasowego pracodawcy, zdecydował

⁴⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych..., art. 44 ust. 3 pkt 1.

⁴¹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy..., art. 18^{3a} § 1.

się prowadzić zajęcia wyłącznie dla przedszkolaków, byłby w pozycji bardziej uprzywilejowanej wobec innych osób prowadzących zajęcia w zespole szkolno-przedszkolnym. Miałby dłuższy urlop niż nauczyciele feryjni czy też nieferyjni, przy założeniu, że wszyscy pracują od początku roku kalendarzowego u tego samego pracodawcy (tj. zespołu szkolno-przedszkolnego).

Podsumowując, należałoby uznać, iż nauczycielowi, który po wykorzystaniu ferii, z dniem 1 września u dotychczasowego pracodawcy rozpoczął realizację obowiązków wyłącznie w przedszkolu, nie przysługuje do końca roku kalendarzowego dodatkowy urlop na zasadach właściwych dla nauczycieli zatrudnionych w placówkach nieferyjnych. Dopiero z dniem 1 stycznia kolejnego roku nauczyciel nabędzie prawo do urlopu wypoczynkowego na zasadach nieferyjnych. Wydaje się, że przyjęcie takiej wykładni jest zgodne z funkcjonalnym rozumieniem art. 64 ust. 3a Karty Nauczyciela. Należy bowiem założyć, iż skoro ustawodawca uznał, że w przypadku realizowania godzin dydaktycznych zarówno w szkole, jak i w przedszkolu w ramach jednego stosunku pracy, nauczyciel korzysta z urlopu wypoczynkowego określonego dla nauczyciela szkoły, w której realizuje większą liczbę godzin zajęć, to podobnie powinno być w przypadku zmiany stanowiska pracy w roku kalendarzowym. Skoro nauczyciel w roku kalendarzowym był przez osiem miesięcy nauczycielem w szkole, zaś pozostały okres czterech miesięcy pracował z przedszkolakami, to decydujące znaczenie powinien mieć ten dłuższy czas. Tym samym nauczyciel powinien korzystać do końca roku kalendarzowego z urlopu na zasadach feryjnych.

Odmienny wymiar urlopu wypoczynkowego powinien być określony w przypadku, gdy nauczyciel po dniu 1 stycznia, lecz przed rozpoczęciem ferii zimowych, zmienił stanowisko pracy na nauczyciela przedszkola w ramach zespołu szkolno-przedszkolnego. W przypadku wystąpienia takich okoliczności, wydaje się nie do przyjęcia pogląd, że nauczyciel przedszkola powinien korzystać z wymiaru urlopu na zasadach feryjnych. Przede wszystkim przyjęcie takiego poglądu byłoby sprzeczne z funkcjonalnym rozumieniem przepisów. Biorąc pod uwagę treść art. 64 ust. 3a Karty Nauczyciela, wydaje się, że ustawodawca przy ustalaniu wymiaru urlopu dał pierwszeństwo stosowania tych regulacji, „[...] w której nauczyciel realizuje większą liczbę godzin zajęć”^[42]. Tym samym na zasadzie analogii należy

⁴² Druk nr 1837, projekt ustawy o finansowaniu zadań oświatowych z projektami aktów wykonawczych, Warszawa, dnia 19 września 2017 r., s. 43.

uznać, iż nauczyciel przedszkola powinien wykorzystać urlop na zasadach nieferyjnych.

3 | Wymiar urlopu wypoczynkowego dyrektora, wicedyrektora oraz nauczycieli pełniących stanowisko kierownicze w zespole szkolno-przedszkolnym

Zgodnie z treścią art. 64 ust. 2a Karty Nauczyciela „Dyrektorowi i wicedyrektorowi szkoły oraz nauczycielowi pełniącemu inne stanowisko kierownicze w szkole, a także nauczycielowi, który przez okres co najmniej 10 miesięcy pełni obowiązki kierownicze w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze, przysługuje prawo do urlopu wypoczynkowego w wymiarze 35 dni roboczych w czasie ustalonym w planie urlopów”[43]. Regulacja ta daje możliwość wykorzystania urlopu przez wskazane w nim podmioty, nie tylko w czasie ferii szkolnych, ale też w ciągu całego roku szkolnego[44]. Organy kierujące zespołem szkolno-przedszkolnym mają tym samym na innych zasadach ustalany czas wypoczynku. Jest to podyktowane ich obowiązkami statutowymi oraz zadaniami wynikającymi ze sprawowanego stanowiska, które często muszą być wykonane w dni wolne. Dyrektorzy i wicedyrektorzy, jako osoby odpowiedzialne za bieżące zarządzanie placówką, realizację zadań statutowych, organizacyjnych oraz nadzór pedagogiczny, często wykonują swoje obowiązki także poza okresem zajęć dydaktycznych, w tym w czasie ferii letnich i zimowych, kiedy szkoła nie prowadzi zajęć edukacyjnych. Z uwagi na konieczność zapewnienia ciągłości pracy placówki oraz dostępności organów kierowniczych do podejmowania decyzji organizacyjnych, administracyjnych i kadrowych, nie jest możliwe ich jednoczesne korzystanie z urlopu w okresie przerwy feryjnej.

Organy kierujące zespołem szkolno-przedszkolnym nie korzystają z uprawnienia, o którym mowa w art. 64 ust. 4 Karty Nauczyciela, tj. do nieprzerwanego co najmniej czterotygodniowego urlopu wypoczynkowego.

43 Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela..., art. 64 ust. 2a.

44 Druk nr 1837, projekt ustawy o finansowaniu zadań oświatowych z projektami aktów wykonawczych, Warszawa, dnia 19 września 2017 r., s. 42; Artur Olszewski, [w:] *Karta Nauczyciela. Komentarz*, red. Krzysztof Gawroński (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), art. 64.

Jak trafnie wskazał Krzysztof Stradomski, „Zastosowanie znajdzie tu art. 162 KP, zgodnie z którym na wniosek pracownika urlop może być podzielony na części”^[45]. Tym samym przykładowo urlop dyrektora zespołu szkolno-przedszkolnego może zostać podzielony na części. Inicjatywa ta musi wyjść ze strony organu kierującego szkołą^[46]. Pomimo braku obowiązku zachowania formy pisemnej, zasadne wydaje się, aby strona dla celów dowodowych nie ograniczała się tylko do ustnego poinformowania pracodawcy. W przypadku dyrektora szkoły, z uwagi na treść art. 10 ust. 1 pkt 6 Prawa oświatowego, właściwe wydaje się poinformowanie organu prowadzącego szkołę^[47].

4 | Wnioski

Zróznicowanie organizacji pracy szkoły i przedszkola w ramach zespołu szkolno-przedszkolnego uzasadnia odmienne podejście do kwestii wymiaru i trybu udzielania urlopu wypoczynkowego nauczycielom zatrudnionym w tych placówkach. Nauczyciele realizujący obowiązki dydaktyczne w części szkolnej zespołu korzystają z urlopu wyłącznie w okresie ferii zimowych i letnich, zgodnie z art. 64 ust. 1 Karty Nauczyciela. Z kolei nauczycielom zatrudnionym w części przedszkolnej przysługuje urlop wypoczynkowy w wymiarze 35 dni roboczych, ustalany indywidualnie z pracodawcą w planie urlopów (art. 64 ust. 3 KN).

W sytuacjach, gdy nauczyciel realizuje obowiązki dydaktyczne zarówno w szkole, jak i w przedszkolu, decydujące znaczenie dla ustalenia zasad udzielania urlopu wypoczynkowego ma liczba godzin przepracowanych w danym typie placówki. Podobną zasadę należy przyjąć w przypadku zmiany miejsca realizacji obowiązków w trakcie roku kalendarzowego – jeśli większość zajęć była realizowana w szkole, nauczyciel zachowuje prawo do urlopu na zasadach feryjnych do końca danego roku. Osobną kategorię stanowią dyrektorzy, wicedyrektorzy oraz nauczyciele pełniący funkcje kierownicze w zespole szkolno-przedszkolnym, którzy korzystają z urlopu

⁴⁵ Lisowski, Stradomski, *Karta Nauczyciela. Komentarz...*, 525.

⁴⁶ Krzysztof Rączka, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. Małgorzata Gersdorf, Wojciech Ostaszewski, Michał Raczkowski, Agnieszka Zwolińska, Krzysztof Rączka, wyd. 4 (Warszawa: C.H. Beck, 2024), 1020; Kazimierz Jaśkowski, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. Kazimierz Jaśkowski, Eliza Maniewska, wyd. 11 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 863.

⁴⁷ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe..., art. 10 ust. 1 pkt 6.

wypoczynkowego w wymiarze 35 dni roboczych, ustalanego niezależnie od okresów ferii szkolnych (art. 64 ust. 2a KN).

W świetle przedstawionych ustaleń zasadne jest sformułowanie następujących postulatów *de lege ferenda*. Po pierwsze, ustawodawca powinien doprecyzować zasady ustalania wymiaru urlopu wypoczynkowego w przypadku przejścia nauczyciela między różnymi typami placówek w ramach zespołu szkolno-przedszkolnego w trakcie roku kalendarzowego. Obecny brak jednoznacznych regulacji powoduje rozbieżności interpretacyjne, które mogą prowadzić do nierównego traktowania nauczycieli oraz problemów organizacyjnych. Po drugie, celowe byłoby uzupełnienie Karty Nauczyciela o przepis dotyczący możliwości lub zakazu przerywania urlopu nauczyciela przedszkola. Pozwoliłoby to na jednoznaczne wyeliminowanie prób stosowania w tym zakresie przepisów Kodeksu pracy, co obecnie może rodzić spory interpretacyjne.

Bibliografia

- Dwojewski, Dariusz. „Rozwiązanie problemu urlopu wypoczynkowego w zespole szkolno-przedszkolnym.” <https://www.portaloswiatowy.pl/urlop-wypoczynkowy-nauczyciela/rozwiązanie-problemu-urlopu-wypoczynkowego-w-zespole-szkolnoprzedszkolnym-13926.html> [dostęp: 22.10.2025].
- Dwojewski, Dariusz. „Wybrane problemy zatrudniania nauczycieli w szkołach i placówkach publicznych podległych jednostkom samorządu terytorialnego.” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 7-8 (2013): 188-208.
- Florczak-Wątor, Monika. W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja. Wyd. 2. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Fota, Magdalena. „Jaki wymiar urlopu wypoczynkowego przysługuje nauczycielowi zatrudnionemu w oddziale przedszkolnym, który od kwietnia rozpoczął pracę w szkole podstawowej?” LEX QA 2958554.
- Jaśkowski, Kazimierz. W *Kodeks pracy. Komentarz*, red. Kazimierz Jaśkowski i Eliza Maniewska. Wyd. 11. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Korzeniowski, Łukasz. W *Prawo oświatowe*, red. Grzegorz Krawiec. Warszawa: C.H. Beck, 2025.
- Lisowski, Krzysztof i Krzysztof Stradomski. *Karta Nauczyciela. Komentarz*. Wyd. 3. Warszawa: C.H. Beck, 2022.
- Młodecki, Marek. „Jaki wymiar urlopu wypoczynkowego przysługuje nauczycielowi zatrudnionemu w zespole szkolno-przedszkolnym?” LEX QA 1735018.
- Nałęcz, Maciej. W *Kodeks pracy. Komentarz*, red. Wojciech Muszalski i Krzysztof Walczak. Wyd. 14. Warszawa: C.H. Beck, 2024.

- Olszewski, Artur. W *Karta Nauczyciela. Komentarz*, red. Krzysztof Gawroński. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Pilch, Maciej. W Artur Olszewski, Maciej Pilch, *Prawo oświatowe. Komentarz*. Wyd. 3. Warszawa: C.H. Beck, 2022.
- Pisarczyk, Łukasz. W *Kodeks pracy. Komentarz*, red. Ludwik Florek. Wyd. 7. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.
- Piowarczyk, Krzysztof. „Podstawy nawiązania stosunku pracy z nauczycielem mianowanym.” *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*, nr 1 (2007): 319-326.
- Prusinowski, Piotr. „Akt mianowania.” W *System Prawa Pracy. Tom XI. Pragmatyki pracownicze*, red. Krzysztof W. Baran i Zbigniew Góral, 1136-1137. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Rączka, Krzysztof. W *Kodeks pracy. Komentarz*, red. Małgorzata Gersdorf, Wojciech Ostaszewski, Michał Raczkowski, Agnieszka Zwolińska i Krzysztof Rączka. Wyd. 4. Warszawa: C.H. Beck, 2024.
- Skrzydło, Wiesław. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wyd. 7. Warszawa: Wolters Kluwer, 2013.
- Zajda, Beata. W *Karta Nauczyciela. Komentarz*, red. Krzysztof Gawroński. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.



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>

DAWID STADNICZEŃKO

Urzeczywistnienie prawa do pokoju zobowiązaniem na przyszłość

Realizing the Right to Peace: A Commitment for the Future

Abstract

This paper addresses the issue of the right to peace as a contemporary category of human rights from a reflective and axiological perspective, within the context of globalization and transnational threats. The analysis focuses on the interrelationship between the right to peace, human dignity, justice and solidarity, as well as on the distinction between “negative peace” and “positive peace.” It also outlines the normative background of the right to peace through a concise discussion of selected international legal instruments and United Nations standards (soft law), treated as reference points for the human rights debate. The paper identifies key barriers to the realization of the right to peace in the twenty-first century, including armed conflicts, terrorism, forced migration, climate change, cyber threats and disinformation, and highlights the role of education and a culture of peace in shaping attitudes conducive to its implementation. In conclusion, it is demonstrated that the right to peace has a complex and binding character, as its protection constitutes a prerequisite for the effective enjoyment of other human rights.

SŁOWA KLUCZOWE: prawo do pokoju, godność, wojna, sprawiedliwość, prawa człowieka
KEYWORDS: right to peace, dignity, war, justice, human rights

DAWID STADNICZEŃKO – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Vizja, e-mail: d.stadniczenko@vizja.pl, ORCID – 0000-0001-6826-3366.

1 | Wprowadzenie

Skala procesów globalizacyjnych przerasta samo zjawisko globalizacji, która jako uzupełnienie przekonania o jedności świata i współzależności jego elementów jest głównie zjawiskiem technicznym, a jej istotę stanowi błyskawiczny przepływ praktycznie nieograniczonej ilości informacji. Globalizacja nie jest zjawiskiem związanym z konkretną cywilizacją, gdyż upowszechnia dowolne informacje dotyczące różnorodnych kultur i tradycji, ale to cywilizacja europejska dostarczyła narzędzi do ich pozyskiwania. W rzeczywistości globalizacja ułatwiła propagowanie wartości i dorobku tej części świata, która jest dzisiaj najbardziej aktywna i twórcza, i z tego powodu jest powszechnie kojarzona z amerykańizacją kultury. Pojęcie globalizacji jest nierzadko uzupełniane pojęciem glokalizacji, przez którą rozumiemy „takie przyswojenie sobie aspektów globalizacji przez kulturę danego kraju, które przyczynia się do rozwoju i zróżnicowania społeczeństwa, nie przytłaczając go”[1]. Równoległe prawo stopniowo „wychodzi” poza granice państwowe, ponieważ globalny rynek, kultura masowa i media pozostają w dużej mierze poza kontrolą instytucji krajowych, co osłabia tradycyjną oś relacji „państwo–jednostka”[2]. W rezultacie rośnie znaczenie norm ponadnarodowych i regionalnych oraz standardów opartych na zasadach etycznych i moralnych, a współczesny porządek prawny wymaga nowych podstaw aksjologicznych adekwatnych do wyzwań epoki.

Na tym tle pojawia się problem prawa do pokoju, które nabiera szczególnego znaczenia w warunkach narastających globalnych zagrożeń. Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza prawa do pokoju jako kategorii praw człowieka w perspektywie współczesnych wyzwań globalnych. Problem badawczy sprowadza się do pytania, w jaki sposób prawo do pokoju jest ujmowane i rozwijane w dokumentach prawa międzynarodowego oraz w refleksji filozoficzno-prawnej, a także jakie przeszkody utrudniają jego realizację w pierwszych dekadach XXI wieku. Artykuł ma charakter refleksyjno-aksjologiczny. Jego zasadniczym celem jest rekonstrukcja sensu i znaczenia prawa do pokoju jako wartości porządkującej współczesną debatę o prawach człowieka w relacji

1 Thomas Friedman, *Lexus i drzewo oliwne* (Poznań: Dom Wydawniczy Rebis 2001), 360.

2 Andrzej Bator, Włodzimierz Gromski, Stanisław Kaźmierczyk, Artur Kozak, „Integracja i globalizacja z perspektywy filozofii prawa”, [w:] *Filozofia prawa wobec globalizmu*, red. Jerzy Stelmach (Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2003), 10–12, 15.

do godności, sprawiedliwości i solidarności. Elementy analizy dogmatyczno-prawnej pełnią w tekście funkcję pomocniczą i ograniczają się do syntetycznego przedstawienia normatywnego kontekstu. Tezy badawcze przyjęte w artykule są następujące: (1) prawo do pokoju należy ujmować przede wszystkim jako kategorię aksjologiczną i „język” oceny porządku międzynarodowego, którego znaczenie ujawnia się w powiązaniu z godnością osoby, sprawiedliwością i solidarnością; (2) standardy ONZ dotyczące prawa do pokoju, mimo że mają charakter *soft law*, stanowią ważny punkt odniesienia dla debaty praw człowieka oraz dla kształtowania kultury pokoju; (3) współczesne zagrożenia (m.in. zmiany klimatyczne, cyberzagrożenia, dezinformacja) przesuwają akcent z rozumienia pokoju jako braku wojny na warunki „pokoju pozytywnego”, ujawniając, że urzeczywistnianie prawa do pokoju wymaga nie tylko instrumentów prawnych, lecz także działań formacyjnych (edukacja, kultura dialogu) oraz odpowiedzialności zbiorowej. Zastosowane metody badawcze obejmują przede wszystkim analizę aksjologiczno-prawną oraz analizę literatury z zakresu filozofii i teorii prawa oraz prawa międzynarodowego publicznego, uzupełnione elementami analizy dogmatycznej wybranych dokumentów prawa międzynarodowego w zakresie niezbędnym do zarysowania normatywnego tła rozważań oraz metodą historyczno-prawną służącą ukazaniu ewolucji idei pokoju, co umożliwia uchwycenie aksjologicznych podstaw prawa do pokoju.

2 | Uniwersalizm praw człowieka jako fundament globalnej kultury pokoju

Rozpatrując aspekt globalizacyjny, warto zauważyć, że już w starożytności powstały załączki porządku o charakterze ponadlokalnym. Imperium Romanum oraz prawo rzymskie stały się trwałym punktem odniesienia dla późniejszych europejskich systemów prawnych[3]. W średniowieczu przejawiało się to m.in. w idei *utrumque ius*, a w epoce nowożytnej w takich hybrydach jak *Roman–Dutch law*, funkcjonujące w pewnym zakresie do dziś (np. w Republice Południowej Afryki)[4]. Historyczne procesy recepcji i dyfuzji prawa pokazują, że normy prawne mogą przenikać między kulturami a porządkami, tworząc podstawy

3 Antoni Dębiński, *Kościół i prawo rzymskie*, wyd. 2 (Lublin: Wydawnictwo KUL, 2008), 51.

4 Rafał Mańko, „Sądowe stosowanie Corpus Iuris Civilis w Afryce Południowej” *Zeszyty Prawnicze UKSW*, z. 1 (2004): 149–178.

bardziej uniwersalnych wzorców regulacji^[5], prowadząc do powstawania tzw. norm kosmopolitycznych^[6], które sprzyjają homogenizacji pewnych obszarów regulacji i wspierają ideę „społeczeństwa światowego” jako prawnej odpowiedzi na globalizację rozumianą jako zjawisko faktyczne.

W doktrynie wskazuje się na uniwersalizm, co oznacza nie tyle powszechność, co upowszechnianie np. międzynarodowej ochrony praw człowieka. Maciej Nowicki we wstępie do książki Jean-Bernard Marie podnosi, że „prawa człowieka są ponad polityczne i uniwersalne. Nie sposób dzielić ich na burżuazyjne i socjalistyczne, chrześcijańskie czy liberalne. Prawa człowieka określają, czego władzy nie wolno robić z podległym mu człowiekiem, przy czym wszystko jedno, czy władcą tym jest król, dyktator, monopartia czy demokratycznie wybrany parlament. Wytyczają one zawsze granice ich władzy [...]”^[7].

Międzynarodowy Kongres nauczania o prawach człowieka, mający miejsce w Wiedniu w 1978 r., sformułował cele nauczania o prawach człowieka w taki sposób: „[...] Nauczanie o prawach człowieka musi zmierzać do: a) propagowania postaw tolerancji, szacunku i solidarności nieodłącznych od praw człowieka; b) krzewienia wiedzy o prawach człowieka, zarówno w poszczególnych krajach, jak i w aspekcie międzynarodowym, oraz o instytucjach powołanych dla ich wcielania w życie; c) rozwijania jednostkowej świadomości o sposobach i środkach, jakimi prawa człowieka można przenosić na rzeczywistość społeczną i polityczną zarówno na szczeblu poszczególnych krajów, jak i na szczeblu międzynarodowym”^[8]. Cele te nie są wyłącznie postulatem, lecz odpowiedzią na fakt, że źródła przemocy i wykluczenia często tkwią w postawach, języku i sposobach widzenia drugiego człowieka.

Zło, które ma swoje źródło w umysłach i sercach ludzkich rozlewa się na życie społeczne. Ujawnia się to zagadnienie w problematyce prawnоеtycznej wojen,

5 David Albert Westbrook, „Theorizing the Diffusion of Law in an Age of Globalization: Conceptual Difficulties, Unstable Imaginations and the Effort to Think Gracefully Nonetheless” *Annals of the Faculty of Law in Belgrade – Belgrade Law Review*, t. III (2008): 159–179.

6 Seyla Benhabib, „On the Philosophical Foundations of Cosmopolitan Norms”, [w:] *Law and Legal Cultures in the 21st Century*, red. Tomasz Gizbert-Studnicki, Jerzy Stelmach (Warszawa: Wolters Kluwer 2007), 71–79; Marta Soniewicka, *Granice sprawiedliwości, sprawiedliwość ponad granicami* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2010), 262–307.

7 Jean-Bernard Marie, *Prawa człowieka, czyli okruchy życia w demokracji* (Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, 1993), 17.

8 Human Rights Teaching, vol. 1, nr 1, UNESCO – XII, 1980, za: Małgorzata Rutkowska-Pasza, *Prawa człowieka w edukacji obywatelskiej* (Warszawa: Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, 1998), 5.

migracji, zawierając próbę przemyślenia, czy jest możliwe „porozumiewanie na granicy”, przeciwdziałanie segregacji, oddzielaniu, być może brak nam kodu moralnego umożliwiającego odnoszenie się do inności^[9]?

Nie wystarczy bowiem pragnąć pokoju, wskazywać go jako dobro ludzkości, nie wystarczy starać się o niego, jeżeli nie określi się, czym jest prawdziwy pokój i jakie są jego warunki. Uświadomienie sobie tej prawdy sprawiło, że zaczęto coraz wyraźniej wiązać troskę o pokój na świecie z poszanowaniem fundamentalnych wartości, z poszanowaniem praw człowieka i praw narodów.

Wielu filozofów, ludzi nauki, moralnych polityków marzy o świecie pogodnym, wspólnotowym, zjednoczonym, pokojowym, o pojednanej ludzkości. Idea integracji przewija się pośrednio lub występuje w tle upowszechnianych coraz szerzej różnorodnych koncepcji propokojowych, a w szczególności w pracach autorów, którzy proponowali wspólnocie ludzkiej „wieczysty pokój”^[10]. Analiza aksjologiczna z łatwością dostrzega prawdę, że na obszarze wielkiego kulturowego dziedzictwa europejskiego czy światowego nie wszystkie dobra i wytwory kultury kreują jednostki ludzkie w odpowiedni sposób i odpowiadają etycznym potrzebom ludzkości na miarę kultury, zaufania międzynarodowego czy ekospołeczeństwa. Szczególnie najbliższe czasy przesycone są antywojennymi dążeniami. Liga Narodów zalecała rozbrojenie moralne, ONZ uznała wojnę ze zbrodnię przeciwko ludzkości. Przed wieloma laty Janusz Symonides stwierdził, że we współczesnym świecie „żadna ze stron, nawet prowadząca wojnę narodowowyzwoleńczą czy obronną, nie ma prawa użycia broni masowej zagłady i sprowokowania konfliktu nuklearnego, bowiem przetrwanie ludzkości jest dobrem, mającym wyższość i pierwszeństwo przed wszystkimi innymi”^[11]. Adam Łopatka podaje, iż najważniejszą instytucją o zasięgu światowym jest ONZ, która jak głosi art. 1 Karty Narodów Zjednoczonych, dąży do następujących celów: utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego; rozwoju przyjaznych stosunków między narodami; osiągnięcia międzynarodowej współpracy przy rozwiązywaniu zagadnień międzynarodowych o charakterze gospodarczym, społecznym, kulturalnym lub humanitarnym; stania się ośrodkiem uzgadniającym działalność narodów, zmierzającą do

⁹ Julia Kristeva, „Obcość kulturowa i podmiot w kryzysie. Wywiad Suzanne Clarke, Kahleen Hulley”, [w:] *Podmiot w procesie*, red. Janusz Jusiak, Jadwiga Mizińska (Lublin: Wydawnictwo UMCS, 1999), 27.

¹⁰ Julian Sutor, *Pokojowe załatwianie sporów międzynarodowych* (Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk: Ossolineum, 1979), 47.

¹¹ Janusz Symonides, *Wychowanie dla pokoju* (Warszawa: Wydawnictwo Książka i Wiedza, 1980), 61.

osiągnięcia tych wspólnych celów. Dopiero w ostatnich latach wysiłki te zostały wzbogacone o kreowanie instytucji praw pozytywnych, zmierzających do stworzenia pozytywnych uprawnień i do nadania im najwyższego autorytetu politycznego, moralnego oraz stopniowo prawnego. Najpełniejszym przejawem tych wysiłków jest uchwalenie deklaracji o wychowywaniu społeczeństw w duchu pokoju z 15 grudnia 1978 roku. W deklaracji tej ONZ proklamuje nowe prawo człowieka: prawo do życia w pokoju. Deklaracja „potwierdza” istnienie tego prawa. Tym samym temu, co było dążeniem politycznym i moralnym tylko, dodaje charakteru prawnego. W myśl deklaracji podmiotami, którym przysługuje to prawo, są jednostka, państwo, naród oraz cała ludzkość. Jest to więc prawo indywidualne i kolektywne zarazem; jest to prawo samoistne, a nie jedynie środek zapewniający realizację innych praw człowieka; jest prawem niezbywalnym; ma na celu ochronę podstawowego dobra ludzkości – pokoju; jest więc podstawowym prawem człowieka, a nie tylko po prostu prawem człowieka^[12]. Współczesna doktryna prawa międzynarodowego łączy problematykę wspólnego dziedzictwa ludzkości z koncepcją tzw. trzeciej generacji praw człowieka, która łączy uniwersalne dla społeczności międzynarodowej prawa człowieka z punktu widzenia ich zakresu i znaczenia wartości, takich jak pokój, środowisko człowieka oraz procesy w rodzaju: postęp społeczny, ich rozwój, przepływ informacji. Jako podmiot występuje przede wszystkim społeczność międzynarodowa jako całość, ale również jednostki, osoby i grupy społeczne^[13]. Katalog tej generacji praw człowieka obejmuje więc prawo do pokoju, prawo do rozwoju, prawo do środowiska, prawo do wspólnego dziedzictwa ludzkości oraz prawo do komunikowania się^[14].

Porównawcza analiza dziejów różnych kontynentów wykazuje, że największą ilość prozjednoczeniowych i prointegracyjnych projektów całej wspólnoty ludzkiej dała światu właśnie Europa. Konrad Lorenz zaproponował współczesnym ludziom pilne zadanie: powstrzymać regres społeczeństwa, co szeroko uzasadnił w książce tak zatytułowanej^[15]. Alexander King i Bernard Schneider podają, że „jeżeli hasła „wspólnota ludzka”, „społeczeństwo świata”, „gospodarka globalna”, „przetrwanie gatunku”, „ziemia jest jedna”, „planetar-

¹² Adam Łopatka, „Prawo do życia w pokoju”, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. Roman Wieruszewski (Warszawa: PWN, 1981), 37–43.

¹³ Konrad Lorenz, *Regres człowieczeństwa* (Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy, 1977), 67.

¹⁴ Karol Drzewicki, „Trzecia generacja praw człowieka” *Sprawy Międzynarodowe*, nr 10 (1983): 83.

¹⁵ Lorenz, *Regres człowieczeństwa*, 77 i nast.

na edukacja” itp. nie mają być czystą abstrakcją, nieczytelnymi symbolami, to narody i wszyscy mieszkańcy tego globu potrzebują jasnej i konkretnej wizji swojego wspólnotowego, zadaniowego działania. Należałoby również przedstawić społecznie dojrzałej części ludzkości - niezależnie od dzielących ją różnic cywilizacyjnych – koncepcję perspektywicznego planu i ewolucyjnego tworzenia, w ramach racjonalnych kompromisów, pogodzonego i ciągle świadomie kreowanego pokojowego świata, humanistycznej kultury i nowej proekologicznej historii. Świat współczesny jest wielkim laboratorium wiedzy i badań, ale ludzkość egzystuje bez uzgodnionego wykazu, chociażby trzech czy pięciu ważnych zadań globalnych, które stanowiłyby przedmiot zbiorowej troski i realizacyjnego uczestnictwa wszystkich na rzecz wszystkich. Ludzkość nie posiada takiej perspektywy, nie ma takiej programowej wizji celowego, wspólnotowego zaangażowania. Ludzkość jako całość nie znalazła jeszcze drogi do wspólnotowości”^[16].

Zgodnie z zasadami ogłoszonymi w Karcie Narodów Zjednoczonych (Dz.U. 1947 r., Nr 23, poz. 90 ze zm.) uznanie przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków rodziny ludzkiej stanowi podstawę wolności, sprawiedliwości, pokoju na świecie. Karta Narodów Zjednoczonych nakłada na państwa zobowiązanie popierania powszechnego poszanowania i przestrzegania praw i wolności człowieka, uznając, że prawa te wynikają z przyrodzonej godności osoby ludzkiej. Należy zwrócić uwagę, że pokój odnosi się do wielu płaszczyzn życia ludzkiego; mówi się głównie o prawie do pokoju w odniesieniu do pokoju w wymiarze światowym, ale nie wolno zapominać o wszystkich płaszczyznach jego urzeczywistnienia, tj. o pokoju w skali globalnej między narodami, o pokoju w danym społeczeństwie, na które składa się pokój między osobami oraz pokój między różnymi grupami społecznymi, w tym między wspólnotami religijnymi, a którego szczególną odmianą jest pokój w miejscach pracy, odpoczynku i zabawy, a nade wszystko pokój w rodzinie, a więc poprawne stosunki międzyludzkie, dialog, komunikacja, odpowiedzialność.

Znaczenie słów w relacjach międzyludzkich jest niezwykle doniosłe, a ich oddziaływanie może przybierać zarówno konstruktywny, jak i destrukcyjny charakter. Negatywne komunikaty, podobnie jak działania nacechowane wrogością, mają potencjał trwałego naruszania relacji społecznych oraz psychicznego dobrostanu jednostki. W literaturze antropologicznej podkreśla się, że

¹⁶ Alexander King, Bertrand Schneider, *Pierwsza rewolucja globalna. Jak przetrwać?* (Warszawa: Polskie Towarzystwo Współpracy z Klubem Rzymskim, 1992), 23–26.

niezależnie od przynależności kulturowej wszyscy ludzie doświadczają podobnych emocji i uczuć: od szczęścia, miłości i zaskoczenia, po smutek, strach czy gniew^[17]. Uniwersalne jest także pragnienie życzliwości, uznania i szacunku, które stanowią fundament ludzkiej potrzeby godnego traktowania. Współczesne realia społeczne nacechowane presją, poczuciem zagrożenia i niedostosowania sprzyjają jednak dehumanizacji i ograniczają zdolność jednostek do wzajemnego okazywania szacunku. Relacje nacechowane toksycznością oraz agresją werbalną bądź emocjonalną realnie zagrażają zdrowiu psychicznemu, emocjonalnemu, a nawet fizycznemu, prowadząc do erozji poczucia własnej wartości. Zaznaczenia wymaga, że dyskusja nad prawem człowieka do pokoju nie może ograniczać się jedynie do jego wymiaru formalnoprawnego, związanego z uprawnieniami i obowiązkami. Konieczne jest także pogłębione rozumienie treści tego prawa, które obejmuje nie tylko brak konfliktu zbrojnego, lecz również warunki umożliwiające jednostkom życie w środowisku wolnym od przemocy psychicznej, dyskryminacji i systematycznego naruszania godności.

Wspólny standard praw człowieka zawiera Preambuła Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka podpisanej w Paryżu 10 grudnia 1948 roku (PDPCz)^[18], która rozpoczyna się od stwierdzenia: „Ponieważ uznanie przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków rodziny ludzkiej stanowi podstawę wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie [...] Ponieważ brak poszanowania i pogarda dla praw człowieka doprowadziły do czynów barbarzyńskich, które wstrząsnęły sumieniem ludzkości, a nadejście świata, w którym istoty ludzkie będą korzystać z wolności słowa i przekonań oraz wolności od strachu i niedostatku, zostało ogłoszone jako najwyższy cel człowieka [...] Ponieważ istotne jest, by prawa człowieka były chronione przez przepisy prawne, aby człowiek nie był zmuszony – doprowadzony do ostateczności – uciekać się do buntu przeciwko tyranii i uciskowi [...] Ponieważ Ludy Narodów Zjednoczonych potwierdziły na nowo w Karcie swą wiarę w podstawowe prawa człowieka, w godność i wartość osoby ludzkiej oraz w równe prawa mężczyzn i kobiet, jak również swe zdecydowanie popierać postęp społeczny

¹⁷ David Matsumoto, „Culture and Emotion”, [w:] *Handbook of Culture and Psychology*, red. David Matsumoto (Oxford: Oxford University Press, 2001), 171–194. Paul Ekman, Wallace V. Friesen, „Constants Across Cultures in the Face and Emotion” *Journal of Personality and Social Psychology*, nr 2 (1971): 124–129.

¹⁸ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka podpisana w Paryżu w dniu 10 grudnia 1948 r. <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html>.

i poprawę warunków życia w większej wolności”. W art. 1 PDPCz czytamy, że „ponieważ jednakowe rozumienie tych praw i wolności ma najwyższe znaczenie dla pełnego zrealizowania tego zobowiązania”. Zagadnienia te rozwinięte zostały w standardach uniwersalnych, a m.in. Międzynarodowych Paktach Praw Człowieka z 16 grudnia 1966 roku (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167 i 169) w Międzynarodowej Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej z 7 marca 1966 roku (Dz.U. z 1969 r., nr 25, poz. 18), Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 18 grudnia 1979 roku (Dz.U. z 1982 r., nr 10, poz. 71), Konwencji przeciwko torturom oraz innemu okrutnemu, niehumanitarnemu bądź poniżającemu traktowaniu lub karaniu z 10 grudnia 1984 roku (Dz.U. z 1989 r., nr 63, poz. 378) oraz Konwencji praw dziecka z 20 listopada 1989 roku (Dz.U. z 1991 r., nr 120, poz. 526) jak i w standardach regionalnych: Europejskiej konwencji praw człowieka z 4 listopada 1950 roku (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284), Amerykańskiej konwencji praw człowieka z 22 listopada 1969 roku (OAS Treaty Series nr 36; UNTS, vol. 1144, s. 123)[19], Afrykańskiej karcie praw człowieka i ludów z 26 czerwca 1981 roku (OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982))[20] oraz Aktu końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z 1 sierpnia 1975 roku[21] uwzględniły zagadnienia pokoju w aktach prawa UE w Traktacie o Unii Europejskiej (Dz.U. C 202 z 7 czerwca 2016) oraz Karcie Praw Podstawowych (Dz.U. C 303 z 14 grudnia 2007).

Pomimo interdyscyplinarnego charakteru, prawa człowieka są uznawane za jeden z działów najstarszej gałęzi prawa, tj. prawa międzynarodowego publicznego. Międzynarodowe prawo publiczne oraz prawa człowieka łączy ten sam cel, a jest nim osiągnięcie stabilizacji i bezpieczeństwa w relacjach między państwami, mają podobny charakter stosowanych przez nie norm prawnych oraz sposoby egzekwowania naruszonego prawa i możliwości dochodzenia roszczeń przed sądami, trybunałami międzynarodowymi, a także metodę badawczą prawa, jaką jest niezawodna metoda indukcyjna.

Źródłem praw, wolności oraz obowiązków człowieka jest jego przyrodzona i niezbywalna godność. W doktrynie istnieją liczne stanowiska dotyczące moż-

19 OAS Treaty Series nr 36; UNTS, vol. 1144, s. 123.

20 OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982).

21 „Conference on Security and Co-Operation in Europe: Final Act” *International Legal Materials*, 5 (1975): 1292–1325.

liwości i zasadności normatywnego wyjaśniania tego pojęcia[22]. Na gruncie prawa międzynarodowego wskazuje się jednak konsekwentnie na podstawowe cechy godności ludzkiej: jej pierwotny charakter, niezbywalność, niestopnialność, obiektywność, niezależność od katalogu praw i wolności oraz brak możliwości jej zastąpienia inną wartością. Godność człowieka wynika z samego faktu jego przynależności do gatunku ludzkiego i istnienia jako odrębnego bytu. Jako wartość prawna stanowi ona jednocześnie fundament i ostateczny cel konstrukcji praw człowieka. To właśnie godność nadaje jednostce status podmiotu w systemie aksjologicznym, a prawa i wolności pełnią funkcję narzędzi służących jej ochronie i urzeczywistnianiu. W praktyce oznacza to, że każdy człowiek – niezależnie od czasu i miejsca – z racji posiadania godności jako wartości absolutnej nie może być traktowany wyłącznie instrumentalnie przez żaden podmiot prawa międzynarodowego.

Najbardziej upowszechniony w naukach prawnych jest podział na godność osobową i osobowością. O prawie do pokoju czytamy w Deklaracji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 1978 roku poświęconej przygotowaniu społeczeństw do życia w pokoju[23], w której stwierdzono, że pokój między narodami jest podstawowym dobrem ludzkości i zarazem niezbędnym warunkiem rozwoju. Nieco później, 12 listopada 1984 roku uchwalono Deklarację o prawie ludów do pokoju[24], która wynikała z przekonania, że pokój ma fundamentalne znaczenie nie tylko dla dobrobytu materialnego i rozwoju poszczególnych krajów, ale także dla pełnej realizacji praw człowieka i wolności podstawowych, że osiągnięcie trwałego pokoju stanowi podstawowy warunek przetrwania. Deklaracja ogłasza, że wszystkie ludy mają „święte prawo do pokoju”, a zapewnienie tego prawa jest fundamentalnym obowiązkiem każdego kraju, co oznacza także eliminowanie zagrożenia wojną, a więc odrzucenie siły w relacjach międzynarodowych i rozwiązywanie sporów środkami pokojowymi.

22 Krystian Complak, „Godność człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” *Przegląd Sejmowy*, nr 5 (2001): 39–52. Marek Piechowiak, *Filozofia praw człowieka. Prawa człowieka w świetle ich międzynarodowej ochrony* (Lublin: Wydawnictwo KUL, 1999), 101–124. Wojciech Sadurski, *Prawa człowieka i idea godności ludzkiej w prawie konstytucyjnym* (Warszawa: PWN, 1995), 22–48.

23 Resolutions and decisions adopted by the General Assembly during its 33rd session, 19 September–21 December 1978, 15–29 January and 23–31 May 1979. A/33/45.1979. - p. 55–56. (GAOR, 33rd sess., Suppl. no. 45).

24 Resolutions and decisions adopted by the General Assembly during its 39th session, 18 September–18 December 1984 and 9–12 April 1985. A/39/51.1985. p. 22. (GAOR, 39th sess., Suppl. no. 51).

Przyjęcie Deklaracji o prawie do pokoju przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 2016 roku^[25] stanowi kolejny istotny krok w kierunku próby normatywnego ugruntowania prawa do pokoju jako prawa przysługującego każdej osobie. Dokument mający charakter *soft law* potwierdza, że pokój jest warunkiem *sine qua non* pełnej realizacji wszystkich praw człowieka oraz zrównoważonego rozwoju, a jego urzeczywistnianie wymaga aktywnych działań państw, organizacji międzynarodowych i społeczeństwa obywatelskiego. Deklaracja wskazuje, że prawo do korzystania z pokoju obejmuje obowiązek promowania równości, niedyskryminacji, sprawiedliwości i rządów prawa oraz zapewnienia wolności od strachu i niedostatku. Podkreśla także znaczenie edukacji dla pokoju, dialogu międzykulturowego, prewencji konfliktów i współpracy międzynarodowej jako podstawowych instrumentów realizacji tego prawa. W ujęciu aksjologicznym i normatywnym deklaracja traktuje pokój nie tylko jako brak konfliktu zbrojnego, lecz jako dynamiczny proces społeczny i polityczny, wymagający pozytywnych działań wspólnoty międzynarodowej i państw w celu ochrony godności ludzkiej oraz zapewnienia integralnego rozwoju jednostek i społeczeństw.

W tym miejscu konieczne jest doprecyzowanie, że przywoływane deklaracje Zgromadzenia Ogólnego ONZ, w tym Deklaracja z 1978 roku, Deklaracja o prawie ludów do pokoju z 1984 roku oraz Deklaracja o prawie do pokoju z 2016 roku mają charakter standardów *soft law*. Oznacza to, że nie tworzą one wprost jednolitego, traktatowego mechanizmu egzekwowalnego „prawa do pokoju”, ale pełnią istotną funkcję wyznaczenia kierunku interpretacji, oceny praktyk państw oraz ustalenia minimalnych wymagań aksjologicznych (równość, niedyskryminacja, rządy prawa), bez których nie sposób mówić o „pokoju pozytywnym”. Z tego względu analiza dokumentów ONZ ma w artykule charakter tła, które umożliwia uchwycenie napięcia między normatywną aspiracją prawa do pokoju a trudnościami jego urzeczywistniania.

Tuba Turan zauważa, że w konsekwencji przyjętych deklaracji akcent przesuwają się z pytania o samo „istnienie” tego prawa ku pytaniu o jego wykonalność oraz instytucjonalne mechanizmy wdrażania, zwłaszcza w wymiarze pokoju wewnątrzpaństwowego, a nie tylko międzypaństwowego. Jednocześnie podkreśla się w doktrynie, że choć Deklaracja ma charakter *soft law*, może oddziaływać poprzez polityki i programy w ramach systemu ONZ, jednak jej „liberalne” i „pozytywne” ujęcie pokoju bywa oceniane jako niewystarczające,

²⁵ Resolution adopted by the General Assembly: Declaration on the Right to Peace, 19 December 2016. A/RES/71/189. New York: United Nations, 2017. (GAOR, 71st sess.).

jeśli nie obejmie źródeł konfliktów zakorzenionych w horyzontalnych nierównościach między grupami społecznymi[26]. Równolegle rozwija się nurt badań empirycznych pokazujących, że „pokój” jest ujmowany wielowymiarowo, ponieważ obejmuje nie tylko zakończenie konfliktu zbrojnego, lecz także rolę państwa jako gwaranta i zarazem potencjalnego zagrożenia, a także problem dyskryminacji społecznej oraz postulaty transformacji strukturalnej (w tym krytykę modeli rozwoju), co wzmacnia rozumienie prawa do pokoju jako kategorii ramowej integrującej żądania prawne i społeczne[27]. W ujęciu aksjologicznym zwraca się z kolei uwagę, że pokój jest procesem dynamicznym, którego warunkiem jest bezwzględne poszanowanie godności osoby oraz urzeczywistnianie wartości sprawiedliwości, solidarności i wolności, co wspiera przyjętą w niniejszym artykule perspektywę refleksyjno-aksjologiczną[28].

Julian Huxley podnosi, iż idea pokojowej edukacji jest szczególnie bliska wyspecjalizowanej agendzie Narodów Zjednoczonych do spraw wychowania, oświaty i kultury (UNESCO). Akcentuje myśl Clementa Attlee’go umieszczoną w konstytucji tego organu ONZ: „skoro wojny biorą początek w umysłach ludzi, więc i w umysłach ludzi musi być podjęta obrona pokoju”[29]. W tekście zawarta jest również inna wartościowa idea, która podkreśla jedną z ważnych przyczyn nieufności między narodami. W tej sprawie konstytucja UNESCO stwierdza, że „wzajemna nieznajomość dążeń i życia była w historii ludzkości główną przyczyną podejrzliwości i nieufności wśród narodów, przez co różnice między nimi zbyt często doprowadzały do wybuchu wojny”[30]. Poruszony problem jest nadal aktualny i ciągle wymaga bardziej wiarygodnych badań historycznych, filozoficznych, politologicznych, kulturologicznych, psychologicznych, socjologicznych oraz prawnych w intencji odkrywania nowych prawd o wzajemnych stosunkach państw i narodów. Jeśli jednak to prawo do pokoju

26 Tuba Turan, „The 2016 UN General Assembly Declaration on the Right to Peace: A Step towards Sustainable Positive Peace within Societies?” *Human Rights Law Review*, 23 (2023): 1–2.

27 Richard F. Georgi, „Peace Through the Lens of Human Rights: Mapping Spaces of Peace in the Advocacy of Colombian Human Rights Defenders” *Political Geography*, 99 (2022): 1–10.

28 Wojciech Wojtyła, „Personalistyczne podstawy pokoju. Zagadnienia wstępne” *Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego* t. XIX (2024): 291–299.

29 Julian Huxley, *UNESCO. Its Purpose and its Philosophy* (Washington: Public Affairs Press 1947), 8.

30 Ibidem, 13; UNESCO, *Constitution of UNESCO*, London 1945, Dz.U. nr 63, poz. 311.

nie ma pozostać tylko piękną deklaracją, nieodzowne jest głębsze odczytanie tej prawdy, że pokój jest istotnym wymiarem dobra wspólnego i to ujmowanego w skali całego świata, tym bardziej, że z różnych aktów prawnych płynie wezwanie do zabezpieczenia poszanowania i przestrzegania podstawowych praw osoby^[31].

3 | Prawo do pokoju jako fundament dobra wspólnego i sprawiedliwości

Refleksję nad zagadnieniem pokoju rozpocząć należy od konstatacji, że pokój jest jeden, choć odnosi się do różnych płaszczyzn ludzkiego życia i posiada niejedno oblicze. Jest wielkim i nieustannym wyzwaniem naszych czasów, a aktualność tego wyzwania objawiła się na progu nowego tysiąclecia w niezwykle dramatyczny sposób. Koniecznym jest, by ludzie uświadomili sobie, że możliwy jest tylko jeden pokój, i że jest on wartością, która nie zna podziałów, co oznacza, że zabieganie o prawo do pokoju dla siebie, nie może być nigdy oddzielone od troski, by to prawo stało się udziałem innych osób i narodów. Nie może być odrębnego pokoju dla Europy, Ameryki, Afryki, Azji ani oddzielnego pokoju dla Polski.

Można w różny sposób opisywać wartość i znaczenie pokoju dla ludzkości, ale należy odczytać prawo do pokoju w kontekście fundamentalnej prawdy, że pokój jest istotnym wymiarem dobra wspólnego całej ludzkości i jako taki ściśle związany jest z przestrzeganiem praw człowieka, zaspokajaniem potrzeb człowieka. Pełniejszy obraz pokoju, a zatem i urzeczywistniania prawa do pokoju wyrażają fundamentalne wartości, a równocześnie zasady ładu społecznego, takie jak prawda, wolność, sprawiedliwość, miłość społeczna, czyli solidarność. Należy odpowiedzieć na dość trudne pytanie: jak prawo do pokoju odczytać w kontekście zasady słusznej obrony, która jest przecież niczym innym jak obroną podstawowych praw człowieka, w tym prawa do życia. Nie można pominąć faktu, że prawo do pokoju trzeba zawsze odczytywać w kontekście zobowiązania, gdyż wszyscy jesteśmy odpowiedzialni za pokój.

Obok poszanowania osoby ludzkiej oraz dobrobytu społecznego i rozwoju dobro wspólne stanowi pokój, czyli trwałość i bezpieczeństwo sprawiedliwego porządku. Te trzy elementy dobra wspólnego trzeba odczytywać integralnie,

³¹ Bernhard Sutor, *Etyka polityczna*, tłum. Alojzy Marcol (Warszawa: Wydawnictwo Kontrast, 1994), 402–404.

gdyż są wzajemnie uwarunkowane. Nie warto zabiegać o prawo do pokoju, jeżeli jednocześnie należy się do tych, którzy nie urzeczywistniają pokoju w swoim środowisku, bowiem byłoby to nierozsądne. Normatywne źródła koncepcji prawa do pokoju należy wiązać przede wszystkim z aksjologią Karty Narodów Zjednoczonych, w szczególności z ustanowionym w niej celem utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, a także z późniejszym rozwojem tej idei w deklaracjach ONZ i innych aktach prawa międzynarodowego. Prawo do pokoju powinno być przy tym analizowane w szerszym kontekście ewolucji praw człowieka i współczesnych prób ich klasyfikowania w powiązaniu z potrzebami człowieka[32].

Warto więc mówić o prawie do pokoju i wzywać do jego poszanowania na wszystkich płaszczyznach życia ludzkiego, ale nie można uczynić z tego prawa parawanu, swego rodzaju zasłony dymnej po to, by zachowując je dla siebie w sposób pokojowy, ujarzmić poszczególne osoby, czy też grupy jest społeczne albo całe narody. Nie można przez powoływanie się na prawo do pokoju, szukać usprawiedliwienia swojej własnej obojętności na niesprawiedliwości, niegodziwości dzisiejszego świata przez oderwanie pragnienia pokoju od tych wszystkich warunków, dzięki którym jest on pokojem prawdziwym, a nie pozornym pokojem obłudnej zgody na zło, które dzieje się innemu człowiekowi w innym regionie świata.

Poszanowanie osobowej godności człowieka i troska o dobro wspólne zawsze musi być traktowane nierozłącznie. Ze względu na prymat osoby nad społecznością nie można mówić o trosce o dobro wspólne bez poszanowania wrodzonej godności osoby ludzkiej. I to tutaj należy upatrywać najgłębszego wyjaśnienia i uzasadnienia powiązania troski o pokój z poszanowaniem praw człowieka (wprowadzając myślenie dialogiczne). Prawo do pokoju nie może być przestrzegane, jeżeli nie wiąże się z przestrzeganiem innych, zwłaszcza fundamentalnych praw człowieka. W rzeczywistości, niezależnie od jego współczesnego sformułowania, jest ono ukryte w prawie każdego człowieka do życia, do wolności i bezpieczeństwa własnej osoby (art. 3 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka) oraz w prawie do takiego porządku społecznego i międzynarodowego, w którym wszelkie prawa i wolności człowieka mogłyby być rzeczywiście przestrzegane (art. 28). Branie pod uwagę sprawiedliwości jako fundamentu pokoju pozwala zrozumieć, że wielkim zagrożeniem dla pokoju są liczne niesprawiedliwości, jakie istnieją w świecie, nawet jeśli nie panują tam aktu-

32 Magdalena Sitek, *Prawa (potrzeby) człowieka w ponowoczesności* (Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2016), 38 i nast.

alnie konflikty zbrojne to istniejące niesprawiedliwości stanowią potencjalne zagrożenie pokoju. Bernard Sutor zauważa, że pokój nie może współistnieć z niesprawiedliwością, gdyż nie będzie nigdy pokojem prawdziwym. Należałoby więc prawo do pokoju określić precyzyjnie jako prawo do sprawiedliwego pokoju^[33]. Domaga się tworzenia sprawiedliwego porządku prawnego, który tworzyłby trwałe, odpowiednie gwarancje prawne dla podstawowych praw i wolności ludzkich, a jednocześnie należy podkreślić, że nie wystarczy sam sprawiedliwy porządek prawny; nieodzowne jest także zrozumienie, że istnieje ścisła zależność między sprawiedliwością każdego człowieka a pokojem wszystkich, gdyż sprawiedliwość buduje, a nie niszczy, prowadzi do pojednania, a nie popycha do zemsty. Jest ona cnotą, dynamiczną i żywą ochraniającą i umacniającą bezcenną wartość, jaką jest godność człowieka. Troszczy się o dobro wspólne, gdyż jest strażniczką więzi między ludźmi i narodami^[34]. Skoro postawa sprawiedliwości każdego człowieka jest źródłem pokoju dla wszystkich, to nikt nie może uchylić się od tego obowiązku^[35]. Chodzi o solidarność wystającą z szacunku dla każdej osoby ludzkiej otwartą równocześnie na tworzenie dobra wspólnego, o taką solidarność, która jest zdolna przewyciężyć własny egoizm i popierać dobro innych. Koniecznym jest, by współczesnym procesem globalizacji towarzyszyła globalizacja solidarności, by globalizacja dokonywała się w klimacie solidarności, a nie prowadziła do marginalizacji kogokolwiek^[36]. Budowanie życia społecznego na filarach ładu społecznego to najlepsze zabezpieczenie przed wojną i wszelkimi zbrojnymi konfliktami. Rzeczywistość dzisiejszego świata jest jednak bardziej skomplikowana, pojawia się trudne pytanie oczekujące na również trudną odpowiedź: Czy prawo do pokoju, prawo do życia w pokoju oznacza także prawo do obrony przed tymi, którzy chcą zniszczyć ten pokój przez niesprawiedliwą agresję. Refleksja na temat prawa do pokoju nie byłaby pełna, bez próby odczytania tego prawa w kontekście innej ważnej zasady, tj. zasady słusznej obrony, która jest zazwyczaj prawem do obrony.

Wojna, nawet wtedy, kiedy się wydaje, że usuwa niesprawiedliwość, która stała się jej podłożem, nie stanowi nigdy rozwiązania trwałego, gdyż pogłębia podziały między ludźmi i narodami. Utrwała kulturę rywalizacji i konfliktowo-

33 Sutor, *Etyka polityczna*, 364–365.

34 Jan Paweł II, „Orędzie - Sprawiedliwość każdego człowieka źródłem pokoju dla wszystkich” *L’Osservatore Romano*, nr 1 (1998): 4.

35 Ibidem, 7–8.

36 Ibidem, 5.

ści. Emmanuel Levinas podaje, że „stan wojny zawiesza moralność; z instytucji i wiecznych zobowiązań zrywa wieczność, a tym samym unieważnia bezwarunkowe imperatywy, stwierdzając ich tymczasowość. Z góry rzuca swój cień na ludzkie działania. Wojna jest nie tylko próbą (najpoważniejszą) jakiej poddawana jest moralność. Wojna ośmiesza moralność. Sztuka przewidywania i wygrywania wojny wszelkimi sposobami (polityka) jawi się wówczas jako jedyny właściwy sposób używania rozumu. Polityka przeciwstawia się moralności, tak jak filozofia – naiwności. [...] Doświadczenie siły jest doświadczeniem rzeczywistości. Ale przemoc polega nie tyle na ranieniu i unicestwieniu, co na rozrywaniu osobowej ciągłości, na zmuszaniu osób do tego, by grały role, w których się nie odnajdują, by zdradzały nie tylko swoje zobowiązania, ale także samą swoją substancję, by popełniały czyny, które niszczą wszelką możliwość czynu [...]”. Świadomość moralna może znieść szydercze spojrzenie polityki tylko pod warunkiem, że pewność pokoju jest silniejsza niż oczywistość wojny. Takiej pewności nie może dać zwykła gra antytez. Pokój imperiów, które wyrosły z wojny, opiera się na wojnie. Nie zwraca zagubionym bytom ich utraconej tożsamości. Prawdziwy pokój wymaga źródłowej i oryginalnej relacji z bytem”[37].

Jan Paweł II zaznaczał, że wojna jest przegraną ludzkości, gdyż jedno wojny rodzą kolejne, podsycają nienawiść, prowadzą do niesprawiedliwości i deptania praw osoby ludzkiej, a przy tym nie rozwiązują w sposób trwały problemów stanowiących przedmiot konfliktu[38]. Podkreślał jednocześnie, że „wojna niczego nie rozwiązuje: przeciwnie, sprawia, że wszystko staje się jeszcze trudniejsze”, przynosząc cierpienie i śmierć wielkiej liczby ludzi, rozpad więzi międzyludzkich oraz bezpowrotne zniszczenie dziedzictwa i środowiska naturalnego. Wskazywał również na jej skutki społeczne, jak pogłębianie ubóstwa, pozbawianie ludzi środków utrzymania i domów, a także przymusowe migracje, w wyniku których kobiety, dzieci, starcy oraz chorzy i ranni stają się uchodźcami poszukującymi schronienia często w regionach równie niestabilnych jak ich ojczyzna[39].

Bez poszanowania osoby ludzkiej, jej praw, bez zapewnienia określonego

37 Emmanuel Levinas, *Całość i nieskończoność. Esej o zewnętrzności*, tłum. Małgorzata Kowalska (Warszawa: PWN, 2014), 3.

38 Jan Paweł II, „Orędzie na Światowy Dzień Pokoju” *L'Osservatore Romano*, nr 1 (2000): 4.

39 Jan Paweł II, „Orędzie – Jeśli pragniesz pokoju, wyjdź naprzeciw ubogim” *L'Osservatore Romano*, nr 1 (1993): 6.

poziomu dobrobytu i dania szans prawdziwego rozwoju nie będzie pokoju i prawdziwej troski o dobro wspólne. Nie można w pełni uszanować osoby i jej praw, a także zapewnić jej dobrobytu i rozwoju bez pokoju. Jest to niemożliwe lub przynajmniej w poważnym stopniu ograniczone. Aby prawdziwie służyć pokojowi, wolności każdej osoby ludzkiej i każdej ludzkiej zbiorowości, człowiek musi szanować swobody i prawa indywidualne i zbiorowe innych. Poszanowanie to wyznacza granicę wolności i jednocześnie daje sensowność i godność. Nie chodzi zresztą tylko o poszanowanie wolności poszczególnych osób, ale także wolności ludów i narodów, co jest integralną częścią pokoju.

Świadomość, jak niebezpiecznym środkiem interwencji w obliczu niesprawiedliwości może być wojna, prowadzi do przekonania, że współcześnie wyjątkowo mocno należy zwracać uwagę na sposób jej prowadzenia oraz skutki. Niektóre państwa, z racji swojej pozycji na arenie międzynarodowej oraz swego potencjału militarnego i ekonomicznego ponoszą szczególną odpowiedzialność za obecną sytuację w świecie. W kontekście słabości instytucji międzynarodowych oraz określonych form współpracy międzynarodowej wzrasta moralna odpowiedzialność niektórych państw i narodów. By mogło dojść do porozumienia komunikacyjnego, potrzebne jest uprzednie porozumienie dialogiczne, gdyż bez niego porozumienie komunikacyjne okazuje się nietrwałe.

4 | Prawo do pokoju wobec wyzwań globalnych XXI wieku

Pierwsze dekady XXI wieku unaocznily, że zagrożenia dla pokoju nie ograniczają się jedynie do tradycyjnych konfliktów zbrojnych między państwami. Współczesne bezpieczeństwo światowe podważane jest również przez zjawiska o charakterze transnarodowym: terroryzm, kryzysy migracyjne, zmiany klimatyczne, cyberprzestępczość czy globalne pandemie. Wszystkie te problemy w istotny sposób wpływają na stabilność stosunków międzynarodowych, a tym samym na możliwość realizacji prawa jednostki i wspólnot do życia w pokoju. Jak zauważa David Held, globalizacja sprawia, że współczesne zagrożenia przekraczają granice państw i wymagają solidarnej odpowiedzi wspólnoty międzynarodowej, ponieważ „żaden naród nie jest w stanie samodzielnie sprostać wyzwaniom globalnym”^[40].

⁴⁰ David Held, *Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus* (Cambridge: Polity Press, 2004), 23.

Wskazane zagrożenia przekładają się na urzeczywistnianie prawa do pokoju nie tylko przez możliwość wybuchu konfliktu zbrojnego, lecz także przez osłabianie warunków „pokoju pozytywnego”, rozumianego jako trwały ład oparty na sprawiedliwości i poszanowaniu godności. Zmiany klimatyczne zwiększają presję na zasoby, nasilają migracje i destabilizują instytucje publiczne, co sprzyja konfliktom i przemocy strukturalnej. Kryzysy migracyjne ujawniają napięcie między bezpieczeństwem a ochroną praw człowieka: brak solidarności i praktyki wykluczające mogą prowadzić do dehumanizacji i naruszania godności, a tym samym do erozji społecznych podstaw pokoju. Cyberzagrożenia i dezinformacja osłabiają zaufanie społeczne i instytucjonalne, sprzyjają polaryzacji i mowie nienawiści, a w konsekwencji normalizują przemoc symboliczną i mogą ułatwiać eskalację konfliktów. W tym ujęciu urzeczywistnianie prawa do pokoju wymaga łączenia instrumentów prawnych z działaniami formacyjnymi: edukacją, kulturą dialogu i odpowiedzialnością za jakość przestrzeni publicznej.

Prawo do pokoju, będące częścią rozwijającego się systemu praw człowieka, coraz częściej interpretowane jest nie tylko w kategoriach braku wojny, lecz także w kontekście zapewnienia jednostce warunków do pełnego rozwoju. Johan Galtung odróżnia w tym kontekście „pokój negatywny”, rozumiany jako brak przemocy fizycznej, od „pokoju pozytywnego”, który oznacza obecność struktur sprawiedliwości społecznej, równości i solidarności^[41]. W takim ujęciu prawo do pokoju wiąże się ściśle z eliminacją nierówności, ochroną środowiska i poszanowaniem praw człowieka.

Na poziomie uniwersalnym należy stwierdzić, że istnieje rozbudowany i co do zasady wystarczający zestaw instrumentów prawnych służących wychowaniu dla pokoju i ograniczaniu postaw prowojennych, natomiast główne bariery skuteczności mają charakter pozanormatywny, ponieważ zależą od stopnia internalizacji wartości oraz konkurencji między aksjologią praw człowieka a wartościami utożsamianymi z interesem państwa. Jerzy Menkes wskazuje w tym kontekście na konieczność pogłębiania współpracy i poszerzania kręgu aktorów zaangażowanych w edukację dla pokoju, ponieważ doświadczenie pokazuje, że samo ustanowienie norm i instytucji nie gwarantuje realizacji celu ochrony kolejnych pokoleń przed wojną^[42].

⁴¹ Johan Galtung, *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization* (Oslo: International Peace Research Institute, 1996), 31–33.

⁴² Jerzy Menkes, „Wychowanie dla pokoju versus wychowanie do wojny. Wartości uniwersalne wobec wyzwań globalnych” *Horyzonty Wychowania*, nr 41 (2018): 222.

Współczesne debaty nad prawem do pokoju zwracają również uwagę na rolę nowych technologii. Media społecznościowe i cyfrowe środki komunikacji mogą zarówno wspierać budowanie dialogu, jak i przyczyniać się do eskalacji konfliktów poprzez szerzenie mowy nienawiści, dezinformacji i propagandy. Manuel Castells zauważa, że sieci informacyjne stały się nowym polem rywalizacji i konfliktu, ale równocześnie stwarzają możliwości dla budowania ponadnarodowej solidarności^[43]. W tym kontekście obowiązek państw i społeczności międzynarodowej polega na tworzeniu regulacji chroniących przed wykorzystaniem przestrzeni cyfrowej do celów destabilizacji pokoju. W szerszej perspektywie kodyfikacyjnej wskazuje się, że prawo do pokoju od lat jest wzmacniane w swoich fundamentach poprzez inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego i pracach doradczych w systemie ONZ, które proponowały podejście bardziej holistyczne (m.in. bezpieczeństwo człowieka, edukacja dla pokoju, ochrona grup wrażliwych, uchodźcy i migranci, mechanizmy implementacji), co pokazuje napięcie między ambitną treścią postulowaną a kompromisowym charakterem tekstów przyjmowanych politycznie^[44].

Wreszcie, nie można pominąć wymiaru etycznego prawa do pokoju. Jak podkreśla Amartya Sen, wolność i rozwój człowieka są nierozzerwalnie związane, a brak pokoju uniemożliwia korzystanie z podstawowych praw i wolności^[45]. Pokój jawi się zatem jako warunek konieczny dla rozwoju jednostki i wspólnot, a jego brak prowadzi do spirali przemocy, biedy i marginalizacji. W tym sensie prawo do pokoju jest dobrem wspólnym ludzkości, którego ochrona wymaga nie tylko współpracy międzynarodowej, lecz również przemiany świadomości jednostek i społeczeństw.

5 | Zakończenie

Analiza prawa do pokoju prowadzi do wniosku, że mimo jego niewątpliwego znaczenia w systemie ochrony praw człowieka, nadal pozostaje ono kategorią niedookreśloną i trudną do pełnego urzeczywistnienia. Po pierwsze, prawo do pokoju w dokumentach międzynarodowych jest ujmowane przede wszystkim jako standard o charakterze deklaratywnym (*soft law*), wyznaczający

⁴³ Manuel Castells, *Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age* (Cambridge: Polity Press, 2012), 17–22.

⁴⁴ Carlos Villán Durán, *The Emerging Right to Peace: Its Legal Foundations* (Antwerp-Cambridge-Portland: Intersentia, 2014), 19–20.

⁴⁵ Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York: Alfred A. Knopf, 1999), 35–36.

kierunek działań państw i wspólnoty międzynarodowej. Przywoływane akty ONZ wzmacniają język praw człowieka odnoszony do pokoju i podkreślają jego związek z równością, niedyskryminacją i rządami prawa, choć nie tworzą jednolitego, traktatowego mechanizmu egzekwowania. Po drugie, refleksja filozoficzno-prawna pozwala uchwycić, że prawo do pokoju nie sprowadza się do braku wojny, lecz opiera się na aksjologicznym rdzeniu praw człowieka: godności, sprawiedliwości i solidarności. Z tej perspektywy „pokój pozytywny” stanowi konieczny horyzont interpretacyjny i praktyczny, ponieważ dopiero on zapewnia warunki pełnego korzystania z praw i wolności. Po trzecie, przeszkody urzeczywistniania prawa do pokoju w XXI wieku mają charakter zarówno militarny, jak i strukturalny: obejmują konflikty zbrojne oraz zjawiska transnarodowe (zmiany klimatyczne, migracje, cyberzagrożenia i dezinformację), które osłabiają społeczne podstawy pokoju. W konsekwencji realizacja prawa do pokoju wymaga podejścia łączącego normatywne standardy z edukacją, kulturą dialogu oraz odpowiedzialnością państw i społeczeństw za dobro wspólne.

Nie ulega wątpliwości, że osiągnięcie pokoju uzależnione jest od wychowania do pokoju, a więc jego urzeczywistnienia w każdym środowisku. Edgar Faure – czołowy współtwórca edukacyjnego raportu UNESCO – podaje, że „nie wystarczy uczyć się, aby być – połączyć *homo sapiens* i *homo faber*, ale trzeba, ażeby ten nowy człowiek *homo concors* czuł się w harmonii z innymi i z sobą samym”[46]. Zauważamy niestety pogłębiającą się ustawicznie w naszej rzeczywistości obecność wszelkiego rodzaju patologii społecznych i dewiacji etycznych. Tym większa staje się potrzeba budowania trwałej kultury pokoju, opartej na solidarności, dialogu i odpowiedzialności, w której prawo do pokoju nie będzie jedynie deklaracją w dokumentach międzynarodowych, lecz rzeczywistym fundamentem życia społecznego, politycznego i kulturowego całej ludzkości.

Bibliografia

Bator Andrzej, Włodzimierz Gromski, Stanisław Kaźmierczyk, Artur Kozak. „Integracja i globalizacja z perspektywy filozofii prawa”, [w:] *Filozofia prawa wobec globalizmu*, red. Jerzy Stelmach. 9–27. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2003.

⁴⁶ Edgar Faure, *Apprendre à être. Le Monde sans Frontières* (Paris: UNESCO-Fayard, 1972), 43.

- Benhabib Seyla, „On the Philosophical Foundations of Cosmopolitan Norms”, [w:] *Law and Legal Cultures in the 21st Century*, red. Tomasz Gizbert-Studnicki, Jerzy Stelmach. 61–80. Warszawa: Wolters Kluwer, 2007.
- Castells Manuel, *Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age*. Cambridge: Polity Press, 2012.
- Complak Krystian, „Godność człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” *Przegląd Sejmowy*, nr 5 (2001): 39–52.
- „Conference on Security and Co-Operation in Europe: Final Act” *International Legal Materials*. 5 (1975): 1292–1325. Doi:10.1017/S0020782900042546.
- Dębiński Antoni, *Kościół i prawo rzymskie*, wyd. 2. Lublin: Wydawnictwo KUL, 2008.
- Drzewicki Karol, „Trzecia generacja praw człowieka” *Sprawy Międzynarodowe*, nr 10 (1983): 81–98.
- Ekman Paul, Wallace V. Friesen, „Constants Across Cultures in the Face and Emotion” *Journal of Personality and Social Psychology*, nr 2 (1971): 124–129.
- Faure Edgar, *Apprendre à être. Le Monde sans Frontières*. Paris: UNESCO-Fayard, 1972.
- Friedman Thomas, *Lexus i drzewo oliwne*. Poznań: Dom Wydawniczy Rebis, 2001.
- Galtung Johan, *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. Oslo: International Peace Research Institute, 1996.
- Georgi F. Richard, „Peace Through the Lens of Human Rights: Mapping Spaces of Peace in the Advocacy of Colombian Human Rights Defenders” *Political Geography*, 99 (2022): 102780. Doi:10.1016/j.polgeo.2022.102780.
- Held David, *Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*. Cambridge: Polity Press, 2004.
- Huxley Julian, *UNESCO: Its Purpose and Its Philosophy*. Washington: Public Affairs Press, 1947.
- Jan Paweł II, „Orędzie - Sprawiedliwość każdego człowieka źródłem pokoju dla wszystkich” *L'Osservatore Romano*, nr 1 (1998): 4–8.
- Jan Paweł II, „Orędzie – Jeśli pragniesz pokoju, wyjdź naprzeciw ubogim.” *L'Osservatore Romano*, nr 1 (1993): 4–7.
- Jan Paweł II, „Orędzie na Światowy Dzień Pokoju” *L'Osservatore Romano*, nr 1 (2000): 4–9.
- King Alexander, Bertrand Schneider, *Pierwsza rewolucja globalna. Jak przetrwać? Raport Rady Klubu Rzymskiego*. Warszawa: Polskie Towarzystwo Współpracy z Klubem Rzymskim, 1992.
- Kristeva Julia, „Obcość kulturowa i podmiot w kryzysie. Wywiad przeprowadzony przez Suzanne Clarke i Kahleen Hulley”, [w:] *Podmiot w procesie*, red. Janusz Jusiak, Jadwiga Mizińska. 27–48. Lublin: Wydawnictwo UMCS, 1999.
- Levinas Emmanuel, *Całość i nieskończoność. Esej o zewnętrznosci*. tłum. Małgorzata Kowalska. Warszawa: PWN, 2014.
- Lorenz Konrad, *Regres człowieczeństwa*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy, 1977.

- Łopatka Adam, „Prawo do życia w pokoju”, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. Roman Wieruszewski. 37–43. Warszawa: PWN, 1981.
- Mańko Rafał, „Sądowe stosowanie «Corpus Iuris Civilis» w Afryce Południowej w świetle wybranych orzeczeń” *Zeszyty Prawnicze UKSW*, nr 1 (2004): 149–178.
- Marie Jean-Bernard, *Prawa człowieka, czyli okruchy życia w demokracji*. Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, 1993.
- Matsumoto David, „Culture and Emotion”, [w:] *Handbook of Culture and Psychology*, red. David Matsumoto. 171–194. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Menkes Jerzy, „Wychowanie dla pokoju versus wychowanie do wojny. Wartości uniwersalne wobec wyzwań globalnych” *Horyzonty Wychowania*, nr 41 (2018): 215–223.
- OAS (Organization of American States). American Convention on Human Rights (“Pact of San José, Costa Rica”), OAS Treaty Series nr 36; United Nations Treaty Series 1144 (1979): 123–212.
- OAU (Organization of African Unity), „African Charter on Human and Peoples’ Rights (Banjul Charter)” *International Legal Materials*, nr 1 (1982): 58–68.
- Piechowiak Marek, *Filozofia praw człowieka. Prawa człowieka w świetle ich międzynarodowej ochrony*. Lublin: Wydawnictwo KUL, 1999.
- Rutkowska-Pasza Małgorzata, *Prawa człowieka w edukacji obywatelskiej*. Warszawa: Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, 1998.
- Sadurski Wojciech, *Prawa człowieka i idea godności ludzkiej w prawie konstytucyjnym*. Warszawa: PWN, 1995.
- Sen Amartya, *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf, 1999.
- Sitek Magdalena, *Prawa (potrzeby) człowieka w ponowoczesności*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2016.
- Soniewicka Marta, *Granice sprawiedliwości, sprawiedliwość ponad granicami*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2010.
- Sutor Bernhard, *Etyka polityczna*, tłum. Alojzy Marcol. Warszawa: Wydawnictwo Kontrast, 1994.
- Sutor Julian, *Pokojowe załatwianie sporów międzynarodowych*. Wrocław-Warszawa-Kra-ków-Gdańsk: Ossolineum, 1979.
- Symonides Janusz, *Wychowanie dla pokoju*. Warszawa: Wydawnictwo Książka i Wiedza, 1980.
- Turan Tuba, „The 2016 UN General Assembly Declaration on the Right to Peace: A Step towards Sustainable Positive Peace within Societies?” *Human Rights Law Review*, 23 (2023): 1–24. Doi:10.1093/hrlr/ngado07.
- Villán Durán Carlos, *The Emerging Right to Peace: Its Legal Foundations*. Antwerp-Cambridge-Portland: Intersentia, 2014.
- Westbrook David Albert, „Theorizing the Diffusion of Law in an Age of Globalization: Conceptual Difficulties, Unstable Imaginations and the Effort to Think Gracefully Nonetheless” *Annals of the Faculty of Law in Belgrade – Belgrade Law Review*, 3 (2008): 159–179.

Wojtyła Wojciech, „Personalistyczne podstawy pokoju. Zagadnienia wstępne” *Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego* t. XIX (2024): 291–306.



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>

Areszt elektroniczny a ograniczenie skali stosowania tymczasowego aresztowania

Electronic Arrest and Limiting the Use of Pre-Trial Detention

Abstract

This article examines the draft bill of 7 January 2025 prepared by the Criminal Law Codification Commission, amending the Code of Criminal Procedure and certain other acts, the principal objective of which is to introduce electronic arrest as a new preventive measure. The draft assumes that the purpose of introducing electronic arrest is to reduce the scale of the use of pre-trial detention. The discussion in this article attempts to assess the legitimacy and effectiveness of the proposed solutions in the context of the stated objective. The article provides a brief overview of the development of electronic arrest and electronic monitoring in Poland and selected foreign jurisdictions, followed by a discussion of the draft bill. The assessment takes into account the findings of legal scholarship regarding the causes of the prolonged use of pre-trial detention and verifies the drafters' assumptions concerning the impact of adopting electronic arrest on the scale of pre-trial detention.

SŁOWA KLUCZOWE: areszt elektroniczny, tymczasowe aresztowanie, środek zapobiegawczy.

KEY WORDS: electronic arrest, pre-trial detention, preventive measure.

KAROLINA SZWARC – doktor nauk prawnych, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie, e-mail: kszwarc@ewspa.edu.pl, ORCID – 0009-0005-0125-5536.

1 | Wprowadzenie

Asumptem do napisania niniejszego artykułu jest projekt ustawy Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego zakładający wprowadzenie aresztu elektronicznego jako nowego środka zapobiegawczego^[1]. Celem rozszerzenia katalogu środków zapobiegawczych jest ograniczenie skali stosowania tymczasowego

¹ Projekt ustawy Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego z dnia 7 stycznia 2025 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/projekty-aktow-prawnych> [dostęp: 27.06.2026].

aresztowania poprzez stworzenie alternatywy dla najsurowszego środka zapobiegawczego. Jak wskazał projektodawca: „Prace nad projektem wprowadzenia do katalogu środków zapobiegawczych aresztu elektronicznego rozpoczęto po przyjęciu założenia, że w Polsce zbyt często i długotrwale stosowany jest środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania”[2]. Projekt ten dotyczy więc bardzo istotnego problemu nadużywania tymczasowego aresztowania, które było przedmiotem wielu publikacji oraz orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. W wyroku z dnia 3 lutego 2009 r. w sprawie *Kauczor przeciwko Polsce*[3] Trybunał stwierdził, że nadużywanie w Polsce tymczasowego aresztowania jest problemem o charakterze strukturalnym. Tymczasowe aresztowanie jest najbardziej dolegliwym środkiem zapobiegawczym stosowanym w celu zabezpieczenia prawidłowego postępowania karnego, a wyjątkowo również w celu zapobieżenia popełnieniu przez oskarżonego nowego, ciężkiego przestępstwa. Stosowanie tego środka powinno być ostatecznością, polega ono bowiem w istocie na pozbawieniu człowieka wolności osobistej, a więc dobra o charakterze konstytucyjnym.

Przedmiotem artykułu jest ocena projektu ustawy o areszcie elektronicznym w kontekście deklarowanego przez projektodawcę wpływu na skalę stosowania tymczasowych aresztowań.

2 | Geneza aresztu elektronicznego

Instytucja aresztu domowego została przewidziana w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 lutego 1928 r. o areszcie domowym[4]. Areszt domowy odnosił się do wykonania: kary aresztu wobec osoby skazanej na karę aresztu nie dłuższą od siedmiu dni (art. 2), zastępczej kary aresztu (art. 3 rozporządzenia) oraz zapobiegawczego aresztu domowego (art. 9 rozporządzenia). Areszt domowy mógł być wykonywany w mieszkaniu, a skazany nie mógł opuszczać swego miejsca zamieszkania ani przyjmować odwiedzin bez

2 Uzasadnienie projektu ustawy Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego z dnia 7 stycznia 2025 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (dalej: uzasadnienie projektu), 1.

3 Wyrok ETPC z dnia 3 lutego 2009 r. w sprawie *Kauczor przeciwko Polsce*, skarga nr 45219/06, § 60.

4 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 lutego 1928 r. o areszcie domowym (Dz.U. Nr 26, poz. 228).

zezwoleń władzy (art. 4 rozporządzenia). Naruszenie zakazów oznaczało wykonanie kary w areszcie publicznym (art. 6 rozporządzenia). Do powyższego rozporządzenia zostało wydane rozporządzenie wykonawcze Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 marca 1928 r. w sprawie aresztu domowego^[5]. Rozporządzenie to regulowało m.in. zasady wyznaczania aresztu (można było oznaczyć areszt co do określonego obrębu mieszkania lub tylko jego części) oraz odwiedzin. Interesujące w tym zakresie są regulacje dotyczące odwiedzin. I tak, z mocy prawa, skazany mógł widywać się z innymi osobami (w tym służbą), które dzieliły z nim gospodarstwo domowe oraz w razie choroby z lekarzem i duchownym. Kontakt z innymi osobami wymagał udzielenia zgody przez właściwy organ. Wśród innych osób rozporządzenie wymienia osoby bliskie (inne niż te, które pozostawały z nim we wspólnym gospodarstwie) oraz usługobiorców (klientów, pacjentów, kupujących, zamawiających robotę). W tym ostatnim jednak przypadku warunkowo, to jest w sytuacji, gdy jest on „niezamożny, utrzymuje się tylko z wykonywania swego zawodu, nie ma ani pomocników ani kim się wyręczyć, a przerwa w zarabkowaniu spowodowałaby dotkliwy uszczerbek w jego dziennym dochodzie” (§2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości). Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości regulowało również tryb nadzoru nad wykonaniem aresztu. Uprawniona do nadzorowania aresztu była policja publiczna. Rozporządzenie przewidywało kilka trybów nadzoru. Sąd mógł ustanowić nadzór nieprzerwany polegający na ustanowieniu „straży nieprzerwanej”, ale tylko wyjątkowo, to znaczy wówczas, gdy formy mniej dolegliwe nie byłyby wystarczające. Do form mniej restrykcyjnych należał nadzór polegający „bądź na wielokrotnem niespodziewanem w różnych porach sprawdzaniu obecności i zachowania się odbywającego karę, bądź na doraźnem sprawdzeniu obecności i zachowania się na każdorazowe zlecenie władzy” (§4 rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości). Policja miała prawo wejść do miejsca wykonywania aresztu w godzinach od 7.00 do 21.00 w sposób niezwracający uwagi i, o ile to możliwe, nieumundurowana. W porze nocnej (tj. od g. 21.00 do 7.00) Policja mogła wykonać swe czynności w wypadku „stwierdzonych poszlak” wskazujących na oddalenie się osadzonego z miejsca zamieszkania lub odwiedzin. W sytuacji wykonywania zapobiegawczego aresztu domowego ustanowienie straży nieprzerwanej było obligatoryjne.

⁵ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 marca 1928 r. w sprawie aresztu domowego (Dz.U. Nr 27, poz. 256).

Areszt zapobiegawczy mógł być stosowany do 7 dni. W przypadku konieczności dalszej izolacji, osadzony był przekazywany do aresztu publicznego.

Wraz z rozwojem technologicznym coraz częściej pojawiały się pomysły na wykorzystanie środków technicznych jako sposobu radzenia sobie z bieżącymi trudnościami pojawiającymi się w więziennictwie. Pierwsze z nich dotyczyły monitorowania skazanych odbywających karę pozbawienia wolności poza jednostką penitencjarną. W latach 60. XX w. Ralph Schwitzgebel zaproponował wykorzystanie monitoringu do kontrolowania skazanych[6]. W 1983 r. pomysł ten został wdrożony w życie i po raz pierwszy zastosowany wobec oskarżonego[7]. Począwszy od lat 80. XX w. koncepcję tę recypowano na grunt europejskich porządków prawnych, takich jak: Wielka Brytania, Szwecja, Holandia, Belgia, Niemcy, Francja, Hiszpania, Włochy, Portugalia[8].

Tendencja ta również nie ominęła Polski. Koncepcja aresztu domowego z wykorzystaniem monitoringu elektronicznego była przedmiotem zainteresowania polskiej myśli prawniczej już w latach 90. XX w. Wówczas J. Jasiński napisał artykuł zatytułowany „Areszt domowy (Propozycja do rozważenia)”, w którym opisał amerykańskie i brytyjskie doświadczenia związane z wdrażaniem aresztu domowego. Na kanwie tych doświadczeń autor ten zadał pytanie o to, czy areszt domowy „może mieć jakąś przyszłość u nas?” Odpowiedział wówczas, że: „na razie odpowiedź musi wypaść oczywiście negatywnie; problemy techniczne, z jakimi w sposób nieunikniony łączyłoby się jego stosowanie, byłyby zbyt wielkie i trudne do rozwiązania. Z pewnością jednak nie będzie tak zawsze – np. telefonizacja kraju zostanie zapewne w ciągu najbliższych paru lat wykonana – warto więc przypatrywać się doświadczeniom krajów, w których stosuje się areszt domowy, może będzie się bowiem chciało kiedyś do tych doświadczeń sięgnąć”[9]. Odpowiedź na to pytanie została sformułowana 12 lat później. W 2005 r. do Sejmu wpłynął bowiem poselski projekt ustawy, w którym zaproponowano wykorzystanie dozoru elektronicznego do wykonywania krótkoterminowych kar pozbawienia wolności, ale również jako środka

6 Alexandra Katalin Than, „Der Hausarrest im Ausland von den ersten Schritten bis heute” *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pecs Publicata* 139 (2006): 624.

7 Ibidem, 621.

8 Ibidem, 627.

9 Jerzy Jasiński, „Areszt domowy (Propozycja do rozważenia)”, [w:] *Problemy kodyfikacji prawa karnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Mariana Cieślaka*, red. Stanisław Waltoś (Kraków: Uniwersytet Jagielloński, 1993), 204.

zapobiegawczego[10]. Były to jednak propozycje bardzo ogólne, niespójne systemowo[11], i w związku z tym nie były przedmiotem dalszych prac legislacyjnych. W dniu 7 września 2007 r., po łącznym rozpoznaniu dwóch kolejnych projektów ustaw[12], uchwalono ustawę o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego[13]. Motywacją ustawodawcy do pilnego zajęcia się przedmiotową materią był problem skrajnego przeludnienia w jednostkach penitencjarnych. Jak wynikało bowiem z informacji rządowych, w 2007 r. 36 tysięcy osób oczekiwało na odbycie kary pozbawienia wolności[14], a średnia liczba osadzonych w 2003 r. na 100 000 mieszkańców wynosiła 213[15]. Z danych statystycznych Służby Więziennej ponadto wynikało, że odsetek osadzonych do pojemności jednostek w 2006 r. wahał się od 118,5% do 124%[16]. Taki stan rzeczy sprzyjał powstawaniu wielu sytuacji problematycznych, spośród których najistotniejsze stanowiły bezpośrednie zagrożenia dla praw i wolności skazanych. Dobitym dowodem tego był wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2008 r. (sygn. SK 25/07), w którym Trybunał orzekł, że art. 248 § 1 k.k.w. jest niezgodny z art. 40, art. 41

¹⁰ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks wykroczeń oraz ustawy – Kodeks karny, Sejm V kadencji, druk nr 338, <https://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/opisy/338.htm> [dostęp: 27.06.2026].

¹¹ Krytycznie o tych propozycjach: opinia Naczelnej Rady Adwokackiej do projektu ustawy (druk nr 338), <https://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/opisy/338.htm> [dostęp: 27.06.2026].

¹² Rządowy projekt ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego, Sejm V kadencji, druk nr 1237, oraz poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks wykroczeń oraz ustawy – Kodeks karny, druk nr 1352, <https://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/o/E31D2E891BF33D26C125726F002C8DCB?OpenDocument> [dostęp: 27.06.2026].

¹³ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (Dz.U. Nr 191, poz. 1366).

¹⁴ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego, druk nr 1237, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruku/1237> [dostęp: 27.06.2026], 3.

¹⁵ Ibidem, 3.

¹⁶ Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej, *Informacja o wykonywaniu kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania za rok 2006*, 1, tabela 1, <https://sw.gov.pl> [dostęp: 27.06.2026].

ust. 4 i art. 2 Konstytucji RP^[17]. Zakwestionowany przepis umożliwiał umieszczenie osadzonych na czas określony w warunkach, w których powierzchnia celi na jedną osobę wynosiła mniej niż 3 m².

Nie należy zapominać, że również organizacje międzynarodowe krytycznie wypowiadały się w tamtym czasie o sytuacji polskiego więziennictwa. Komitet Ministrów Rady Europy w Zaleceniu Nr R (99) 22 w sprawie przepełnienia więzień i szybkiego wzrostu populacji więźniów zalecił wprost stosowanie systemu dozoru elektronicznego jako jednego ze sposobów na zmniejszenie liczby osadzonych w zakładach karnych, stwierdzając: „Należy stosować w najszerszym jak to jest możliwe zakresie środki alternatywne do tymczasowego aresztowania, takie jak: obowiązek przebywania pod danym adresem, zakaz wyjazdu lub przyjazdu do określonego miejsca bez pozwolenia właściwego organu, kaucję, dozór organu wyznaczonego przez sąd. Należy również zwrócić szczególną uwagę na możliwości zastosowania środków zobowiązujących podejrzanego do pozostania w określonym miejscu i kontrolowania jego pobytu za pomocą urządzeń elektronicznych”^[18].

Wyżej wspomniana ustawa o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego miała charakter pilotażowy, zgodnie bowiem z jej art. 89 obowiązywała od 1 lipca 2008 r. do 30 czerwca 2013 r. Dane statystyczne Służby Więziennej za rok 2013 (czyli za ostatni okres obowiązywania ustawy pilotażowej) wskazywały na spadek zaludnienia: ze 100,2% (luty 2013 r.) do 91,8% (grudzień 2013 r.)^[19]. Aktualnie, według stanu na dzień 26 czerwca 2026 r., zaludnienie zakładów karnych i aresztów śledczych w skali kraju wynosi 82,65%^[20]. Te dane statystyczne są dobitnym przykładem na skuteczność wprowadzonych rozwiązań. O sukcesie

¹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2008 r., SK 25/07, OTK ZU 2008, nr 4A, poz. 62, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=1409&sprawa=4325> [dostęp: 27.06.2026].

¹⁸ Zalecenie Nr R (99) 22 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące przeludnienia więzień i wzrostu populacji więziennej (przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 30 września 1999 r. na 681. posiedzeniu zastępców ministrów), pkt 12, <https://ms.gov.pl> [dostęp: 27.06.2026].

¹⁹ Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej, *Informacja o wykonywaniu kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania za rok 2013*, 1, tabela 1, <https://sw.gov.pl> [dostęp: 27.06.2026].

²⁰ Centralny Zarząd Służby Więziennej, Komunikat o zaludnieniu aresztów śledczych i zakładów karnych z dnia 26 czerwca 2026 r., <https://www.sw.gov.pl/strona/statystyka-komunikat> [dostęp: 27.06.2026].

pilotażowej ustawy świadczy również decyzja ustawodawcy o włączeniu jej przepisów na stałe do Kodeksu karnego wykonawczego – do rozdziału VIIa zatytułowanego „System dozoru elektronicznego”.

Ostatecznie powyższe zmiany nie dotyczyły aresztu domowego (elektronicznego). W 2011 r. ustawodawca zaproponował kolejny projekt zmian do Kodeksu postępowania karnego i Kodeksu karnego wykonawczego mających na celu wprowadzenie aresztu domowego do katalogu środków zapobiegawczych. Projekt ten był jednak lakoniczny i na jego tle wypowiedziano krytyczne uwagi^[21].

3 | Areszt elektroniczny w projekcie ustawy Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego

Jak już zostało wskazane wyżej, Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego w 2025 r. powróciła do pomysłu utworzenia aresztu elektronicznego. Projekt ustawy wprowadzający nowy środek zapobiegawczy został oparty na założeniu, że areszt elektroniczny ma być alternatywą dla tymczasowego aresztowania. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu: „Można zakładać, że możliwość zastosowania aresztu elektronicznego, w miejsce stosowanego wcześniej tymczasowego aresztowania, ma szansę ograniczyć w szeregu spraw długotrwałość stosowania najsurowszego środka zapobiegawczego”^[22]. Jak jednak wskazano, areszt elektroniczny nie zastąpi tymczasowego aresztowania, bowiem nie zawsze będą zachodziły przesłanki do jego zastosowania. W przekonaniu autorów projektu areszt może być jednak stosowany na późniejszych etapach postępowania w stosunku do osób podejrzanych o popełnienie czynów o mniejszej społecznej szkodliwości.

Przed rozpoczęciem analizy projektowanych przepisów konieczne wydaje się wyjaśnienie kilku pojęć. Po pierwsze, pod pojęciem dozoru elektronicznego należy rozumieć kontrolę zachowania skazanego przy użyciu środków technicznych (art. 43b § 1 k.k.w.). Z kolei system dozoru elektronicznego to metody postępowania i środki techniczne służące do wykonywania dozoru elektronicznego (art. 43b § 2 k.k.w.). Zgodnie z art. 43b § 3 k.k.w. w systemie

²¹ Zob. Jacek Kosonoga, „Areszt domowy jako nowy środek zapobiegawczy w projektowanych zmianach legislacyjnych” *Ius Novum*, nr 2 (2010): 116.

²² Uzasadnienie projektu, 1.

dozoru elektronicznego można kontrolować: „1) przebywanie przez skazanego w określonych dniach tygodnia i godzinach we wskazanym przez sąd albo komisję penitencjarną miejscu (dozór stacjonarny); 2) bieżące miejsce pobytu skazanego, niezależnie od tego, gdzie skazany przebywa (dozór mobilny); 3) zachowywanie przez skazanego określonej minimalnej odległości od osoby wskazanej przez sąd (dozór zbliżeniowy)”. Na środki techniczne umożliwiające wykonywanie dozoru elektronicznego składają się: centrala monitorowania, system teleinformatyczny, za pomocą którego uprawnione podmioty (takie jak: podmiot dozoru, sąd, sądowi kuratorzy) przetwarzają informacje, nadajniki, rejestratory stacjonarne i przenośne (art. 43f k.k.w.).

Wykorzystanie dozoru elektronicznego do stosowania środka zapobiegawczego jest *novum* w polskim prawie. Dotychczas bowiem monitoring elektroniczny wykorzystywany był do wykonywania kary pozbawienia wolności (art. 43a–43zae k.k.w.), środków karnych (zakaz zbliżania się do określonych osób – art. 41a k.k. oraz zakaz wstępu na imprezę masową – art. 41b § 3 k.k.) oraz środka zabezpieczającego (elektroniczna kontrola miejsca pobytu – art. 93e k.k.). Ponadto, z dniem 1 stycznia 2026 r. weszły w życie przepisy umożliwiające odbycie przerwy w karze pozbawienia wolności z wykorzystaniem dozoru elektronicznego (art. 43q k.k.w.).

W odniesieniu do trzech rodzajów dozoru warto również odnotować, że karę pozbawienia wolności wykonuje się w systemie dozoru stacjonarnego, wskazane wyżej środki karne i środek zabezpieczający w systemie dozoru zbliżeniowego lub mobilnego, a elektroniczną kontrolę miejsca pobytu orzeczoną w związku z przerwą w wykonaniu kary pozbawienia wolności za pomocą dozoru mobilnego (art. 43c k.k.w.). Projektowane przepisy wskazują, że areszt elektroniczny ma być wykonywany w systemie dozoru elektronicznego (proj. art. 265a § 1 k.p.k. *in fine*) jako dozór stacjonarny (art. 2 pkt 3 projektowanej ustawy). Projektodawca zakłada ponadto, że w określonej sytuacji (tj. w przypadku potrzeby przetransportowania osadzonego z aresztu śledczego do miejsca pobytu), będzie wykorzystywany dozór mobilny (proj. art. 265b § 5 k.p.k.).

Areszt elektroniczny ma być nowym środkiem zapobiegawczym usytuowanym pod względem stopnia ingerencji w prawa jednostki pomiędzy dozorem Policji a tymczasowym aresztowaniem. Jak bowiem wskazano w uzasadnieniu: „Stworzenie przez prawodawcę nowego rodzaju środka zapobiegawczego wypełnia zatem dotychczasową lukę, poprzez dodanie do systemu prawnego nowego rodzaju środka zapobiegawczego pomiędzy dozorem Policji a tymcza-

sowym aresztowaniem, dając tym samym sądowi dodatkową możliwość w zakresie wyboru środka zapobiegawczego”[23]. Taki stan rzeczy wzbudza niejasności co do charakteru tego środka – czy ma on charakter izolacyjny, czy może nieizolacyjny. Z jednej strony należy wskazać, że nie jest to środek *strictie* izolacyjny. Po pierwsze dlatego, że jest on wykonywany poza murami więzennymi, a po drugie dlatego, że zakłada się, że w trakcie jego wykonywania oskarżony będzie mógł opuszczać miejsce swojego pobytu. Z drugiej jednak strony nie należy tracić z pola widzenia orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który wyraził pogląd, że areszt domowy – ze względu na stopień i intensywność ograniczeń – uznaje się za równoznaczny z pozbawieniem wolności w rozumieniu art. 5 Konwencji[24]. Ponadto, jak wynika z uzasadnienia projektu, oskarżonego należy postrzegać jako osobę „faktycznie” pozbawioną wolności[25]. W takim stanie rzeczy należy poprzeć wyrażony przez A. Grochowską-Wasilewską pogląd o *quasi*-izolacyjnym charakterze aresztu elektronicznego[26].

Zgodnie z projektem od decyzji sądu będzie zależało, ile godzin na dobę oskarżony będzie mógł przebywać poza miejscem pobytu. W trzech pierwszych miesiącach stosowania aresztu sąd będzie jednakże związany ograniczeniem w wyznaczaniu tego okresu. Zgodnie bowiem z projektowanym art. 265a § 5 k.p.k.: „Areszt elektroniczny trwa przez całą dobę. Określając dni tygodnia i godziny, w których oskarżony ma prawo opuścić miejsce wykonywania tego środka, sąd uwzględnia potrzebę realizacji przysługujących mu praw. Czas, w którym aresztowanemu elektronicznie wolno opuścić miejsca wykonywania środka, nie może jednak przekraczać 3 godzin na dobę w okresie pierwszych trzech miesięcy.” Po upływie 3 miesięcy sąd będzie mógł zezwolić na opuszczanie miejsca pobytu do 12 godzin dziennie. Projektodawca arbitralnie i bez głębszego wyjaśnienia wprowadził ograniczenie (opuszczenia miejsca pobytu do 3 godzin na dobę), co wywołuje pytania o jego praktyczny sens. Wydaje się, że sąd powinien mieć jednak pełną swobodę w ustalaniu harmonogramu dnia

23 Uzasadnienie projektu, 1.

24 Wyrok ETPC z dnia 5 czerwca 2026 r. w sprawie *Kryuk przeciwko Ukrainie*, skargi nr 50474/20 i 50480/20, § 39; wyrok ETPC z dnia 5 lipca 2016 r. w sprawie *Buzadji przeciwko Republice Mołdawii*, skarga nr 23755/07, § 104 i cytowane tam orzecznictwo.

25 Uzasadnienie projektu, 2.

26 Anna Grochowska-Wasilewska, „Areszt elektroniczny jako nowy środek zapobiegawczy – rozważania na tle projektu Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego” *Wojakowski Przegląd Prawniczy*, nr 4 (2025): 45.

oskarżonego *ad casum*. Można założyć, że oskarżony w pierwszych miesiącach stosowania aresztu elektronicznego nie będzie mógł wykonywać pracy zarobkowej. Gdy oskarżony jest tymczasowo aresztowany, koszty jego utrzymania ponosi Skarb Państwa, w przypadku zaś aresztu elektronicznego – on sam. Taki stan rzeczy może być źródłem problemów zarówno dla samego oskarżonego, jak i jego najbliższych domowników (rodziny), w szczególności jeżeli do tej pory był on jedyną osobą zarabiającą w rodzinie. Konsekwencje takiego założenia legislacyjnego mogą być bardzo uciążliwe i negatywnie wpływać na najbliższe otoczenie oskarżonego. Wydaje się zatem stosowne, aby to sąd był uprawniony do podjęcia tej decyzji (bez wyżej wskazanego ograniczenia) po dokonaniu oceny sytuacji bytowej oskarżonego. Sztywne ramy, które wyznaczył w tym zakresie projektodawca, należy ocenić negatywnie.

Areszt elektroniczny ma być stosowany przez sąd. Możliwe będzie jego zastosowanie zarówno na etapie postępowania przygotowawczego, jak i sądowego, ale w ograniczonym zakresie. Zgodnie z projektowanymi przepisami sąd zawsze w pierwszej kolejności będzie musiał zastosować tymczasowe aresztowanie. Projekt bowiem przewiduje, że na wniosek prokuratora o zastosowanie tymczasowego aresztowania albo tymczasowego aresztowania z możliwością zamiany na areszt elektroniczny sąd zadecyduje o zastosowaniu aresztu elektronicznego. Drugą możliwością jest wdrożenie aresztu elektronicznego w fazie zaawansowanej postępowania – jako łagodniejszego środka, wprowadzanego w miejsce uchylanego tymczasowego aresztowania. Areszt opisany w pierwszym wariantcie – jak wskazuje projektodawca – będzie warunkowy, „podobnie jak obecnie ma miejsce w odniesieniu do poręczenia majątkowego – sąd stosuje warunkowe tymczasowe aresztowanie, które jest uchylane wraz z wpłaceniem poręczenia majątkowego. W przypadku aresztu elektronicznego, krótkotrwały pobyt w areszcie śledczym służy wykonaniu w tym czasie czynności technicznych weryfikujących możliwość zainstalowania dozoru stacjonarnego w miejscu zamieszkania lub innym miejscu wskazanym przez podejrzanego”[27]. Czynności techniczne będą zatem polegały na sprawdzeniu, czy w danym miejscu możliwe jest zainstalowanie środków technicznych koniecznych do obsługi dozoru stacjonarnego. Urządzenia stacjonarne wymagają bowiem stabilnego dostępu do sieci komórkowej, a są w Polsce miejsca, gdzie tego rodzaju dostępu nie ma. Po drugie, należy również wskazać na

uzależnienie stosowania tego środka od liczbowej dostępności urządzeń technicznych. Jest to kwestia prozaiczna, ale w sposób istotny warunkująca możliwość zastosowania tego środka zapobiegawczego. Z informacji Biura Dozoru Elektronicznego wynika, że Biuro dysponuje dziesięcioma tysiącami urządzeń przeznaczonych do wykonywania dozoru elektronicznego[28]. Jak wynika ze statystyk Ministerstwa Sprawiedliwości, w 2025 r. 5802 osoby wykonywały karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego (w poprzednich latach było to odpowiednio: 2024 r. – 6275 osób, 2023 r. – 6339 osób, 2022 r. – 8040 osób, 2021 r. – 7685 osób, 2020 r. – 5802 osoby, 2019 r. – 5106 osób, 2018 r. – 5014 osób, 2017 r. – 5057 osób, 2016 r. – 3958 osób, 2015 r. – 3258 osób, 2014 r. – 4756 osób, 2013 r. – 4923 osoby, 2012 r. – 4881 osób, 2011 r. – 1992 osoby)[29].

Biorąc pod uwagę powyższe, w dalszych pracach nad wprowadzeniem aresztu elektronicznego niezwykle istotna powinna być dbałość o sprzężenie rozwiązań legislacyjnych z dostępnymi możliwościami technicznymi. Brak synchronizacji w tym zakresie będzie rodził ryzyko wystąpienia przeszkody natury technicznej w zastosowaniu dozoru elektronicznego. Może się bowiem okazać, że zabraknie sprzętu technicznego do wykonania aresztu elektronicznego.

Zastosowanie aresztu elektronicznego będzie wymagało uzyskania zgody nie tylko samego oskarżonego (proj. art. 265b § 1 pkt 1 k.p.k.), ale również pełnoletnich osób wspólnie z nim zamieszkujących (proj. art. 265b § 1 pkt 2 k.p.k.). Wątpliwości budzi jednak sformułowany przez projektodawcę wyjątek od tak przyjętej reguły, a mianowicie, że w określonych okolicznościach sąd będzie mógł zastosować areszt elektroniczny bez zgody pełnoletnich współmieszkańców. Zgodnie bowiem z proj. art. 265b § 2 k.p.k.: „Sąd może zastosować areszt elektroniczny pomimo braku zgody, o której mowa w § 1 pkt 2, jeżeli wykonanie aresztu elektronicznego w sposób oczywisty nie wiąże się z nadmiernymi trudnościami dla osoby, która takiej zgody nie wyraziła, i narusza jej prywatność jedynie w nieznacznym stopniu, zaś współpraca ze strony takiej osoby nie jest niezbędna dla wykonywania aresztu elektronicznego”. Taka konstrukcja przepisu jest kontrowersyjna z dwóch powodów. Po pierwsze, w przepisie tym

²⁸ Biuro Dozoru Elektronicznego, <https://www.sw.gov.pl/jednostka/biuro-dozoru-elektronicznego> [dostęp: 27.06.2026].

²⁹ Ministerstwo Sprawiedliwości, System Dozoru Elektronicznego (SDE) – dane statystyczne, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie> [dostęp: 27.06.2026].

projektodawca skumulował aż cztery nieostre zwroty („w sposób oczywisty”, „nadmiernymi trudnościami”, „nieznacznym stopniu”, „nie jest niezbędna”). Używanie tego typu zwrotów, jak wiadomo, nie jest zakazane, ale akurat w tym przypadku powinno być ograniczone do niezbędnego minimum. Stosowanie aresztu elektronicznego ingeruje bowiem w prawo do prywatności – tak oskarżonego, jak i osób współzamieszkujących. Przepis ten wprowadza szeroki wachlarz uznaniowości, co może w konsekwencji powodować różne rozstrzygnięcia sądów w podobnych sprawach. Po drugie, należy się zastanowić, czy taka konstrukcja przepisu umożliwia zastosowanie aresztu w sytuacji, gdy sąd uzna, że zachodzą wszystkie okoliczności, o których mowa w omawianym przepisie, ale okaże się, że pełnoletnia osoba współzamieszkująca nie wyraża zgody na zastosowanie aresztu elektronicznego. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że zgodnie z art. 43h § 3 k.k.w. zgoda innych osób jest konieczna do rozpoczęcia wykonywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego. Art. 43la § 4 k.k.w., będący wyjątkiem od art. 43h § 3 k.k.w., stanowi, że: „Sąd może udzielić zezwolenia na odbycie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego pomimo braku zgody, o której mowa w art. 43h § 3, jeżeli wykonanie kary w systemie dozoru elektronicznego w sposób oczywisty nie wiąże się z nadmiernymi trudnościami dla osoby, która tej zgody nie wyraziła, i narusza jej prywatność jedynie w nieznacznym stopniu.” Konstrukcja projektowanego art. 265b § 2 k.p.k. jest więc oparta na art. 43la § 4 k.k.w. Warto w tym kontekście zauważyć, że pewne wątpliwości natury konstytucyjnej na gruncie tego przepisu były już podnoszone w doktrynie^[30]. Na konieczność wyrażania zgody przez osoby zamieszkujące z oskarżonym wskazywali również sędziowie^[31].

Istotną zmianą odnoszącą się do ograniczenia skali stosowania tymczasowego aresztowania jest wymóg, by we wniosku o zastosowanie tymczasowego aresztowania wyeksponowano powody konieczności zastosowania tego najsurowszego środka zapobiegawczego (proj. art. 250 § 2 *in fine* k.p.k.). Taki kierunek zmian jest właściwy, ale można mieć pewne wątpliwości, czy wystarczający do osiągnięcia zakładanego celu.

³⁰ Krzysztof Dąbkiewicz, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz* (Lex/el. 2020), komentarz do art. 43la.

³¹ Marta Imiołczyk-Porębska, Mateusz Popiel, „Areszt elektroniczny jako nowy środek zapobiegawczy w świetle badań ankietowych” *Palestra*, nr 7 (2025): 37.

W obecnie obowiązujących przepisach wniosek prokuratora o zastosowanie tymczasowego aresztowania powinien spełniać wymogi formalne przewidziane dla pism procesowych, o których mowa w art. 119 k.p.k., jak również wymogi wskazane w art. 250 § 2a k.p.k. oraz w art. 251 § 1 i 3 k.p.k. Prokurator musi więc dowieść, że zastosowanie tymczasowego aresztowania jest niezbędne w celu zapewnienia prawidłowego toku postępowania oraz uzasadnić zaistnienie co najmniej jednej z przesłanek szczególnych. J. Skorupka wskazał, że praktyka stosowania tymczasowego aresztowania „pozostawia wiele do życzenia. Utrzymywanie takiego stanu rzeczy pomimo wielu krytycznych uwag zawartych w piśmiennictwie prawniczym, orzecznictwie TK i ETPCz nie pozwala na sformułowanie optymistycznego wniosku co do zmiany tej praktyki”[32]. J. Skorupka wskazał m.in. na problem braku „indywidualizowania sytuacji procesowej oskarżonego i odnoszenie do niego okoliczności zagrażających prawidłowemu prowadzeniu postępowania przygotowawczego, które we wniosku prokuratora zostały podane w sposób zbiorczy do wszystkich podejrzanych w sprawie”[33]. Po drugie zaś, w przekonaniu J. Skorupki, wnioski o zastosowanie tymczasowego aresztowania nie spełniają wymogów określonych w art. 250 § 2a k.p.k. Często bowiem nie wskazują faktów i okoliczności potwierdzających zaistnienie przesłanki ogólnej i szczególnej, a poprzestają na opisanu stanu faktycznego i przeprowadzonych czynności dowodowych[34]. Sądy dokonują bezkrytycznej analizy tak skonstruowanych wniosków. Jak wynika bowiem z raportu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, w postępowaniach przygotowawczych około 90% wniosków o zastosowanie tymczasowego aresztowania oraz 95% wniosków o przedłużenie stosowania tymczasowego aresztowania jest uwzględnianych przez sąd[35]. Świadczy to dobitnie o słabej kontroli sądów. Odpowiedzi na pytanie, jakie są powody takiego stanu rzeczy, dostarczają m.in. wyniki badań przeprowadzonych przez K. Dudkę[36]. Z badań

32 Jerzy Skorupka, „Tymczasowe aresztowanie w praktyce stosowania prawa” *Palestra*, nr 1–2 (2021): 7.

33 Ibidem, 13.

34 Ibidem, 15.

35 Zuzanna Ganczewska, Piotr Kładoczny, Piotr Kubaszewski, Bartosz Wierczyński, *O standardzie, który się nie przyjął (w Polsce). Praktyka stosowania tymczasowego aresztowania w świetle przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* (Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, 2023), 37.

36 Katarzyna Dudka, „Wyniki badań opinii sędziów, adwokatów, radców prawnych na temat przyczyn wzrostu liczby tymczasowych aresztowań”, [w:] *Tymczasowe*

tych wynika m.in., że 79,9% ankietowanych adwokatów i radców prawnych wyraziło przekonanie, że powodem uwzględnienia większej liczby wniosków prokuratora o tymczasowe aresztowanie jest działanie sądu w sposób rutynowy, pomijający realia sprawy. Co więcej, 60,6% badanych adwokatów i radców prawnych wskazało również na swoistą wygodę sędziów polegającą na tym, że „łatwiej jest uzasadnić zastosowanie tymczasowego aresztowania niż odmowę jego zastosowania”. W tym drugim punkcie można zauważyć bardzo dużą polaryzację odpowiedzi, bo tylko (lub aż) 11,6% sędziów wskazało na ten wariant. Podobnie ukształtowały się wyniki badań dotyczących przyczyn wydłużania tymczasowego aresztowania. Tutaj aż 81% adwokatów i radców prawnych oraz 37% sędziów wskazało na rutynę sędziów. Przedmiotem badań była również ocena skuteczności nieizolacyjnych środków zapobiegawczych. W pytaniu o powody uwzględnienia większej liczby wniosków prokuratora 26,7% sędziów wyraziło przekonanie, że „środki nieizolacyjnie nie są tak skuteczne jak tymczasowe aresztowanie”[37]. Z kolei w pytaniu o przyczyny wydłużenia czasu trwania tymczasowego aresztowania 29,1% sędziów wyraziło negatywną ocenę skuteczności tych środków[38]. Ciekawie też w tym kontekście prezentują się inne wyniki badań, z których wynika, że tymczasowe aresztowanie „w większości przypadków” stosowane jest zarówno przez całe postępowanie przygotowawcze, jak i sądowe. Co ciekawe, jak wskazują autorzy powyższych badań: „Bardzo rzadko zdarzało się, że tymczasowe aresztowanie zostało uchylone lub zastąpione innymi środkami zapobiegawczymi przed wydaniem prawomocnego wyroku. W kilku procentach spraw zawisłych przed sądem okręgowym i w co piątej sprawie aresztowej zawisłej przed sądem rejonowym uchylenie aresztu miało związek z ustaniem przesłanek do stosowania izolacji”[39].

W kontekście powyższych rozważań należy wyrazić umiarkowany optymizm związany z wpływem wprowadzenia aresztu elektronicznego na ograniczenie stosowania tymczasowego aresztowania. Jak wynika bowiem z rozważań zaprezentowanych w doktrynie, a przytoczonych powyżej, istota problemu tkwi w sądowej praktyce stosowania przepisów. Pytanie, które należy

aresztowanie – środek zapobiegawczy czy środek represji? (Warszawa: Stowarzyszenie Sędziów Polskich, 2021), 20, 48.

37 Ibidem, 20.

38 Ibidem, 48.

39 *Stosowanie tymczasowego aresztowania. Analiza praktyczna*, red. Piotr Karlik, Bartosz Pilitowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), 30–31.

zadać w tym kontekście brzmi: czy tak sformułowany przepis ma szansę wpłynąć na praktykę stosowania tymczasowego aresztowania? Badania ankietowe przeprowadzone wśród sędziów przez M. Imiołczyk-Porębską oraz M. Popiela pokazały, że wprowadzenie aresztu elektronicznego jako nowego środka zapobiegawczego nie jest postrzegane jednoznacznie pozytywnie^[40]. Jak wskazali autorzy: „Największe zastrzeżenia do tego ewentualnie „nowego” środka zapobiegawczego respondenci wyrażali w zakresie możliwości kontaktowania się podejrzanego lub odpowiednio oskarżonego ze świadkami. Zinterpretować to należy jako obawę przed utrudnianiem w ten sposób przez stronę toczącego się postępowania, a wręcz zagrożenie mactwem, wpływaniem na treść zeznań czy wyjaśnień, kontaktowanie się ze współpodejrzanymi (współoskarżonymi)”^[41].

Interesujące w kontekście zaproponowanych rozwiązań są rumuńskie doświadczenia związane z ustanowieniem aresztu domowego. Areszt domowy został wprowadzony do rumuńskiego Kodeksu postępowania karnego z dniem 1 lutego 2014 r.^[42]. Wprowadzenie aresztu domowego było częścią reformy karnej mającej na celu zwalczenie problemu skrajnego przełudnienia zakładów karnych. Po roku od jej wprowadzenia nastąpił spektakularny spadek stosowania tymczasowego aresztowania – prawie o połowę. Jak bowiem wynika ze statystyk World Prison Brief, w 2010 r. w rumuńskich aresztach śledczych przebywało 4630 osób (co stanowiło 16,4% wszystkich osadzonych), w 2015 r. już tylko 2453 osoby (8,7% wszystkich osadzonych), w 2020 r. – 2301 osób (10,6%), a w 2024 r. – 2269 osób (9,2%)^[43]. Wraz z wejściem w życie nowego kodeksu karnego i nowego kodeksu postępowania karnego 1 lutego 2014 r. przyjęte nowe środki zapobiegawcze spowodowały spadek liczby tymczasowo aresztowanych o prawie 50%. Osiągnięto to dzięki stopniowemu stosowaniu przez sądy coraz większej liczby środków alternatywnych względem tymczasowego aresztowa-

⁴⁰ Imiołczyk-Porębska, Popiel, „Areszt elektroniczny”, 37.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Marian Alexandru, „A Critical Analysis of the Enforcement and Execution of the House Arrest Measure” *Contemporary Readings in Law and Social Justice* 9, nr 2 (2017): 609.

⁴³ *World Pre-trial/Remand Imprisonment List*, wyd. 5, World Prison Brief, Institute for Crime & Justice Policy Research, 13, https://www.prisonstudies.org/projects-publications/world-prison-population-lists?language_content_entity=en-gb [dostęp: 27.06.2026].

nia, w tym m.in. aresztu domowego^[44].

Rumuńskie doświadczenia mogą stanowić również dla nas punkt odniesienia w dalszych dyskusjach nad kształtem aresztu elektronicznego. Areszt domowy, zgodnie z art. 218 § 2 rumuńskiego Kodeksu postępowania karnego, nie może być stosowany wobec oskarżonych o popełnienie przestępstwa przeciwko rodzinie oraz o przestępstwo samouwolnienia^[45]. Takie rozwiązanie wydaje się zasadne i należy postulować wprowadzenie podobnej regulacji do projektowanej ustawy. Trudno sobie bowiem wyobrazić, aby tego typu środek był stosowany wobec oskarżonego, któremu zarzuca się popełnienie przestępstw na szkodę osób najbliższych wspólnie z nim zamieszkujących. Brak takiego obostrzenia stanowi potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa, zdrowia i życia pokrzywdzonych przestępstwami przeciwko rodzinie i jest niepokojący, jeżeli weźmie się pod uwagę kilka okoliczności. Pierwszą z nich – o czym była mowa już wcześniej – jest możliwość zastosowania aresztu bez zgody osób współzamieszkujących. Drugą okolicznością są dane statystyczne obrazujące bardzo dużą liczbę popełnianych przestępstw przeciwko rodzinie. I tak, ze statystyk Komendy Głównej Policji wynika, że rocznie w około 30 tysiącach spraw wszczyna się postępowanie, przy czym liczba stwierdzonych przestępstw jest znacznie niższa (np. w 2023 r. wszczęto 29 471 postępowań, a skazano 14 110 osób)^[46]. Warto również w tym kontekście zwrócić uwagę na przykładowe dane statystyczne odnoszące się do zastosowanych środków zapobiegawczych w stosunku do sprawców przestępstw zakwalifikowanych jako przemoc w rodzinie. Przykładowo, w 2021 r. sądy (rejonowe i okręgowe łącznie) zastosowały tymczasowe aresztowanie przed wydaniem wyroku w 1444 przypadkach, a

⁴⁴ Wywiad z Danem Halchinem, dyrektorem generalnym rumuńskiej Służby Więziennej, z dnia 14 października 2022 r., <https://justice-trends.press/romanian-prison-system-makes-invaluable-advances-through-foreign-support/> [dostęp: 27.06.2026]; zob. także *Is Pre-trial Detention Used as a Last Resort Measure in Romania? Research Report* (Association for the Defence of Human Rights in Romania – Helsinki Committee, 2025), 23, <https://apador.org/en/arestarea-preventiva-folosita-prea-des-in-romania> [dostęp: 27.06.2026].

⁴⁵ „Środka tego nie można zastosować wobec oskarżonego, co do którego istnieje uzasadnione podejrzenie, że popełnił przestępstwo wobec członka rodziny, ani wobec oskarżonego, który został wcześniej prawomocnie skazany za przestępstwo ucieczki z zakładu karnego”.

⁴⁶ Komenda Główna Policji, Znęcanie się (art. 207 k.k.) – statystyki, <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-7/63507,Znekanie-sie-art-207.html> [dostęp: 27.06.2026].

dozór Policji w miejsce niezastosowanego tymczasowego aresztowania – w 546 przypadkach^[47]. Widać więc wyraźnie, że w tym obszarze istnieje duży potencjał do ewentualnego zastosowania aresztu elektronicznego. Po trzecie, jak pokazały zaprezentowane wyżej badania empiryczne przeprowadzone przez K. Dudkę, sądy stosujące tymczasowe aresztowanie cechują pewna rutyna i automatyzm. Można więc założyć, że w projektowanym stanie faktycznym będą zdarzały się sytuacje, w których oskarżony i pokrzywdzony będą musieli przebywać razem w jednym pomieszczeniu (mieszkanu/domu). Biorąc pod uwagę powyższe aspekty, należy skonstatować, że zakaz stosowania aresztu elektronicznego we wskazanym zakresie powinien zostać wyraźnie wyeksponowany w Kodeksie postępowania karnego.

4 | Wnioski

Przyjęcie proponowanych zmian z pewnością nie rozwiąże problemów związanych z nadużywaniem stosowania tymczasowego aresztowania, ale z pewnością będzie stanowiło ważny krok w tym kierunku. Jak bowiem pokazały badania ankietowe, problem związany ze skalą stosowania tymczasowego aresztowania jest wielopłaszczyznowy, a zaproponowany kształt aresztu elektronicznego pozwala na jego ograniczone stosowanie. Należy jednak stwierdzić, że rozszerzenie katalogu środków zapobiegawczych jest bardzo dobrym rozwiązaniem, ponieważ poszerza wachlarz możliwości wyboru alternatywnych środków wobec tymczasowego aresztowania. Należy jednak mieć świadomość, co wyraźnie pokazują wyniki badań empirycznych, że wprowadzenie zmian legislacyjnych w omawianym zakresie może być niewystarczające. Istotna bowiem w tym procesie będzie również zmiana nastawienia sądu polegająca na przekonaniu do stosowania nowego środka zapobiegawczego.

Wobec wyartykułowanych wyżej uwag – a w szczególności wobec uwarunkowań natury technicznej – można rozważyć wprowadzenie w pierwszej kolejności ustawy pilotażowej, której zakres obowiązywania można by ograniczyć do konkretnej apelacji. Pozwoliłoby to ocenić przede wszystkim nastawienie

⁴⁷ Michał Lewoc, „Przemoc w rodzinie w statystykach wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania w 2021 roku” *Niebieska Linia*, nr 6 (2022), <https://www.niebieska linia.pl/aktualnosci/artykuly-niebieskiej-linii/przemoc-w-rodzinie-w-statystykach-wymiaru-sprawiedliwosci-i-organow-scigania-w-2021-roku-61432022> [dostęp: 27.06.2026].

sędziów do nowego środka zapobiegawczego oraz zalety i wady przyjętych rozwiązań.

Bibliografia

- Alexandru, Marian. „A Critical Analysis of the Enforcement and Execution of the House Arrest Measure” *Contemporary Readings in Law and Social Justice* 9, nr 2 (2017): 609–616.
- Dąbkiewicz, Krzysztof. *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*. Lex/el. 2020.
- Dudka, Katarzyna. „Wyniki badań opinii sędziów, adwokatów, radców prawnych na temat przyczyn wzrostu liczby tymczasowych aresztowań”, [w:] *Tymczasowe aresztowanie – środek zapobiegawczy czy środek represji?*, 11–86. Warszawa: Stowarzyszenie Sędziów Polskich, 2021.
- Ganczewska, Zuzanna, Piotr Kładoczný, Piotr Kubaszewski, Bartosz Wierczyński. *O standardzie, który się nie przyjął (w Polsce). Praktyka stosowania tymczasowego aresztowania w świetle przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, 2023.
- Grochowska-Wasilewska, Anna. „Areszt elektroniczny jako nowy środek zapobiegawczy – rozważania na tle projektu Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego” *Wojskowy Przegląd Prawniczy*, nr 4 (2025): 39–56.
- Imiołczyk-Porębska, Marta, Mateusz Popiel. „Areszt elektroniczny jako nowy środek zapobiegawczy w świetle badań ankietowych” *Palestra*, nr 7 (2025): 30–41.
- Jasiński, Jerzy. „Areszt domowy (Propozycja do rozważenia)”, [w:] *Problemy kodyfikacji prawa karnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Mariana Cieślaka*, red. Stanisław Waltoś, 193–204. Kraków: Uniwersytet Jagielloński, 1993.
- Stosowanie tymczasowego aresztowania. Analiza praktyczna*, red. Piotr Karlik, Bartosz Pilitowski. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.
- Kosonoga, Jacek. „Areszt domowy jako nowy środek zapobiegawczy w projektowanych zmianach legislacyjnych” *Ius Novum*, nr 2 (2010): 116–127.
- Lewoc, Michał. „Przemoc w rodzinie w statystykach wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania w 2021 roku” *Niebieska Linia*, nr 6 (2022). <https://www.niebieskalinia.pl/aktualnosci/artykuly-niebieskiej-linii/przemoc-w-rodzinie-w-statystykach-wymiaru-sprawiedliwosci-i-organow-scigania-w-2021-roku-61432022>.
- Skorupka, Jerzy. „Tymczasowe aresztowanie w praktyce stosowania prawa” *Palestra*, nr 1–2 (2021): 7–27.
- Than, Alexandra Katalin. „Der Hausarrest im Ausland von den ersten Schritten bis heute” *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pecs Publicata* 139 (2006): 621–627.



Procedura zmiany płci w prawie czeskim – zagadnienia wybrane^[1]

Selected Issues of the Gender Reassignment Procedure in Czech Law

Abstract

The present study is devoted to the procedure of gender reassignment in Czech law. The reason for consideration in this area is the demand – formulated by the judiciary – for the introduction of amendments to Section 29 of the Czech Civil Code, significant from the perspective of persons with gender identification disorders. Namely, it is pointed out, among other things, that it is necessary to repeal the obligation of persons with gender identification disorders to undergo gender correction surgery. For this reason, and in view of the previous position presented by representatives of legal science in the Czech Republic, the current legal regulations relating to the procedure of gender reassignment in Czech law were analyzed. The study ends with a conclusion, in which the proposed normative solutions in the area of legal and medical aspects of the gender reassignment procedure in Czech law are critically evaluated.

SŁOWA KLUCZOWE: transseksualizm, zmiana płci, bezpieczeństwo dzieci, autonomia dzieci, stosunki rodzinne, tożsamość, gender equality

KEYWORDS: transsexualism, surgical and register sex change, child safety, children's autonomy, family relations, identity, gender equality

AGNIESZKA WOJCIESZAK-JOHN – doktor nauk prawnych, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: a.wojcieszak@amu.edu.pl, ORCID – 0000-0003-1739-4037.

¹ Niniejszy tekst uwzględnia stan prawny obowiązujący do 30 czerwca 2025 r. i stanowi rezultat przeprowadzonej kwerendy bibliotecznej podczas stażu naukowego na Uniwersytecie Masaryka w Brnie. Staż naukowy został dofinansowany przez Narodową Agencję Wymiany Akademickiej w ramach „Program Zawacka NAWA”. Jednocześnie za wszelkie cenne uwagi merytoryczne dziękuję dr. Martinowi Kornelowi z Uniwersytetu Masaryka.

I | Wprowadzenie

Płeć człowieka ma istotne znaczenie z perspektywy prawa, w tym zwłaszcza prawa rodzinnego. Wpływa bowiem na kształt relacji rodzinnoprawnych oraz na prawa wynikające z faktu pokrewieństwa. System prawa czeskiego, podobnie jak inne systemy prawne, opiera się na założeniu, że w chwili urodzenia płeć ustalana jest wyłącznie w oparciu o kryteria medyczne^[2]. Innymi słowy, płeć utożsamiana jest z płcią biologiczną^[3], nie zaś z poczuciem tożsamości płciowej czy tzw. tożsamością psychologiczną^[4]. Z kolei zmiana płci uważana

2 Kateřina Čuhelová, „§ 29 Změna pohlaví”, [w:] *Občanský zákoník. Komentář*, red. Jan Petrov, Michal Výtisk, Vladimír Beran (Praga: C.H. Beck, 2019), 85; Eva Dobrovolná, „§ 29 Změna pohlaví”, [w:] *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–302)*, red. Petr Lavický (Praga: C.H. Beck, 2022), 132; popstanowienie Trybunału Konstytucyjnego 15 listopada 2016 r., sygn. III. ÚS 3376/16, <http://nalus.usoud.cz>.

3 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 maja 2019 r., sygn. 2 As 199/2018–37. <http://nalus.usoud.cz>, gdzie wyraźnie wskazano, że pojęcie płci w systemie prawa czeskiego jest binarne oraz oparte o kryteria obiektywne (medyczne/biologiczne) – „V podmínkách České republiky je pojetí právního pohlaví jako binárního (muž – žena) a «objektivního» (vycházejícího z lékařských hledisek a určeného zejména podle určitých navenek patrných znaků biologické povahy, zejména podle podoby a funkce určitých orgánů) natolik zakořeněno a považováno za normální, žádoucí, „přírozené” a tvořící jeden ze základních kamenů společenského uspořádání, že od něho nelze ustoupit cestou soudního rozhodnutí ani v případech, jaké byly připuštěny judikaturou Evropského soudu pro lidská práva či například německého Spolkového ústavního soudu”. Zob. też na ten temat Petra Kotková, „Česká právní úprava změny pohlaví ve světle evropských lidskoprávních standardů” *Právník*, nr 12 (2021):1071; Petr Weiss, „Poruchy pohlavní identity” *Psychiatrie pro praxi*, nr 13 (2012): 104.

4 Adam Doležal, „§ 29 Změna pohlaví”, [w:] *Občanský zákoník § 1–117. Velký Komentář. Svazek I*, red. Filip Melzer, Petr Tégl (Praga: Leges, 2013), 335; Adam Doležal, „Právní otázky související s problematikou translidí pod zorným úhlem rozhodnutí Velkého senátu ESLP ve věci Hämäläinen vs Finsko” *Journal of Medical Law and Bioethics*, nr 3 (2014): 44–60; Petr Agha, „Trans jako výzva symbolickému uspořádání společnosti” *Journal of Medical Law and Bioethics*, nr 1 (2013); Petr Agha, Adam Doležal, „Translidé a otázky identity ve veřejném prostoru – slovo úvodem” *Journal of Medical Law and Bioethics*, nr 1 (2013); Adam Doležal, „Konstrukce identity v právním diskursu. Dvojí pojetí bytí” *Journal of Medical Law and Bioethics*, nr 1 (2013).

jest za przejaw poszanowania prawa do życia prywatnego oraz autonomii^[5].

Niemniej na przestrzeni ostatnich kilku lat wśród przedstawicieli nauki prawa w Republice Czeskiej podejmowane są dyskusje w przedmiocie potrzeby nowelizacji przepisów regulujących procedurę zmiany płci^[6]. Jedną z kluczowych, a co istotne rekomendowanych przez orzecznictwo, zmian jest zniesienie obowiązku chirurgicznej korekty płci u osób doświadczających zaburzeń identyfikacji płciowej^[7]. Jak podkreśla się w orzecznictwie wymogi ustawowe wynikające z § 29 OZ^[8] oraz art. 21 SpecZdravSl^[9], tj. dotyczące chirurgicznej korekcji narządów płciowych, a dalej upośledzenia zdolności (funkcji) rozrodczych w celu zmiany płci, stoją w sprzeczności z podstawowym prawem osób posiadających zaburzenia identyfikacji płciowej do ochrony integralności cielesnej i autonomii w związku z poszanowaniem godności ludzkiej^[10]. Jednocześnie odroczono wykonalność wspomnianego rozstrzygnięcia, ażeby stworzyć ustawodawcy przestrzeń do przyjęcia nowej regulacji, która będzie odzwier-

⁵ Zob. m.in. Michaela Povolná, „Změna pohlaví transsexuálních pacientů”, [w:] *Zdravotnické právo*, red. Petr Šustek, Tomáš Holčápek (Praga: Wolters Kluwer, 2016), 513; Ondřej Frinta, „§ 29 Změna pohlaví”, [w:] *Občanský zákoník. Komentář. Svazek I*, red. Jiří Švestka, Jan Dvořák, Josef Fiala (Praga: Wolters Kluwer, 2020), 147; Šárka Dušková, „Pohlaví jako věc veřejná. Právo na uznání pohlavní identity”, [w:] *Mužské právo. Jsou právní pravidla neutrální*, red. Kateřina Šimáčková, Barbara Havelková, Pavla Špondrová (Praga: Wolters Kluwer, 2020), 965; usnesení ÚS z 9 listopada 2021 r., sygn. Pl. ÚS 2/20, <http://nalus.usoud.cz>.

⁶ Na ten temat np. Marian Kokeš, „Podoba rodného čísla aneb chirurgický zákrok jako podmínka změny pohlaví. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 2021 r., sygn. Pl. ÚS 2/20” *Soudní rozhledy*, nr 5 (2022): 151; Petra Kotková, „Civilní status transgender v českém právním řádu”, [w:] *COFOLA 2018. Část VIII. Civilní status člověka*, red. Zdenka Králíčková, Radovan Dávid, Michal Janovec (Brno: Masarykova univerzita, 2018), 69–70.

⁷ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2024 r., sygn. I.ÚS 2776/23, <http://nalus.usoud.cz>; zob. również Dušková, „Pohlaví jako věc veřejná. Právo na uznání pohlavní identity”, 968. Podobne stanowisko prezentuje ETPCz. W jednym z orzeczeń wyraźnie wskazał, że zmiany płci nie można uzależniać od poddania się zabiegowi chirurgicznemu, w tym zwłaszcza sterylizacji – zob. wyrok ETPCz z 6 kwietnia 2017 r., *Garçon i Nicot vs. Francji*, sygn. 79885/12, 52471/13, 52596/13, LEX nr 2261694.

⁸ Ustawa z dnia 3 lutego 2012 r. Kodeks cywilny (zákon č. 31/2024 Sb.).

⁹ Ustawa z dnia 6 listopada 2011 r. w zakresie określonych świadczeń zdrowotnych (zákon č. 412/2023 Sb.).

¹⁰ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2024 r., sygn. I.ÚS 2776/23. <http://nalus.usoud.cz>; zob. też Faisal Hussein, „Chirurgický zákrok jako podmínka úřední změny pohlaví – zrušení § 29 odst. 1 ObčZ” *Soudní rozhledy*, nr 6 (2024): 189.

ciedlać podstawowe prawa osób z zaburzeniami identyfikacji płciowej^[11].

Powyższe okoliczności stały się przyczynkiem do podjęcia rozważań w przedmiocie obowiązujących przepisów normujących procedurę zmiany płci w czeskim porządku prawnym. Analizie poddano zarówno aspekty medyczne, jak i prawne odnoszące się do wszczęcia, a dalej przeprowadzenia procedury zmiany płci. Poza tym przedmiotem rozważań uczyniono niektóre, najważniejsze z perspektywy relacji rodzinnoprawnych, konsekwencje zmiany płci.

2 | Przebieg procedury zmiany płci w prawie czeskim

Obecnie obowiązujące regulacje prawne dotyczące zmiany płci w Republice Czeskiej zawarte zostały w czeskiej ustawie o szczególnych świadczeniach zdrowotnych (SpecZdravSl), a także w przepisach nowego kodeksu cywilnego z 2014 roku (OZ)^[12]. Na tle ich analizy pojawiają się trudności w ustalaniu istniejącej relacji między nimi^[13]. Zdaniem Adama Doleżala przepisy czeskiego kodeksu cywilnego stanowią *lex generalis* w stosunku do przepisów czeskiej ustawy o szczególnych świadczeniach zdrowotnych^[14]. Dlatego mając na uwadze regułę *lex specialis derogat legi generali*, przepisy czeskiej ustawy o szczególnych świadczeniach zdrowotnych jako regulacja szczególna, wyłączają stosowanie przepisów czeskiego kodeksu cywilnego w zakresie wspólnego przedmiotu regulacji^[15]. Wydaje się jednak, mając na względzie przedmiot regulacji obu aktów normatywnych, że należałoby podzielić pogląd prezentowany przez Evę Dobrovolną, która twierdzi, iż przepisy zawarte w czeskiej ustawie o szczególnych świadczeniach zdrowotnych stanowią swoistego rodzaju uzupełnienie w stosunku do przepisów czeskiego kodeksu cywilnego. Dzieje się tak,

¹¹ Do 30 czerwca 2025 r.

¹² Jakub M. Łukasiewicz, *Prawne aspekty zmiany płci w wybranych państwach europejskich* (Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2022), 140 i tam podana literatura; zob. też Petra Kotková, *Právní aspekty změny pohlaví* (Brno: Masarykova univerzita, 2022), 171–172.

¹³ Por. Kotková, „Česká právní úprava změny pohlaví ve světle evropských lidskoprávních standardů”, 1072.

¹⁴ Doležal, „§ 29 Změna pohlaví”, 342; Petra Kotková, „Změna pohlaví v českém právním řádu” *Právní rozhledy*, 7 (2021): 250.

¹⁵ Autor broniąc swojej tezy wskazuje, że o ile czeska ustawa o świadczeniach zdrowotnych posługuje się sformułowaniem „pacjent transseksualny”, o tyle czeski kodeks cywilny odnosi się do pojęcia „osoby” – Doležal, „§ 29 Změna pohlaví”, 342.

ponieważ czeska ustawa o szczególnych świadczeniach zdrowotnych regulując proces zmiany płci skupia się wyłącznie na koniecznych do przeprowadzenia procedurach medycznych. Natomiast czeski kodeks cywilny koncentruje się na konsekwencjach zmiany płci z punktu widzenia statusu osobowego człowieka^[16].

Przyjęcie słuszności powyższego założenia implikuje konieczność prowadzenia dalszych analiz poprzez – najpierw – odniesienie się do kwestii chirurgicznej korekcji płci, a następnie do tzw. metrykalnej zmiany płci i konsekwencji z tym związanych.

Najogólniej rzecz ujmując, w systemie prawa czeskiego zmiana płci^[17] jest możliwa tylko wówczas, gdy występuje trwała rozbieżność pomiędzy płcią psychologiczną a płcią anatomiczną (biologiczną)^[18]. Podkreśla się przy tym, że oprócz trwałego istnienia zaburzeń identyfikacji płciowej konieczne jest spełnienie także innych, ustawowo określonych, przesłanek niezbędnych dla przeprowadzenia chirurgicznej korekcji płci^[19].

Zgodnie bowiem z § 21 (1) SpecZdravSl, przez zmianę płci pacjenta transseksualnego rozumie się dokonanie zabiegu medycznego, którego celem jest zmiana płci w drodze interwencji chirurgicznej z jednoczesnym upośle-

¹⁶ Dobrovolná, „§ 29 Změna pohlaví”, 132–133; por. Frinta, „§ 29 Změna pohlaví”, 152–153.

¹⁷ W praktyce procedurę zmiany płci w prawie czeskim można podzielić na cztery, następujące po sobie, fazy: diagnozę, proces decyzyjny (zgoda pacjenta na zmianę płci), test prawdziwego życia („RLE”), hormonoterapię oraz wykonanie zabiegu operacyjnego. Na ten temat Doležal, „§ 29 Změna pohlaví”, 343; Tereza Žuffová-Kunčová, *Transgender osoby pohledem ústavního práva* (Brno: Masarykova univerzita, 2021), 24; Hanka Fifková, „Základní etapy procesu přeměny pohlaví”, [w:] *Transsexualita a jiné poruchy pohlavní identity*, red. Hanka Fifková, Petr Weiss, Ivo Procházka, Peggy Cohen-Kettenis, Friedemann Pfäfflin, Ladislav Jarolím, Jiří Veselý, Vladimír Weiss (Praga: Grada, 2008), 77–82; Vojtěch Pospíšil, „Podmínky změny pohlaví dle občanského zákoníku a veřejnoprávní úpravy z pohledu práva na rovné zacházení”, [w:] *Dny Práva 2017. Část VI. Translidé nejen v rodinném právu*, red. Zdenka Králíčková, Radovan Dávid, Michal Janovec (Brno: Masarykova univerzita, 2018), 71–73.

¹⁸ Michaela Zuklínová, Petr Šustkem, „Změna pohlaví”, [w:] *Občanské právo hmotné 1 Díl první: Obecná část – 2*, red. Jan Dvořák, Jiří Švestka, Michaela Zuklínová (Praga: Wolters Kluwer, 2016), 218.

¹⁹ Jan Mach, Aleš Buriánek, Dagmar Záleská, Barbora Steinlauf, Aneta Stieranková, „Zákon o specifických zdravotních službách”, [w:] *Zákon o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování. Zákon o specifických zdravotních službách. Praktický komentář*, red. Jan Mach, Aleš Buriánek, Dagmar Záleská, Barbora Steinlauf, Aneta Stieranková (Praga: Wolters Kluwer, 2023), 528–531.

dzeniem funkcji rozrodczych. Natomiast pacjent transseksualny to osoba, u której występuje trwała rozbieżność płci psychicznej i fizycznej (zwana dalej „zaburzeniem identyfikacji płciowej”)[20]. Przy czym zabieg chirurgicznej korekcji płci lekarz może wykonać tylko wówczas, gdy kumulatywnie zaistnieją okoliczności wskazane w § 21 (2–4) SpecZdravSl. A mianowicie, zabieg można przeprowadzić wyłącznie u pacjenta, u którego jednoznacznie zdiagnozowano zaburzenia identyfikacji płciowej, a przy tym wykazał on zdolność do stałego życia jako osoba o odmiennej płci (płci przeciwnej)[21]. Jednocześnie pacjent nie zawarł związku małżeńskiego ani zarejestrowanego związku partnerskiego lub wykazał, że jego małżeństwo lub zarejestrowany związek partnerski uległy rozwiązaniu. Oprócz tego, pacjent powinien mieć ukończony 18. rok życia. Ponadto zobowiązany jest on złożyć pisemny wniosek o przeprowadzenie procedury zmiany płci wraz z opinią lekarza specjalisty w zakresie seksuologii lub transseksuologii, a także uzyskać pozytywną opinię komisji ekspertów.

Wypada w tym miejscu zaznaczyć, że przed zabiegiem chirurgicznej korekcji płci pacjent powinien pozostawać w terapii hormonalnej[22], a dodatkowo przez co najmniej 12 miesięcy wejść w nową rolę płciową w życiu codziennym. Ma to na celu skonfrontowanie pacjenta z rzeczywistym funkcjonowaniem w pożądaney przez niego roli płciowej[23]. Dopiero po upływie wspomnianego okresu, a także spełnieniu przesłanek określonych w § 21 SpecZdravSl możliwe staje się przeprowadzenie stosownych procedur medycznych.

Co znamienne, a jednocześnie wymagające podkreślenia, przepis § 21 (1) zd. 1 SpecZdravSl przewiduje, że zmiana płci następuje w drodze interwencji

20 „Změnou pohlaví transsexuálních pacientů se pro účely tohoto zákona rozumí provedení zdravotních výkonů, jejichž účelem je provedení změny pohlaví chirurgickým zákrokem při současném znemožnění reprodukční funkce. Transsexuálním pacientem se rozumí osoba, u níž je trvalý nesoulad mezi psychickým a tělesným pohlavím (dále jen «porucha sexuální identifikace»”.

21 Tzw. faza „RLE” powinna trwać co najmniej 12 miesięcy (na ten temat Doporučený postup při provádění chirurgických zákroků směřujících ke změně pohlaví u transsexuálních pacientů, nr 8/2012/2 VěMZ).

22 Leczenie hormonalne można rozpocząć przed tzw. „fazą RLE”, a za zgodą przedstawiciela ustawowego także przed ukończeniem 18. roku życia. Na ten temat m.in. Kotková, *Právní aspekty změny pohlaví*, 179–180; Barbara Havelková, „The Legal Status of Transsexual and Transgender Persons in the Czech Republic”, [w:] *The Legal Status of Transsexual and Transgender Persons*, red. Jens M. Scherpe (Cambridge: Larcier Intersentia, 2015), 127 i n.

23 Povolná, „Změna pohlaví transsexuálních pacientů”, 514; Žuffová-Kunčová, *Transgender osoby pohledem ústavního práva*, 24.

chirurgicznej, której rezultatem jest upośledzenie zdolności (funkcji) rozrodczych. Z kolei z przepisu § 29 (1) zd. 1 OZ *explicite* wynika, że zmiana płci następuje poprzez interwencję chirurgiczną, której rezultatem jest nie tylko upośledzenie zdolności (funkcji) rozrodczych, ale także rekonstrukcja narządów płciowych[24]. Upraszczając, aby pacjent posiadający zaburzenia identyfikacji płciowej mógł zostać uznany za osobę płci przeciwnej, musi poddać się zabiegom chirurgicznym, które polegają nie tylko na upośledzeniu zdolności (funkcji) rozrodczych, ale także na plastyce narządów płciowych[25]. Wspomniane zabiegi medyczne stanowią warunek *sine qua non* zmiany płci w prawie czeskim. Wydaje się, że przyjęte rozwiązanie winno zostać krytycznie ocenione z przynajmniej dwóch względów[26]. Po pierwsze, obowiązujące przepisy uniemożliwiają przeprowadzenie procedury zmiany płci osobie, która nie wyraża zgody na przeprowadzenie zabiegu rekonstrukcji narządów płciowych jednocześnie godząc się na zabieg upośledzenia zdolności (funkcji) rozrodczych. A zatem, pacjent, który będzie posiadał zaburzenia identyfikacji płciowej nie zostanie poddany procedurze zmiany płci, o ile nie wyrazi zgody na zabieg rekonstrukcyjny. Po drugie, może zdarzyć się, że przeprowadzenie zabiegu rekonstrukcyjnego wobec pacjenta okaże się niemożliwe z uwagi na przeciwwskazania medyczne. To z kolei spowoduje, że pacjent zostanie pozbawiony możliwości zmiany płci. Stąd też, należałoby, *de lege ferenda*, postulować, ażeby zabiegi rekonstrukcyjne miały charakter fakultatywny, a ich przeprowadzenie pozostawało niezależne od procedury zmiany płci.

Z punktu widzenia dotychczasowych rozważań celowe zdaje się omówienie zawartych w § 21 SpecZdravSl przesłanek koniecznych do przeprowadzenia procedury zmiany płci. Pozwoli to nie tylko na całościowe spojrzenie na obowiązujące regulacje normatywne w zakresie zmiany płci w systemie prawa czeskiego, ale także stanowić będzie przyczynek do dalszej refleksji nad aktualnym stanem prawnym i jego wpływem na metrykalną zmianę płci.

W celu zapewnienia jednolitej procedury w zakresie interwencji chirurgicznych mających na celu zmianę płci Ministerstwo Zdrowia Republiki Czeskiej wydało Zalecaną Procedurę Wykonania Operacji Zmiany Płci u Pacjentów

24 Milan Kindl, „§ 29 Změna pohlavi”, [w:] *Občanský zákoník, Praktický komentář*, red. Milan Kindl, Aleš Rozehnal (Plzeň: Wydawnictwo Aleš Čeněk s.r.o., 2019), 40–41.

25 Povolná, „Změna pohlavi transsexuálních pacientů”, 515; Čuhelová, „§ 29 Změna pohlavi”, 85.

26 Zob. Pospíšil, „Podmínky změny pohlaví dle občanského zákoníku a veřejnoprávní úpravy z pohledu práva na rovné zacházení”, 69–70.

Transseksualnych[27]. W treści przywołanej Procedury wskazano m.in., że bezwzględny przeciwwskazaniem do kontynuowania procedury zmiany płci są np. występujące u pacjenta zaburzenia psychiczne (zwłaszcza zaburzenia dyssocjalne lub histrioniczne), a także choroby somatyczne, które uniemożliwiają podjęcie interwencji medycznej[28]. Przewidziane ograniczenia wynikają z konieczności ochrony życia i zdrowia pacjenta, czyli tych wartości, które mają charakter fundamentalny dla czeskiego systemu prawa.

Ponadto z poczynionych dotąd ustaleń, a także z treści Procedury, jednoznacznie wynika, że o gotowości pacjenta do poddania się operacji, świadczy przede wszystkim zaadaptowanie się do życia w środowisku społecznym i rodzinnym jako osoby o płci przeciwnej, a także udział w terapii hormonalnej.

Poza tym, jak już zostało wspomniane wcześniej, chirurgiczna korekcja płci następuje wyłącznie na wniosek pacjenta, który ukończył 18. rok życia[29] po uprzednio przedłożonym przez niego pisemnym wniosku i na podstawie pozytywnej opinii ekspertów[30]. Do pisemnego wniosku pacjent dołącza także opinię lekarza specjalisty w zakresie seksuologii lub transseksuologii, który dotychczas zajmował się terapią hormonalną oraz nadzorował fazę „RLE”[31].

Co się zaś tyczy opinii ekspertów to w istocie implikuje ona możliwość podejmowania dalszych czynności związanych ze zmianą płci pacjenta. W prawie czeskim przyjęto, że komisja ekspertów powoływana jest przez Ministerstwo Zdrowia, a jej członkami są: pracownik służby zdrowia powołany przez Ministra Zdrowia jako jego przedstawiciel, lekarz posiadający specjalizację z zakresu seksuologii, lekarz posiadający specjalizację z zakresu psychiatrii, psycholog kliniczny, lekarz posiadający specjalizację z zakresu endokrynologii i diabetologii, lekarz posiadający specjalizację z zakresu urologii lub ginekologii i położnictwa oraz prawnik specjalizujący się w prawie medycznym (§ 22 (1) SpecZdravSl). Aby zapewnić niezależność komisji, jej członkowie nie mogą

27 Doporučený postup při provádění chirurgických zákroků směřujících ke změně pohlaví u transsexuálních pacientů, nr 8/2012/2 VěMZ, dále zvaná „Procedura”. Zob. též Zdenka Králíčková, „The Civil Status of Trans Persons in the Czech Republic”, [w:] *Trans Rights and Wrongs. A Comparative Study of Legal Reform Concerning Trans Persons*, red. Isabel C. Jaramillo, Laura Carlson (Switzerland: Springer, 2021), 85–87.

28 Zob. zwłaszcza Fífková, „Základní etapy procesu přeměny pohlaví”, 82–84.

29 Wiek poniżej 18. roku życia stanowi okoliczność wyłączającą możliwość przeprowadzenia chirurgicznej korekcji płci – zob. ČI 3 (1c) Procedury.

30 W przypadku pacjenta z ograniczoną autonomią zabieg chirurgicznej korekcji płci przeprowadza się w oparciu o pisemny wniosek opiekuna pacjenta, pozytywną opinię komisji eksperckiej oraz zgodę sądu (§ 21(4) SpecZdravSl).

31 Zob. § 22 (3) SpecZdravSl.

pozostawać w stosunku pracy lub podobnym z podmiotem leczniczym, w którym leczył się pacjent. Poza tym ekspert znajdujący się w powołanej przez Ministerstwo Zdrowia komisji nie może być lekarzem prowadzącym dotychczasowy proces leczenia pacjenta[32].

Posiedzenie komisji odbywa się nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku przez pacjenta. Na posiedzenia komisji zapraszany jest zawsze pacjent (oraz jego opiekun, jeśli pacjent posiada ograniczoną autonomię[33]). Co istotne, komisja ekspertów przekazuje pacjentowi i jego opiekunowi informacje o charakterze zabiegu medycznego, jego trwałych konsekwencjach i ewentualnych zagrożeniach oraz sprawdza, czy pacjent i jego opiekun w pełni zrozumieli te informacje oraz czy pacjent podjął decyzję w zakresie zmiany płci dobrowolnie. Jeżeli pacjent posiada ograniczoną autonomię, komisja bierze również pod uwagę jego dojrzałość psychiczną, w tym posiadane zdolności intelektualne i percepcyjne.

Ponadto w posiedzeniu komisji eksperckiej uczestniczy również lekarz, który zalecił chirurgiczną korektę płci. Przy czym nie bierze on udziału w rozmowie pacjenta z członkami komisji (§ 22 (7) SpecZdravSl). Przewidziane ograniczenie co do obecności lekarza pozwala pacjentowi wyrazić swoje stanowisko (opinię) na temat zabiegu chirurgicznej korekcji płci niezależnie od zalecenia lekarza, eliminując tym samym jakiekolwiek wątpliwości co do ewentualnego stosowania przymusu wobec pacjenta. Z kolei *ratio legis* zapraszania lekarza prowadzącego dotychczasowe leczenie hormonalne pacjenta na posiedzenia komisji eksperckiej związane jest z koniecznością ustalenia przez ekspertów sytuacji zdrowotnej pacjenta, w tym uzyskanie informacji w przedmiocie poszczególnych etapów procedury zmiany płci – leczenia hormonalnego oraz adaptacji pacjenta w ramach fazy „RLE”.

Po rozpatrzeniu wniosku komisja ekspertów sporządza pisemną opinię, w której wskazuje czy spełnione zostały przesłanki do zmiany płci. Co znamienne, o pozytywnej opinii w sprawie zmiany płci mowa jest wyłącznie w sytuacji, gdy zgodę na zabieg chirurgiczny wyrażą wszyscy członkowie komisji

32 § 22 (2) SpecZdravSl.

33 Autonomia doznaje ograniczeń wówczas, gdy osoba posiada zaburzenia psychiczne, które uniemożliwiają jej pokierowanie swoim postępowaniem. Sąd rozstrzygając o ograniczeniu autonomii uwzględnia treść opinii biegłych na temat stanu zdrowia danej osoby, w tym zwłaszcza zakres i stopień jej niezdolności do samodzielnego postępowania. Dla osoby, wobec której orzeczono ograniczenie autonomii ustanawiany jest opiekun (§ 55–65 OZ).

eksperskiej. Jeżeli nie uda się uzyskać zgody wszystkich członków[34], komisja ekspertów wskazuje w opinii przyczyny, które do tego doprowadziły[35]. Następnie komisja przekazuje Ministerstwu Zdrowia opinię w trzech egzemplarzach wraz z kopią protokołu z posiedzenia. Z kolei Ministerstwo Zdrowia przekazuje kopię opinii komisji ekspertów oraz kopię protokołu z posiedzenia komisji pacjentowi lub jego opiekunowi (jeżeli pacjent posiada ograniczoną autonomię), a także w dwóch egzemplarzach podmiotowi leczniczemu, który przeprowadzi zabieg korekcji płci.

Oprócz pozytywnej opinii komisji ekspertów konieczne jest również uzyskanie pisemnej zgody pacjenta[36]. W załączniku do Procedury zawarto wzór formularza zgody pacjenta na wykonanie zabiegów chirurgicznych w celu korekcji płci. Wspominany formularz podzielono na dwie części. W pierwszej mieszczą się informacje na temat konsekwencji związanych z chirurgiczną zmianą płci. Natomiast w drugiej znajduje się oświadczenie pacjenta, że został dokładnie poinstruowany przez lekarza o charakterze zabiegu operacyjnego, w tym poinformowany o możliwych negatywnych konsekwencjach w przyszłości. Dodatkowo pacjent oświadcza, że miał sposobność zadawania dodatkowych pytań, na które otrzymał odpowiedź oraz że dobrowolnie poddaje się zabiegowi chirurgicznej korekcji płci[37]. Co interesujące, z perspektywy realizacji obowiązków informacyjnych wobec pacjenta, formularz nie zawiera nawet wzmianki na temat przebiegu operacji korekcji płci, a nadto nie precyzuje możliwych, powikłań związanych z chirurgiczną ingerencją. Z § 23 SpecZdra-

34 Pacjentowi nie przysługują jakiegokolwiek środki odwoławcze od opinii komisji eksperckiej. Pacjent może natomiast ponownie złożyć wniosek o zmianę płci, o ile zmianie uległy okoliczności lub zniknęły przeszkody co do przeprowadzenia zmiany płci podane w uzasadnieniu opinii negatywnej.

35 Tylko zgoda wszystkich członków komisji eksperckiej uprawnia do przeprowadzenia zabiegu korekcji płci.

36 Doporučený postup při provádění chirurgických zákroků směřujících ke změně pohlaví u transsexuálních pacientů, nr 8/2012/2 VěMZ. Na temat Procedury mowa jest również w przyp. 21 i 27.

37 „Prohlašuji, že jsem k žádosti o provedení chirurgického zákroku směřujícího ke změně pohlaví dospěl/a po důkladném poučení ze strany ošetřujícího lékaře o povaze tohoto chirurgického zákroku. Byl/a jsem podrobně seznámen s možnými nežádoucími účinky chirurgických zákroků na můj zdravotní stav v budoucnosti. Podanému poučení jsem porozuměl/a. Měl/a jsem možnost klást doplňující otázky, na které mi bylo odpovězeno. Tento souhlas uděluji z vlastní vůle, svobodně a vážně, bez nátlaku” – zob. Příloha „Vzor Písemného informovaného souhlasu s provedením chirurgických zákroků směřujících k dokončení přeměny pohlaví”.

vSl wynika jedynie, że dopiero po wyrażeniu, bezpośrednio przed samym zabiegiem, pisemnej zgody przez pacjenta lub jego opiekuna (jeśli pacjent posiada ograniczoną autonomię) możliwe jest przeprowadzenie zabiegu operacyjnego[38]. Oczywiście, pacjent (tak samo, jak jego opiekun) aż do momentu rozpoczęcia zabiegu operacyjnego może prawnie skutecznie cofnąć zgodę.

Dodać należy także w tym miejscu, że jeśli pacjent nie jest w pełni samodzielny, ponieważ posiada ograniczoną autonomię, zmiana płci może odbyć się wyłącznie za uprzednią zgodą sądu (§ 483 OZ w zw. z § 21(4) SpecZdravSl). Podmiot leczniczy, w którym ma zostać przeprowadzony zabieg operacyjny, składa wniosek do sądu właściwego miejscowo wraz z opinią opiekuna, a także opinię komisji ekspertów oraz, biorąc pod uwagę stan zdrowia psychicznego, oświadczenie pacjenta. Na tej podstawie sąd wyraża zgodę na zmianę płci u pacjenta. Co istotne, przed samym zabiegiem operacyjnym zgodę na jego przeprowadzenie, obok zgody sądu, musi wyrazić także opiekun pacjenta posiadającego ograniczoną autonomię (art. 23 SpecZdravSl).

Spełnienie powyższych, omówionych, przesłanek umożliwia przeprowadzenie zabiegu chirurgicznej korekcji płci, a następnie zabiegu rekonstrukcyjnego zarówno wobec pacjenta w pełni samodzielnego, jak i posiadającego ograniczoną autonomię.

Osobnym zagadnieniem wymagającym krótkiego wyjaśnienia jest odniesienie się do sytuacji prawnej osób, u których występują zaburzenia identyfikacji płciowej, lecz nie chcą one poddać się zabiegowi chirurgicznej korekcji płci z uwagi na treść orzeczenia z 22 maja 2024 roku, w którym wprost wskazano na konieczność uchylecia § 29 (1) OZ, a więc uchylecia obowiązku poddania się procedurom medycznym związanym z interwencją chirurgiczną[39].

Zważając na konieczność zagwarantowania pewności prawa i stabilności porządku prawnego uznano, że w okresie przejściowym, tj. od dnia wydania orzeczenia do 30 czerwca 2025 roku lub do dnia wejścia w życie nowego aktu normatywnego bądź nowelizacji czeskiego kodeksu cywilnego należy stosować aktualne przepisy prawne dotyczące zmiany płci jako ważną i skuteczną część porządku prawnego. Innymi słowy, poddanie się zabiegom chirurgicznym polegającym na upośledzeniu zdolności (funkcji) rozrodczych i na plastyce narządów płciowych stanowi niezbędny element procedury zmiany płci do 30

38 Mach, Buriánek, Záleská, Steinlauf, Stieranková, „Zákon o specifických zdravotních službách”, 538.

39 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2024 r., sygn. I.ÚS 2776/23. <http://nalus.usoud.cz>.

czerwca 2025 roku. Dopiero po upływie wspomnianego terminu, nawet przy braku nowych regulacji prawnych, zabieg korekcji płci oraz zabieg rekonstrukcyjny nie będą obligatoryjne do uznania przez państwo, iż doszło do zmiany płci[40].

3 | Konsekwencje prawne zmiany płci w prawie czeskim

Po przeprowadzeniu zabiegu chirurgicznego mającego na celu korekcję płci podmiot leczniczy ma obowiązek w terminie 3 dni od dnia przeprowadzenia zabiegu poinformować Urząd Stanu Cywilnego o zmianie płci przedkładając stosowne potwierdzenie[41]. Na tej podstawie Urząd Stanu Cywilnego dokonuje wpisu zmiany płci do aktu urodzenia (§ 17a MartZ[42]). Modyfikacji podlega także tzw. numer ewidencyjny (rejestracyjny) stanowiący odpowiednik numeru PESEL[43]. Przyjmuje się nadto, w myśl § 29 OZ, że dzień wskazany w potwierdzeniu jest dniem zmiany płci[44].

Co do zasady zmiana płci nie ma wpływu na sytuację osobistą i majątkową człowieka (zob. § 29 OZ)[45]. Oznacza to, że nawet jeśli dana osoba zmieniła płeć to nadal pozostaje zstępny swoich rodziców lub rodzicem dla swoich dzieci[46]. Poza tym zmiana płci rodzica nie jest ujawniana w akcie urodzenia dziecka. Uwzględnia się bowiem tzw. stan osobowy rodziców w chwili

40 Postanowienie Sądu Konstytucyjnego z 22 maja 2024 r., sygn. I.ÚS 2776/23. <http://nalus.usoud.cz>. Podobne rozwiązanie przewiduje również polski ustawodawca, dla którego zabieg korekcji płci, z uwagi na aktualny stan prawny, nie jest warunkiem koniecznym dla przeprowadzenia sądowej zmiany płci. Co więcej, zabieg ten może nastąpić wyłącznie *post factum*, czyli po wydaniu orzeczenia przez sąd.

41 Ponadto podmiot leczniczy obowiązany jest również wydać pacjentowi (lub jego opiekunowi) potwierdzenie co do przeprowadzenia procedur medycznych związanych ze zmianą płci (§ 23 (2) SpecZdravSl).

42 Ustawa z dnia 2 sierpnia 2000 r. o aktach stanu cywilnego, imionach i nazwiskach oraz o zmianie niektórych ustaw z tym związanych (zákon č. 414/2023 Sb.), dalej zwany „MatrZ”.

43 Łukasiewicz, *Prawne aspekty zmiany płci w wybranych państwach europejskich*, 146–147.

44 Kindl, „§ 29 Změna pohlaví”, 41.

45 Michaela Zuklínová, „Změna pohlaví”, [w:] *Občanské právo hmotné 2 – Díl druhý: Rodinné právo*, red. Michaela Zuklínová, Jan Dvořák, Jiří Švestka (Praga: Wolters Kluwer, 2016), 47; Zuklínová, Šustkem, „Změna pohlaví”, 218–219.

46 Kotková, *Právní aspekty změny pohlaví*, 176.

urodzenia dziecka^[47]. Niemniej w aktualnym stanie prawnym przyjęto, że przed przeprowadzeniem chirurgicznej zmiany płci pacjent musi wykazać, że nie pozostaje w związku małżeńskim lub w związku partnerskim. Natomiast gdyby wobec pacjenta pozostającego w związku małżeńskim lub w związku partnerskim przeprowadzono zabieg korekcji płci jego związek małżeński lub związek partnerski uległyby w dniu zmiany płci rozwiązaniu *ex lege*^[48]. Przepis § 29 OZ przyjmuje bowiem domniemanie wzruszalne, że dniem tym jest dzień wskazany w potwierdzeniu wystawionym przez podmiot leczniczy^[49].

Zważyć należy także, że przepisy prawa czeskiego nie przewidują możliwości „przekształcenia” związku małżeńskiego w zarejestrowany związek partnerski i odwrotnie^[50], dlatego możliwe jest na jego gruncie zawarcie małżeństwa lub zarejestrowanego związku partnerskiego dopiero po zmianie płci.

Ponadto § 29 OZ stanowi, że do praw i obowiązków wynikających z rozwiązanego małżeństwa na skutek zmiany płci, a także praw i obowiązków dotyczących wspólnych dzieci stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące sytuacji prawnej małżonków rozwiedzionych^[51]. Stąd też do rozliczenia majątku między byłymi małżonkami stosuje się przepis § 736 OZ, z którego wynika, że w przypadku ustania małżeństwa następuje podział majątku wspólnego małżonków na podstawie orzeczenia sądu (§ 724 ust. 1 OZ) lub w drodze porozumienia między małżonkami (§ 738–739 OZ). Natomiast jeżeli rozwiedziony małżonek nie jest w stanie utrzymać się samodzielnie i niemożność ta ma swoje źródło w fakcie rozwiązania małżeństwa, były małżonek ma wobec niego obowiązek alimentacyjny^[52]. Orzekając o alimentach lub ich wysokości, sąd bierze pod uwagę m.in. czas trwania małżeństwa, a także to, czy małżonek uprawniony do alimentów podjął zatrudnienie oraz czy w sposób prawidłowy zarządzał własnym majątkiem w trakcie trwającego związku małżeńskiego, a także czy małżonek uprawniony nie dopuścił się czynu zabronionego wobec

⁴⁷ Frinta, „§ 29 Změna pohlaví”, 151; Čuhelová, „§ 29 Změna pohlaví”, 85.

⁴⁸ Na temat instytucji małżeństwa np. Karel Eliáš, „Co nového doma? Rodine právo v novém občanském zákoníku”, [w:] *Občanské právo pro každého. Pohledem (nejen) tvůrců nového občanského zákoníku*, red. Karel Eliáš, Bohumil Havel, Petr Bezouška, Daniela Šustrová, Tomáš Němeček, Petr Liška, Karel Šimka (Praga: Wolters Kluwer, 2014), 181–183.

⁴⁹ Andrea Baršová, „Skalpel a duše. Ke změně pohlaví podle nového občanského zákoníku” *Journal of Medical Law and Bioethics*, nr 1 (2013).

⁵⁰ Čuhelová, „§ 29 Změna pohlaví”, 86.

⁵¹ Zuklínová, Šustkem, „Změna pohlaví”, 219.

⁵² Jiří Grygar, „§ 760 Vyzivovací povinnost”, [w:] *Občanský zákoník § 655–975. Velký komentář. Svazek IV*, red. Filip Melzer, Petr Tégl (Praga: Leges, 2016), 757–765.

współmałżonka lub osoby mu bliskiej, lub istnieją inne, ważne powody uzasadniające zasądzenie alimentów na rzecz współmałżonka (§ 760 OZ)[53]. Wraz z rozwiązaniem małżeństwa sąd ustala *ex officio* także to, w jaki sposób każde z rodziców będzie sprawować opiekę nad dzieckiem w przyszłości, biorąc pod uwagę dobro dziecka, a także treść porozumienia rodzicielskiego. Najczęściej dochodzi do zatwierdzenia porozumienia rodziców, chyba że jest oczywiste, iż uzgodniony sposób wykonywania władzy rodzicielskiej nie jest zgodny z interesem dziecka (§ 906 OZ). W takiej sytuacji sąd *ad casum* ocenia relacje każdego z rodziców z dzieckiem i na tej podstawie ustala sposób wykonywania władzy rodzicielskiej.

Z kolei zgodnie z § 3020 OZ przepisy dotyczące praw i obowiązków małżonków stosuje się odpowiednio do zarejestrowanych związków partnerskich oraz praw i obowiązków partnerów. Poza tym w przypadku zarejestrowanego związku partnerskiego, który ustał z uwagi na procedurę zmiany płci zastosowanie znajdują przepisy § 11–14 RParZ[54]. Z ich treści jednoznacznie wynika, że po rozwiązaniu zarejestrowanego związku partnerskiego, partner, który nie jest w stanie utrzymać się samodzielnie może zażądać alimentów od byłego partnera, zaś sąd bierze pod uwagę usprawiedliwione potrzeby uprawnionego oraz możliwości majątkowe i zarobkowe zobowiązanego. Co więcej, partnerzy po wstąpieniu w związek partnerski nie posiadają majątku wspólnego. Każdy z nich posiada majątek odrębny. Natomiast jeśli w trakcie trwającego związku partnerskiego partnerzy nabywali przedmioty majątkowe to, *ex lege* stają się współwłaścicielami w częściach ułamkowych. Z kolei w zakresie praw i obowiązków rodziców względem dziecka odpowiednio stosuje się przepis § 906 OZ i n. w zw. z § 3020 OZ.

Dodatkowo, na wniosek osoby, która zmieniła płeć i w oparciu o potwierdzenie wydane przez podmiot leczniczy Urząd Stanu Cywilnego umożliwia zmianę imienia i nazwiska na imię i nazwisko neutralne (np. Nikola Nováků). Z kolei w sytuacji, gdy osoba, która zmieniła płeć nie złożyła stosownego wniosku, wówczas Urząd Stanu Cywilnego *ex lege* dokonuje zmiany nazwiska[55] w

53 Tereza Kyselovská, Milana Hrušáková, Martin Kornel, „§ 760 Vyživovací povinnost”, [w:] *Občanský zákoník II. Rodinné právo* (§ 655–975), red. Zdenka Králičková, Milana Hrušáková, Lenka Westphalová (Praga: C.H. Beck, 2020), 439–444.

54 Ustawa z dnia 26 stycznia 2006 r. o zarejestrowanym związku partnerskim oraz o zmianie niektórych powiązanych ustaw (zákon č. 269/2021 Sb.), dalej zwana „RParaZ”.

55 Zgodnie z zasadami gramatyki czeskiej.

formie odpowiadającej nowej płci[56]. W odniesieniu do imienia Urząd Stanu Cywilnego nie dokonuje żadnego wpisu powiadamiając o tej okoliczności sąd. Natomiast sąd, stosując *per analogiam*, przepisy pozwalające zadecydować o nazwisku małoletniego dziecka w sytuacji, gdy nie uczynili tego jego rodzice, dokonuje zmiany nazwiska w formie odpowiadającej nowej płci[57].

4 | Podsumowanie

Regulacje prawne dotyczące procedury zmiany płci w Republice Czeskiej w dalszym ciągu opierają się na konieczności ustania związku małżeńskiego lub zarejestrowanego związku partnerskiego, a także przymusowej operacji korekcji płci z jednoczesną rekonstrukcją narządów płciowych płci, z którą osoba utożsamia się[58]. Niemniej z uwagi na stanowisko prezentowane w orzecznictwie, a także przez wzgląd na konieczność poszanowania tożsamości płciowej stanowiącej odzwierciedlenie prawa do samostanowienia Trybunał Konstytucyjny Republiki Czeskiej wskazał na konieczność znowelizowania § 29 OZ[59]. Oczekuje się, że ustawodawca, uwzględniając istniejące zmiany ogólnocywilizacyjne oraz rozwiązania normatywne przewidziane w innych porządkach prawnych, wprowadzi regulacje, które uchylą konieczność przeprowadzenia zabiegów operacyjnych wobec osób posiadających zaburzenia identyfikacji płciowej.

Jednocześnie postuluje się, ażeby zmiana płci była możliwa poprzez złożenie oświadczenia w Urzędzie Stanu Cywilnego przez osobę, która posiada zaburzenia identyfikacji płciowej[60]. Wydaje się, że proponowane rozwiązanie jest wysoce dyskusyjne i to z dwóch względów. Po pierwsze, sam fakt złożenia oświadczenia w przedmiocie zmiany płci nie powinien stanowić wystarczającej przesłanki co do wprowadzenia zmian w akcie urodzenia. Bez wątpienia jakakolwiek zmiana stanu cywilnego, którego nieodzownym elementem jest płeć człowieka winna być oparta, przynajmniej, na stosownym zaświadczeniu

56 Dobrovolná, „§ 29 Změna pohlaví”, 134.

57 Zob. § 18 MartZ.

58 Králičková, „The Civil Status of Trans Persons in the Czech Republic”, 77–78.

59 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2024 r., sygn. I.ÚS 2776/23. <http://nalus.usoud.cz>.

60 Łukasiewicz, *Prawne aspekty zmiany płci w wybranych państwach europejskich*, 145; Petra Kotková, „Úřední změna pohlaví jako úvaha *de lege ferenda*?” *Právní obzor*, nr 3 (2022): 266.

wystawionym przez lekarza specjalistę z zakresu psychiatrii lub seksuologii (ewentualnie transseksuologii), co do występowania zaburzeń identyfikacji płciowej. Po drugie, wydaje się, że również samo zaświadczenie w przedmiocie istnienia zaburzeń identyfikacji płciowej wraz ze złożonym oświadczeniem wymagają zaistnienia jeszcze jednej, kluczowej z perspektywy praktyki, przesłanki – realizacji fazy „RLE”. Wydaje się, że dopiero wtedy, gdy osoba posiadająca zaburzenia identyfikacji płciowej pozytywnie zakończy fazę „RLE”, tj. dostosuje swoje zachowanie oraz postawę, a także na nowo ukształtuje dotychczasowe relacje społeczne oraz rodzinne uwzględniając identyfikację z płcią przeciwną, możliwe stanie się rozważenie skuteczności złożonego oświadczenia.

W kontekście powyższego pojawia się także postulat, ażeby wprowadzić zmiany w zakresie przesłanki formalnej wieku poprzez umożliwienie osobom, które ukończyły 12. rok życia złożenie oświadczenia w przedmiocie zmiany płci[61]. Wydaje się, że zaproponowane rozwiązanie nie znajduje swojego *ratio legis*, nawet gdyby przyjąć, iż konieczna jest jednoczesna zgoda przedstawiciela ustawowego na zmianę płci małoletniego, szczególnie mając na uwadze psychologiczne oraz biologiczne aspekty kształtowania się samoświadomości człowieka.

Rozważane jest również zredefiniowanie instytucji małżeństwa. Obecnie małżeństwo utożsamiane jest ze związkiem kobiety i mężczyzny (§ 655 OZ). Proponuje się natomiast ażeby małżeństwo definiować jako związek dwóch dorosłych osób[62]. W praktyce, osoby, które zamierzają zmienić płeć będą mogły pozostawać w dotychczasowym związku małżeńskim. W ten sposób wymóg rozwiązania małżeństwa przed wszczęciem procedury zmiany płci zostałby uchylony. Z kolei związek partnerski, z racji zmiany płci, uległby rozwiązaniu *ex lege*. Jednakże wśród przedstawicieli nauki prawa podejmowane są dyskusje nad wprowadzeniem możliwości „przekształcenia” małżeństwa w związek partnerski lub odwrotnie, o ile małżonkowie lub partnerzy złożąliby zgodne oświadczenia o kontynuowaniu dalszego wspólnego pożycia pomimo zmiany płci[63].

61 Na ten temat też Kotková, „Úřední změna pohlaví jako úvaha *de lege ferenda*?”, 261–263.

62 Králičková, „The Civil Status of Trans Persons in the Czech Republic”, 82, 92.

63 Pospíšil, „Podmínky změny pohlaví dle občanského zákoníku a veřejnoprávní úpravy z pohledu práva na rovné zacházení”, 76; o tym też Łukasiewicz, *Prawne aspekty zmiany płci w wybranych państwach europejskich*, 145.

Powyższe uwagi oraz postulaty co do wprowadzenia nowych rozwiązań legislacyjnych w przedmiocie procedury zmiany płci pozwalają na sformułowanie daleko idącego, lecz wydaje się uzasadnionego wniosku, że potrzeba nowelizacji przepisów prawa czeskiego jawi się jako celowa, mając na uwadze chociażby ustawowy przymus w zakresie ingerencji w nietykalność cielesną osoby posiadającej zaburzenia identyfikacji płciowej. Niemniej wszelkie, dotychczas rozważane przez przedstawicieli nauki prawa oraz judykaturę, zmiany winny koncentrować się nie tylko wokół zagwarantowania ochrony autonomii człowieka, lecz także uwzględniać potrzebę jak najlepszego zabezpieczenia interesów osoby, której procedura zmiany płci dotyczy.

Bibliografia

- Agha Petr, Adam Doležal, „Translidé a otázky identity ve veřejném prostoru – slovo úvodem” *Journal of Medical Law and Bioethics*, nr 1 (2013). <https://medlawjournal.ilaw.cas.cz/index.php/medlawjournal/article/view/39>.
- Agha Petr, „Trans jako výzva symbolickému uspořádání společnosti” *Journal of Medical Law and Bioethics*, nr 1 (2013). <https://medlawjournal.ilaw.cas.cz/index.php/medlawjournal/article/view/40>.
- Baršová Andrea, „Skalpel a duše. Ke změně pohlaví podle nového občanského zákoníku” *Journal of Medical Law and Bioethics*, nr 1 (2013). <https://medlawjournal.ilaw.cas.cz/index.php/medlawjournal/article/view/43>.
- Čuhelová Kateřina, „§ 29 Změna pohlaví”, [w:] *Občanský zákoník. Komentář*, red. Jan Petrov, Michal Výtisk i Vladimír Beran, 84 – 86. Praga: C.H. Beck, 2019.
- Dobrovolná Eva, „§ 29 Změna pohlaví”, [w:] *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–302)*, red. Petr Lavický. 132 – 135. Praga: C.H. Beck, 2022.
- Doležal Adam, „§ 29 Změna pohlaví”, [w:] *Občanský zákoník § 1–117. Velký komentář, Svazek I*, red. Filip Melzer, Petr Tégl, 332 – 346. Praga: Leges, 2013.
- Doležal Adam, „Konstrukce identity v právním diskursu. Dvojitý pojetí bytí” *Journal of Medical Law and Bioethics*, nr 1 (2013). <https://medlawjournal.ilaw.cas.cz/index.php/medlawjournal/article/view/42>.
- Doležal Adam, „Právní otázky související s problematikou translidí pod zorným úhlem rozhodnutí Velkého senátu ESLP ve věci Hämäläinen vs Finsko” *Journal of Medical Law and Bioethics*, nr 3 (2014): 44–60.
- Dušková Šárka, „Pohlaví jako věc veřejná. Právo na uznání pohlavní identity”, [w:] *Mužské právo. Jsou právní pravidla neutrální*, red. Kateřina Šimáčková, Barbara Havelková, Pavla Špondrová. 959–976. Praga: Wolters Kluwer, 2020.
- Eliáš Karel, „Co nového doma? Rodine právo v novém občanském zákoníku”, [w:] *Občanské právo pro každého. Pohledem (nejen) tvůrců nového občanského zákoníku*,

- red. Karel Eliáš, Bohumil Havel, Petr Bezouška, Daniela Šustrová, Tomáš Němeček, Petr Liška, Karel Šimka. 180–202. Praga: Wolters Kluwer, 2014.
- Fifková Hanka, „Základní etapy procesu přeměny pohlaví”, [w:] *Transsexualita a jiné poruchy pohlavní identity*, red. Hanka Fifková, Petr Weiss, Ivo Procházka, Peggy Cohen-Kettenis, Friedemann Pfäfflin, Ladislav Jarolím, Jiří Veselý, Vladimír Weiss. 77–84. Praga: Grada, 2008.
- Frinta Ondřej, „§ 29 Změna pohlaví”, [w:] *Občanský zákoník. Komentář. Svazek I*, red. Jiří Švestka, Jan Dvořák, Josef Fiala, 146–154. Praga: Wolters Kluwer, 2020.
- Grygar Jiří, „§ 760 Vyživovací povinnost”, [w:] *Občanský zákoník § 655–975. Velký komentář. Svazek IV*, red. Filip Melzer, Petr Těgl. 755–765. Praga: Leges, 2016.
- Havelková Barbara, „The Legal Status of Transsexual and Transgender Persons in the Czech Republic”, [w:] *The Legal Status of Transsexual and Transgender Persons*, red. Jens M. Scherpe. 125–146. Cambridge: Larcier Intersentia, 2015.
- Husseini Faisal, „Chirurgický zákrok jako podmínka úřední změny pohlaví – zrušení § 29 odst. 1 ObčZ” *Soudní rozhledy*, nr 6 (2024): 189–191.
- Kindl Milan, „§ 29 Změna pohlaví”, [w:] *Občanský zákoník, Praktický komentář*, red. Milan Kindl, Aleš Rozehnal. 40–41. Pilzno: Wydawnictwo Aleš Čeněk s.r.o., 2019.
- Kokeš Marian, „Podoba rodného čísla aneb chirurgický zákrok jako podmínka změny pohlaví. Ústavní soud z 9.11.2021 r., sygn. Pl. ÚS 2/20” *Soudní rozhledy*, nr 5 (2022): 151–156.
- Kotková Petra, „Česká právní úprava změny pohlaví ve světle evropských lidskoprávních standardů” *Právník*, nr 12 (2021): 1071–1082.
- Kotková Petra, „Civilní status transgender v českém právním řádu”, [w:] COFOLA 2018. Část VIII. *Civilní status člověka*, red. Zdenka Králičková, Radovan Dávid, Michal Janovec. 58–71. Brno: Masarykova univerzita, 2018.
- Kotková Petra, „Úřední změna pohlaví jako úvaha *de lege ferenda*?” *Právní obzor*, nr 3 (2022): 246–267.
- Kotková Petra, „Změna pohlaví v českém právním řádu” *Právní rozhledy*, 7 (2021): 247–255.
- Kotková Petra, *Právní aspekty změny pohlaví*. Brno: Masarykova univerzita, 2022.
- Králičková Zdenka, „The Civil Status of Trans Persons in the Czech Republic”, [w:] *Trans Rights and Wrongs. A Comparative Study of Legal Reform Concerning Trans Persons*, red. Isabel C. Jaramillo, Laura Carlson. 77–96. Switzerland: Springer, 2021.
- Kyselovská Tereza, Milana Hrušáková, Kornel Martin, „§ 760 Vyživovací povinnost”, [w:] *Občanský zákoník II. Rodinné právo (§ 655–975)*, red. Zdenka Králičková, Milana Hrušáková, Lenka Westphalová. 439–444. Praga: C.H. Beck, 2020.
- Łukasiewicz Jakub M., *Prawne aspekty zmiany płci w wybranych państwach europejskich*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2022.
- Mach Jan, Aleš Buriánek, Dagmar Záleská, Barbora Steinlauf, Aneta Stierankova, „Zákon o specifických zdravotních službách”, [w:] *Zákon o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování. Zákon o specifických zdravotních službách. Praktický ko-*

- mentář, red. Jan Mach, Aleš Buriánek, Dagmar Záleská, Barbora Steinlauf, Aneta Stieranková. 461–777. Praha: Wolters Kluwer, 2023.
- Pospíšil Vojtěch, „Podmínky změny pohlaví dle občanského zákoníku a veřejnoprávní úpravy z pohledu práva na rovné zacházení“, [w:] *Dny Práva 2017. Část VI. Translidé nejen v rodinném právu*, red. Zdenka Králíčková, Radovan Dávid, Michal Janovec. 67–77. Brno: Masarykova univerzita, 2018.
- Povolná Michaela, „Změna pohlaví transsexuálních pacientů“, [w:] *Zdravotnické právo*, red. Petr Šustek, Tomáš Holčapek. 513–527. Praha: Wolters Kluwer, 2016.
- Weiss Petr, „Poruchy pohlavní identity“ *Psychiatrie pro praxi*, nr 13 (2012): 104–106.
- Žuffová-Kunčová Tereza, *Transgender osoby pohledem ústavního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2021.
- Zuklínová Michaela, „Změna pohlaví“, [w:] *Občanské právo hmotné 2 – Díl druhý: Rodinné právo*, red. Michaela Zuklínová, Jan Dvořák, Jiří Švestka. 47. Praha: Wolters Kluwer, 2016.
- Zuklínová Michaela, Petr Šustkem, „Změna pohlaví“, [w:] *Občanské právo hmotné 1 Díl první: Obecná část – 2*, red. Jan Dvořák, Jiří Švestka, Michaela Zuklínová. 218–219. Praha: Wolters Kluwer, 2016.



Legal Nature of Third-Party Funding Agreements under Polish Law

Charakter prawny umów o finansowanie sporów przez osoby trzecie (third-party funding) w prawie polskim

Abstract

This article explores the legal nature of third-party funding agreements (LFAs) under Polish civil law, situating the discussion within broader EU regulatory developments and comparative legal analysis. The article analyses LFAs considering the principle of party autonomy and its limitations, including pactum de quota litis, assignment of claims, and disproportionate funder returns. By comparing LFAs to close contracts such as silent partnerships, insurance contracts, and loans, the article claims that LFAs shall be classified as sui generis contracts under Polish law. The analysis leads to the conclusion that while there is no immediate need for specific regulation of LFAs under Polish or EU law, targeted regulatory efforts at the EU level – particularly on funder capital adequacy and public policy safeguards – could enhance legal certainty and support the responsible growth of the litigation funding market.

KEYWORDS: third-party funding, litigation finance, litigation funding, LFA.

SŁOWA KLUCZOWE: finansowanie sporów przez osoby trzecie, finansowanie postępowań sądowych, umowa o finansowanie sporu, LFA.

KAJA ZALESKA-KORZIUK – PhD, University of Gdańsk, e-mail: kaja.zaleska@prawo.ug.edu.pl, ORCID – 0000-0003-4389-7308.

1 | Introduction

In recent years, third-party funding has gained some publicity in Poland thanks to the investment arbitration between GreenX (formerly Prairie Mining) and Poland, financed by Australian Litigation Capital Management (LCM)^[1]. Nev-

¹ Harry Morgan, „Litigation Capital Management Limited Positive Update on Fund I Investment” *Legal Funding Journal*, 8 October 2024, <https://legalfundingjournal.com/litigation-capital-management-limited-positive-update-on-fund-i-investment/> [accessed: 7.09.2026].

ertheless, third-party funding is still relatively uncommon in Poland, primarily due to relatively low litigation costs and the long duration of court proceedings[2], two factors that play essential roles for every third-party funder[3]. Nevertheless, anecdotal evidence proves that some third-party funders are interested in the Polish market as a major market in CEE[4].

In its standard form, third-party funding involves a third party (third-party funder) providing non-recourse financing of litigation costs in return for a secured interest in the proceeds of the funded case. Currently, TPF exists in various forms, beginning with funding of single cases (i.e., “single-case financing”) and finishing with funding of portfolios of cases (i.e., “portfolio financing”) and direct investments in law firms[5]. For this article, only “single case” LFA will be considered.

As of the time of writing, third-party funding remains unregulated worldwide. Some regulations have been introduced in jurisdictions that recognise maintenance and champerty doctrines (e.g. Hong Kong or Singapore), and the primary aim of introducing a legal framework was the abolition of those doctrines. Thus, those regulations are rather general and limited to significant matters such as minimum contents of the LFA or capital adequacy of the funders. Similarly, existing soft law regulations also tend to regulate matters widely discussed in the context of third-party funding, such as conflicts of

² European Commission, Study on Mapping Third Party Litigation Funding in the European Union (2025), https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/civil-justice/civil-and-commercial-law/third-party-litigation-funding-tplf_en [accessed: 7.09.2026].

³ Cento Veljanovski, „Third Party Litigation Funding in Europe”, *SSRN Electronic Journal* (2011): 406; Marco de Mompurgo, „A Comparative Legal and Economic Approach to Third-Party Litigation Funding” *Cardozo Journal of International and Comparative Law* 19 (2011): 399–400; Gian Marco Solas, *Third Party Funding: Law, Economics and Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2019), 121–122; Jonas von Goeler, *Third-Party Funding in International Arbitration and Its Impact on Procedure* (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2016); Kaja Zaleska-Korziuk, „Finansowanie sporów o prawa majątkowe przez osobę trzecią (third-party funding). Zarys problematyki” *Prawo i Więź*, no. 3(33) (2020): 92–109, <https://doi.org/10.36128/prw.vi32.189>.

⁴ Kaja Zaleska-Korziuk, *Charakter prawny umowy o finansowanie postępowania arbitrażowego przez osobę trzecią (third party funding)* (Warszawa: C.H. Beck, 2021).

⁵ Zaleska-Korziuk, *Charakter prawny umowy*; von Goeler, *Third-Party Funding in International Arbitration*.

interest, minimum obligations of the funder or contents of the LFA, disclosure and ethical considerations.

The lack of complex regulation has also been raised on the EU level. On 25 July 2022, the Committee on Legal Affairs headed by Axel Voss adopted a report with recommendations to the Commission on responsible private funding of litigation (procedure: 2020/2130(INL)). Based on the report on 13 September 2022, the European Parliament adopted a resolution with recommendations to the Commission on responsible private funding of litigation[6]. In response to the resolution, the EU Commission conducted a mapping study on legislation, practice, and debate on third-party funding in the Member States and four non-EU countries (i.e., the US, the UK, Canada, and Switzerland)[7]. The national report covering Poland, prepared by Magdalena Tulibacka, presents an overview of the regulation of third-party funding and academic discussion.

This article presents additional considerations regarding the legal nature of third-party or litigation funding agreements (LFAs) under Polish law. It comments on the need for regulation of LFAs on the EU level. From a comparative law perspective, the article will focus on French and German law, historically important points of reference for Polish law that provide a developed analysis of third-party funding. Furthermore, this article will not discuss procedural (e.g. disclosure) or ethical issues (relations with the funded party's counsel).

2 | The LFA in the Light of the Limits of Parties' Autonomy

LFAs constitute innominate contracts under Polish law and are thus typically allowed under the parties' autonomy[8].

Similarly, as in other civil law legal systems, party autonomy under Polish law is not unlimited. The limits to parties' autonomy are illegality, the nature of legal relationships, and rules of social coexistence (Art. 353¹ of the Polish

6 European Parliament resolution of 13 September 2022 with recommendations to the Commission on responsible private funding of litigation (2020/2130(INL)).

7 European Commission, Study on Mapping Third Party Litigation Funding in the European Union.

8 Order of the District Court in Poznań, IX GCo 190/20, unreported; European Commission, Study on Mapping Third Party Litigation Funding in the European Union; Zaleska-Korziuk, *Charakter prawny umowy*.

Civil Code), and contracts exceeding those limits are deemed fully or partially void under Polish law (Art. 58 of the Polish Civil Code). Therefore, it appears necessary to analyse the mechanisms of LFA in light of the limits of parties' autonomy.

Polish law does not impose any obligation on parties to personally incur litigation or arbitration costs, nor does it prohibit qualified lawyers from receiving remuneration for their services from third parties rather than directly from clients (unlike, e.g., French law, where such a limitation exists)[9]. Unlike Greek or Portuguese laws[10], Polish law does not provide for the prohibition of *pactum de quota litis*. Therefore, under Polish law, no *prima facie* provisions would preclude parties from utilising litigation finance to fund litigation or arbitration.

2.1. No Pactum de Quota Litis Prohibition

As briefly noted, Polish law does not provide for generally applicable rules on *pactum de quota litis*, which would preclude success-based remuneration between private parties. On the contrary, success fees are recognised in Poland and are standard in the context of personal injury cases and cases linked with unfair terms in consumer contracts. Thus, the prohibition of *pactum de quota litis* remains an ethical issue applicable only to qualified lawyers; however, even in this context, it is losing its significance and tends to be disregarded in practice[11].

2.2. Circumvention of Rules on the Assignment of Claims

LFA shall not circumvent rules on the assignment of a claim either when the respective contract includes a “no-assignment clause” or when a funder is not interested in officially becoming a party to pending litigation. Bearing that in mind, LFA should not be structured in a way which would make it equivalent to the assignment of claims. This is more important in the context of the funder's control over the funded procedure, including but not limited to the conclusion of a settlement agreement or withdrawal of the claim. LFA may not render the funder a party-in-fact as it would be qualified as contrary to the nature of LFA and possibly constitute the assignment of claims to the funder. Thus, LFA's

9 Zaleska-Korziuk, *Charakter prawny umowy*; Solas, *Third Party Funding*, 121–122.

10 Solas, *Third Party Funding*, 121–122.

11 Jerzy Naumann, *Zbiór zasad etyki adwokackiej i godności zawodu. Komentarz* (Warszawa: C.H. Beck, 2020).

clauses dealing with the funder's control over the procedure shall be carefully drafted, and a passive approach to the control would be preferred (i.e., the funder assumes the passive role and assumes no control over the litigation)[12].

2.3. Return on Investment and Revenue

Accordingly, the funder's revenue shall be proportionate to the investment made. Unreasonably excessive return on investment may be assessed as equivalent to proceeds of the case and lead to the conclusion that the funder is party-in-fact to the dispute. Additionally, excessive revenues may violate the rules of social coexistence and thus invalidate LFA at least partially in terms of return on investment. It shall be noted that the standard revenue of the funder amounts to 20–40% of the proceeds of the case and/or up to 10 times the amount invested by the funder (whichever is higher)[13]. It follows from the Polish Supreme Court case law on success fees that revenues calculated as a pre-agreed fraction of proceeds of the case are admissible under the parties' autonomy, and a fee amounting to 30% of the proceeds of the case together with interest due and VAT does not violate the rules of social coexistence[14].

The Supreme Court also noted that a mechanism linking the fee due with the case proceeds has a valid economic justification and allows impecunious parties to pursue claims they could not finance themselves. However, this Supreme Court's conclusion, made in the context of personal injury claims, also applies to litigation funding[15].

3 | Close Contracts and the LFA

There is no single approach to the legal nature of LFA within civil law countries, and it was first characterised either as a contract *sui generis* in France or as an atypical silent partnership in Germany (*atypische stille Gesellschaft bürgerlichen*

¹² de Morpurgo, „A Comparative Legal and Economic Approach”, 399–400; Peter Callens, Guillaume Croisant, Françoise Lefèvre, „Legality of Third-Party Funding Mechanisms under Belgian Law” *b-Arbitra* \ | *Belgian Review of Arbitration*, no. 1 (2017): 35–65.

¹³ Zaleska-Korziuk, *Charakter prawny umowy*; Zaleska-Korziuk, „Finansowanie sporów o prawa majątkowe”; von Goeler, *Third-Party Funding in International Arbitration*; de Morpurgo, „A Comparative Legal and Economic Approach”, 399–400.

¹⁴ Zaleska-Korziuk, *Charakter prawny umowy*.

¹⁵ Zaleska-Korziuk, *Charakter prawny umowy*.

Rechts)[16]. Nevertheless, the distinction of the LFA from close contracts has not been widely discussed from the Polish perspective in English scholarly writing.

3.1. The LFA as a Silent Partnership under Polish Law

A silent partnership was regulated under Art. 682–695 of the Commercial Code, which has been replaced by the Commercial Companies Code. As in German law, a silent partnership is only contractual, and no partnership is established. There is no regulation on silent partnerships under Polish law, rendering a silent partnership an innominate contract.

LFA appears similar to a silent partnership, especially regarding the third-party funder and silent partner positions. Like a silent partner, a third-party funder invests in a funded party's assets (e.g. claims) in exchange for a fraction of the case's proceeds. Furthermore, in both cases, the investor (i.e. the third-party funder or silent partner) assumes the risk of the outcome as they are entitled to participate in the proceeds of the venture. Finally, both contracts are "silent" as the involvement of a silent partner or third-party funder does not have to be disclosed to third parties. Both investors are not liable to third parties for any debts related to the venture[17].

The LFA resembles a silent partnership because both contracts are based on investment in third-party assets. Apart from that element, the contracts do not show any other similarities.

The silent partnership is closely linked with the general partner's economic activity. Therefore, the silent partner's contribution provides financing for further business development without establishing any partnership. This is why the general partner may freely allocate the contributions of the silent partner, who remains passive and has no control over the general partner's activities.

Considering the professionalisation of the third-party funding industry, litigation funding is provided by sophisticated entities, who become "super-lawyers"[18] able to assess cases from legal and economic standpoints. Funded claims do not need to be linked with the economic activity of the funded party,

¹⁶ Solas, *Third Party Funding*, 121–122; Callens, Croisant, Lefèvre, „Legality of Third-Party Funding Mechanisms”.

¹⁷ Solas, *Third Party Funding*, 121–122; Callens, Croisant, Lefèvre, „Legality of Third-Party Funding Mechanisms”; Zaleska-Korziuk, *Charakter prawny umowy*; von Goeler, *Third-Party Funding in International Arbitration*.

¹⁸ Catherine A. Rogers, *Ethics in International Arbitration* (Oxford: Oxford University Press, 2014), 186.

and the funder is interested in the quantum of a claim and its legal merits^[19]. Thus, private cases are suitable for funding, provided they meet the minimum assessment criteria. Third-party funding may be used only for its intended purpose and pre-agreed case budget^[20]. It is also possible that no funds will be transferred between parties, as the funder may pay the litigation costs directly.

Contrary to a silent partnership, a litigation funder provides case financing on a non-recourse basis and bears the losses alone. Thus, the risk the litigation funder assumes is higher than that assumed by a silent partner. In a negative venture outcome, the litigation funder's losses include prospective profits and contributions (i.e., litigation costs incurred).

Under French law, the LFA cannot be qualified as a silent partnership due to its lack of *affectio societatis* (i.e., intent to form a partnership). The German judiciary shares this approach and has criticised the LFA's qualification as an atypical silent partnership^[21]. From a Polish perspective, the intent to form a partnership is related to a civil rather than a silent partnership. Art. 860 § 1 of the Polish Civil Code provides that by a contract of civil partnership the partners undertake to achieve a common economic objective in a defined manner, in particular by making contributions. Thus, under Polish law, the *affectio societatis* is a characteristic feature of partnerships, first emerging in a civil partnership (which, like a silent partnership, is merely a contract). The Polish doctrine highlights that *affectio societatis* is a cornerstone of a civil partnership as an organisation. The partners' common objective justifies joint ownership of assets by the partners as well as their joint and several liability for the debts arising out of activities of a civil partnership^[22].

Therefore, the heart of the problem is a common economic objective of the funder and funded party. The German doctrine considers that both parties are

¹⁹ Zaleska-Korziuk, *Charakter prawny umowy*; von Goeler, *Third-Party Funding in International Arbitration*; de Morpurgo, „A Comparative Legal and Economic Approach”, 399–400.

²⁰ Zaleska-Korziuk, *Charakter prawny umowy*; von Goeler, *Third-Party Funding in International Arbitration*; Rogers, *Ethics in International Arbitration*, 186.

²¹ Solas, *Third Party Funding*, 121–122; Callens, Croissant, Lefèvre, „Legality of Third-Party Funding Mechanisms”; Zaleska-Korziuk, *Charakter prawny umowy*; von Goeler, *Third-Party Funding in International Arbitration*.

²² Zaleska-Korziuk, *Charakter prawny umowy*.

interested in the case outcome in favour of the funded party^[23]. The funder is, however, interested in return on investment, which does not always align with the case's successful outcome. The successful result is, therefore, a trigger of the funder's return structure, defined under the LFA. Consequently, the funder is not interested in the case's outcome *per se* (in contrast to the funded party). Possible conflicts of interest between the funder and the funded party, discussed especially in the context of settlement, clearly show that the parties have no joint objective. The LFA does not oblige the funder to act in the best interest of the funded party; it acts in its own, purely financial, interest.

The LFA is neither a silent nor a civil partnership under Polish law.

3.2. The LFA as Insurance

The LFA is generally associated with legal protection insurance, which exists in two basic forms: before-the-event insurance ("BTE" insurance) and after-the-event insurance ("ATE" insurance)^[24]. From an empirical point of view, ATE insurance may be linked with litigation funding, as the funded party may be obliged under the LFA to provide ATE insurance covering adverse costs orders^[25]. Nevertheless, both under BTE and ATE insurance, the insured event is a future event. ATE insurers provide indemnity against the risk of an eventual adverse costs award^[26].

Unlike legal protection insurance, the LFA is concluded after the dispute arises^[27]. The assessment process conducted by the funder prior to the conclusion of the LFA links the litigation finance with the individual dispute and its merits. Therefore, the funder does not assume abstract risks as in the case of insurance, and the assumed risks are calculated before the LFA is concluded. Furthermore, no obligation of the funder is linked with the outcome of the funded case. As noted under French law, in the case of the LFA, the "alea" affects the funded party's obligation to share the case's proceeds with the funder, and

²³ Solas, *Third Party Funding*, 121–122; Callens, Croisant, Lefèvre, „Legality of Third-Party Funding Mechanisms”.

²⁴ Zaleska-Korziuk, *Charakter prawny umowy*.

²⁵ Zaleska-Korziuk, *Charakter prawny umowy*.

²⁶ Report of the ICCA-Queen Mary Task Force on Third-Party Funding in International Arbitration, The ICCA Reports No. 4 (2018), https://cdn.arbitration-icca.org/s3fs-public/document/media_document/Third-Party-Funding-Report%20.pdf [accessed: 11.09.2026].

²⁷ Callens, Croisant, Lefèvre, „Legality of Third-Party Funding Mechanisms”; Zaleska-Korziuk, *Charakter prawny umowy*.

no premium is paid in advance^[28]. Thus, the “alea” element influences the repayment structure.

Insurance premiums have been recognised as an essential element of insurance throughout continental Europe (France, Italy, Germany, and Belgium)^[29]. Thus, the LFA is generally denied qualification as a type of insurance. The same finds application under Polish law. According to Polish doctrine, the economic purpose of insurance is a transfer of risks and not insurance payout^[30]. In contrast, the economic purpose of litigation finance is financing, and the funder’s assumption of risk is secondary (i.e. it is not a primary obligation of the funder). The LFA cannot be qualified as insurance under Polish law.

3.3. The LFA as a Loan

The LFA’s qualification as a loan has been widely disregarded (Germany, France, Belgium, Italy)^[31]. Litigation financing is provided non-recourse, and repayment constitutes an essential loan element. As noted by the French doctrine, the aleatory element concerns the remuneration of the funder^[32], which would usually cover both reimbursement of costs incurred by the funder and share in the case proceeds. Thus, the LFA’s aleatory character precludes it from being regarded as a loan. This approach finds complete application under Polish law as well^[33].

3.4. The LFA as a *Sui Generis* Contract

Differences between the LFA and discussed close concepts lead to the conclusion that the LFA is a *sui generis* contract. Such a qualification has been accepted under French and Belgian law^[34]. According to the French and Belgian

²⁸ Solas, *Third Party Funding*, 121–122; Callens, Croisant, Lefèvre, „Legality of Third-Party Funding Mechanisms”.

²⁹ Solas, *Third Party Funding*, 121–122; Callens, Croisant, Lefèvre, „Legality of Third-Party Funding Mechanisms”.

³⁰ Marcin Orlicki, „Umowa ubezpieczenia”, [in:] *System Prawa Handlowego*, vol. 5, *Prawo umów handlowych*, ed. Mirosław Stec (Warszawa: C.H. Beck, 2020), 1702–1704.

³¹ Solas, *Third Party Funding*, 121–122.

³² Solas, *Third Party Funding*, 121–122; Le Club des Juristes, Rapport de la commission „Financement du procès par les tiers” (June 2014), <https://think-tank.leclubdesjuristes.com/les-commissions/rapport-commission-financement-du-proces-les-tiers/> [accessed: 11.09.2026].

³³ Zaleska-Korziuk, *Charakter prawny umowy*.

³⁴ Solas, *Third Party Funding*, 121–122; Callens, Croisant, Lefèvre, „Legality of Third-Party Funding Mechanisms”.

approach, the LFA combines elements of a partnership, a services agreement, and a loan agreement[35]. This seems acceptable under Polish law as well[36]. The Polish legal doctrine recognises a minimum of three types of contracts, i.e., contracts regulated under a statute, hybrid contracts that combine terms of regulated contracts and *sui generis* terms, and *sui generis* contracts[37]. The LFA falls within the last category as it is not regulated under Polish law, and its main elements remain unique[38].

In recent years, the main terms of the LFA have been discussed in the Code of Conduct for Litigation Funders in the Code of Conduct for Litigation Funders of the Association of Litigation Funders of England and Wales, the Hong Kong Code of Practice for Third Party Funding of Arbitration, Guidance Note 10.1.1 (Third-Party Funding) of the Law Society of Singapore, and the SIArb Guidelines for Third-Party Funders. In 2024, the European Law Institute published Principles Governing the Third Party Funding of Litigation, which provide for the minimum content of third-party funding agreements[39].

A comparison of the basic terms of the LFA stemming from both foreign legislation and soft law shows that the LFA is well-developed from an empirical point of view. The primary contractual terms of the LFA cover: 1) case budget; 2) the funder's return; 3) case monitoring, the funder's right to be informed and control rights of the funder; 4) liability for adverse costs orders and/or ATE insurance; 5) confidentiality; 6) limited early termination rights of the funder; 7) dispute resolution clause. The LFA should be concluded in writing, and the funded party shall obtain legal advice on the LFA prior to its conclusion. The funder shall maintain its financial liquidity to provide financing throughout the litigation[40].

Considering the above, analysing possible relations between the LFA and the services agreement is important. The Polish doctrine holds that service

35 Callens, Croisant, Lefèvre, „Legality of Third-Party Funding Mechanisms”.

36 Zaleska-Korziuk, *Charakter prawny umowy*.

37 Zbigniew Radwański, *Teoria umów* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1977).

38 Zaleska-Korziuk, *Charakter prawny umowy*.

39 Susanne Augenhöfer, „European Law Institute (ELI) Principles Governing the Third Party Funding of Litigation” *SSRN Electronic Journal* (2024), <https://doi.org/10.2139/ssrn.5058246>.

40 Zaleska-Korziuk, *Charakter prawny umowy*; von Goeler, *Third-Party Funding in International Arbitration*.

agreements are a broad group of agreements relating to factual acts. It is also widely accepted that the *sui generis* agreements may be qualified as a subtype of the services agreement. Therefore, the LFA may qualify as a services agreement related to financing, alongside the sponsorship agreement and the Lombard loan. Should the LFA be regarded as a services agreement, the provisions on the mandate agreement shall apply accordingly under Art. 750 of the Polish Civil Code. Without elaborating on the details of the Polish regulation of the mandate agreement, applying the provisions on the mandate agreement to the LFA would lead to the same results generally accepted under existing foreign legislation and soft law. This would include, *inter alia*, limited grounds for the funder's early termination of the LFA and special trust between the funder and the funded party linked with the funded party's obligation to keep the funder informed and avoid conflicts of interest^[41].

4 | Conclusions: The Need for Regulation

The lack of regulation of the LFA under Polish law does not create significant challenges or uncertainty. Thus, there is no need for additional regulation of the LFA under Polish law.

It should be emphasised that this article is limited to the legal nature of the LFA and does not discuss issues linked with public policy or ethics, as those matters remain distinct from the LFA as a contract and, therefore, call for separate analysis.

As regards the need for legislation on the EU level, the Commission noted differing positions of the Member States: from those pointing to a certain degree of confusion and uncertainty, potentially leading to funders not operating in certain countries (France), to a clear rejection of the need for regulation (Austria)^[42]. The primary matter to be addressed in the discussion over a need for EU regulation of third-party funding is the scope of such a regulation. Third-party funding raises a broad scope of issues that are not necessarily related to the LFA itself. The general tendency is, however, to discuss all of those matters jointly, which leads to controversy and discussion.

⁴¹ Zaleska-Korziuk, *Charakter prawny umowy*.

⁴² European Commission, Study on Mapping Third Party Litigation Funding in the European Union.

From a contractual point of view, there is no need for EU regulation of the LFA. As with every contract, the LFA should be assessed through the lens of the national civil law of each Member State. From a broader perspective, the growing self-regulation of the third-party funding industry indicates the likelihood of developing model framework contracts. Thus, legislative intervention is premature.

Nevertheless, issues linked to public policy, such as the capital adequacy of the funders, shall be further elaborated, harmonised, and regulated to provide the industry with a clear legal framework.

Bibliography

- Augenhof, Susanne. „European Law Institute (ELI) Principles Governing the Third Party Funding of Litigation.” *SSRN Electronic Journal* (2024). <https://doi.org/10.2139/ssrn.5058246>.
- Callens, Peter, Guillaume Croisant, and Françoise Lefevre. „Legality of Third-Party Funding Mechanisms under Belgian Law.” *b-Arbitra | Belgian Review of Arbitration*, no. 1 (2017): 35–65.
- European Commission. Study on Mapping Third Party Litigation Funding in the European Union (JUST/2023/PR/JCOO/CIVI/0016). 2025. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/civil-justice/civil-and-commercial-law/third-party-litigation-funding-tplf_en.
- Goeler, Jonas von. *Third-Party Funding in International Arbitration and Its Impact on Procedure*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2016.
- International Council for Commercial Arbitration. Report of the ICCA-Queen Mary Task Force on Third-Party Funding in International Arbitration. The ICCA Reports No. 4. 2018. https://cdn.arbitration-icca.org/s3fs-public/document/media_document/Third-Party-Funding-Report%20.pdf.
- Le Club des Juristes. Rapport de la commission „Financement du procès par les tiers”. June 2014. <https://think-tank.leclubdesjuristes.com/les-commissions/rapport-commission-financement-du-proces-les-tiers/>.
- Morgan, Harry. „Litigation Capital Management Limited Positive Update on Fund I Investment.” *Legal Funding Journal*, 8 October 2024. <https://legalfundingjournal.com/litigation-capital-management-limited-positive-update-on-fund-i-investment/>.
- Morpurgo, Marco de. „A Comparative Legal and Economic Approach to Third-Party Litigation Funding.” *Cardozo Journal of International and Comparative Law* 19 (2011): 343–410.
- Naumann, Jerzy. *Zbiór zasad etyki adwokackiej i godności zawodu. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, 2020.

- Orlicki, Marcin. „Umowa ubezpieczenia.” W: *System Prawa Handlowego*, vol. 5, *Prawo umów handlowych*, ed. Mirosław Stec, 1702–1704. Warszawa: C.H. Beck, 2020.
- Radwański, Zbigniew. *Teoria umów*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1977.
- Rogers, Catherine A. *Ethics in International Arbitration*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Solas, Gian Marco. *Third Party Funding: Law, Economics and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
- Veljanovski, Cento. „Third Party Litigation Funding in Europe.” *SSRN Electronic Journal* (2011).
- Zaleska-Korziuk, Kaja. *Charakter prawny umowy o finansowanie postępowania arbitrażowego przez osobę trzecią (third party funding)*. Warszawa: C.H. Beck, 2021.
- Zaleska-Korziuk, Kaja. „Finansowanie sporów o prawa majątkowe przez osobę trzecią (third-party funding). Zarys problematyki.” *Prawo i Więź*, no. 3(33) (2020): 92–109. <https://doi.org/10.36128/priw.vi32.189>.



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>

Zastosowanie rzymskiej paremii „*ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat*” w systemie prawa kontynentalnego i anglosaskiego – aspekt porównawczy^{*}

The Roman Maxim “ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat” in Civil Law and Common Law – A Comparative Study

Abstract

The aim of this article is to analyse the significance and scope of application of the Roman legal maxim *ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat* in contemporary legal systems, namely civil law and common law, with particular emphasis on Polish and English law. The starting point of the analysis is the presentation of the origins and functions of legal principles in Roman law, followed by their evolution towards the modern understanding of legal principles as norms of significant axiological and functional importance within the structure of the legal system. The analysis focuses primarily on a comparative assessment of the interpretation and implementation of the principle in Polish civil procedure and in the English procedural model based on the Civil Procedure Rules. Particular attention is devoted to the distinction between the legal (material) and evidential (formal) burden of proof, as well as to the practical mechanisms of its application in judicial proceedings, and to the role of expert evidence as one of the fundamental instruments for discharging the burden of proof in cases requiring specialised knowledge. The author argues that, despite the universal character of the Roman principle of the burden of proof, its contemporary operation is shaped by differing institutional solutions characteristic of civil law and common law systems, particularly with regard to the appointment of experts and the form of expert opinions.

SŁOWA KLUCZOWE: ciężar dowodu, zasady prawa, prawo rzymskie, postępowanie cywilne, dowód z opinii biegłego.

KEY WORDS: burden of proof, legal principles, Roman law, civil procedure, expert evidence.

ZUZANNA FLISZKIEWICZ – magister prawa, Uniwersytet w Białymstoku, e-mail: z.fliszkiewicz@uwb.edu.pl, ORCID – 0000-0003-0184-8591.

^{*} Artykuł powstał w oparciu o dane zgromadzone podczas kwerendy badawczej dofinansowanej ze środków Ministra Nauki w ramach programu „Regionalna inicjatywa doskonałości”.

I | Wstęp

Prawo rzymskie zajmuje szczególne miejsce w dziejach europejskiej kultury prawnej i stanowi jeden z jej podstawowych fundamentów[1]. W odróżnieniu od wielu innych systemów prawnych starożytności, których oddziaływanie ograniczyło się w zasadzie do epoki ich powstania, prawo rzymskie wywarło trwałe i wieloaspektowe wpływy na kształtowanie się późniejszych porządków prawnych. Jego znaczenie nie sprowadza się jedynie do roli historycznego antecedenstu współczesnych regulacji, lecz przejawia się przede wszystkim w oddziaływaniu na sposób konceptualizacji instytucji prawnych oraz na rozwój aparatu pojęciowego nauk prawnych. W toku wielowiekowej recepcji, zarówno w średniowiecznej nauce prawa, jak i w nowożytnych procesach kodyfikacyjnych, liczne konstrukcje dogmatyczne wywodzące się z prawa rzymskiego zostały przyswojone i rozwinięte w ramach europejskich systemów prawnych[2].

Celem niniejszego artykułu jest wykazanie wpływu tradycji romanistycznych na współczesne ustawodawstwo oraz orzecznictwo sądów powszechnych, następnie zaś udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy rzymska zasada *ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat* znajduje zastosowanie we współczesnym orzecznictwie sądów powszechnych w dwóch systemach: *civil law* oraz *common law*.

Wobec powyższego sformułowano następującą hipotezę badawczą: zakres znaczeniowy używanego terminu *ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat* jest tożsamy z zakresem znaczeniowym w starożytnym Rzymie. W związku z tak zdefiniowaną hipotezą wyróżniono trzy problemy badawcze wymagające przeanalizowania – w pierwszej kolejności należy zweryfikować, czy współczesne znaczenie „zasad prawa” jest tożsame z ich rozumieniem na gruncie prawa rzymskiego, następnie określić, czy zasada *ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat* jest jednakowo pojmowana w prawie rzymskim oraz we współczesnych systemach *civil law* (w oparciu o prawo polskie i Kodeks postępowania cywilnego) i *common law* (w oparciu o prawo brytyjskie i *Civil Procedure Rules*), następnie zaś należy ustalić, czy i w jakim zakresie rzymska zasada stosowana jest w odniesieniu do dowodu z opinii biegłego sądowego.

1 Jan Kodrębski, *Prawo rzymskie w Polsce XIX w.* (Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 1990), 3.

2 Witold Wołodkiewicz, *Czy prawo rzymskie przestało istnieć?* (Kraków: Zakamycze, 2003), 315.

Rozwiązanie sformułowanych problemów badawczych oraz weryfikacja postawionej hipotezy oparte są na metodach historyczno-prawnej oraz dogmatyczno-prawnej, pozwalających na naukową analizę orzecznictwa, a także na metodach funkcjonalnej i celowościowej.

2 | Pojęcie zasad prawa i ich rola w systemie prawa

Zasadne wydaje się, aby rozważania dotyczące wpływu wykształconej w prawie rzymskim zasady *ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat* na współczesne orzecznictwo i prawodawstwo rozpocząć od zdefiniowania i wyjaśnienia samego pojęcia zasady prawa.

Poszczególne zasady prawa, jak i ogólne pojęcie „zasady prawa” stanowią z całą pewnością jeden z najbardziej podstawowych przedmiotów badawczych w naukach prawnych w Polsce i za granicą, zwłaszcza w ramach teorii prawa[3]. Nie jest zatem zaskoczeniem, iż wielość badaczy skutkuje różnorodnością pojęciową i niejednoznacznością charakteryzującą „zasady prawa”, ujmowane zarówno w kategoriach ogólnych, jak i z punktu widzenia szczegółowych nauk prawnych[4]. Podejmowane są próby definiowania tego terminu w taki sposób, jakby w każdym przypadku odnosił się do jednego, jednolicie rozumianego pojęcia[5]. Poszczególni przedstawiciele nauki prawa proponują przy tym odmienne katalogi zasad, a także przypisują im zróżnicowane cechy oraz funkcje, uwzględniając przede wszystkim specyfikę określonych gałęzi prawa[6]. Podkreśla się także, że taki stan prowadzi do znacznej niejednorodności termino-

3 Jerzy Wróblewski, „Prawo obowiązujące a «ogólne zasady prawa»” *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego*, z. 42 (1965): 17–38; zob. także Sławomira Wronkowska, Maciej Zieliński, Zygmunt Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe* (Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1974); Leszek Leszczyński, „Zasady prawa – założenia podstawowe” *Studia Iuridica Lublinensia* 25, nr 1 (2016): 10; Szymon Obuchowski, „Pojęcie zasad prawa w świetle idei pojęć co do istoty kwestionowanych” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 79, nr 4 (2017): 43–55.

4 Daniel Książek, „Zasady prawa” *Roczniki Administracji i Prawa* 21 (2021): 200; na ten temat także Robert Makarucha, „Zasady prawa jako czynnik zapewniający aksjologiczną spójność systemu prawa” *Folia Iuridica Wratislaviensis* 3, nr 2 (2014): 123–138.

5 Maciej Zieliński, „Konstytucyjne zasady prawa”, [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. Janusz Trzcziński (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1997), 59.

6 Agnieszka Bielska-Brodziak, Sławomir Tkacz, „Zasady prawa w świetle materiałów legislacyjnych” *Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna* 7, nr 1 (2018): 135–160.

logicznej oraz przyczynia się do powstawania swoistego chaosu pojęciowego w obrębie teorii prawa^[7].

Należy podkreślić, że zasadnicze wątpliwości pojawiające się w związku z konceptualizacją zasad prawa koncentrują się przede wszystkim wokół dwóch zagadnień: kryteriów pozwalających na ich wyodrębnienie oraz funkcji, jakie pełnią one w obrębie systemu prawnego. W odniesieniu do zasad o charakterze ogólnym przedmiotem rozważań pozostaje ponadto ich relacja do zasad właściwych poszczególnym gałęziom prawa^[8].

Próbą zdefiniowania zasady prawa *sensu largissimo* jest przyjęcie, iż zasada prawa stanowi rodzaj normy prawnej, którą charakteryzuje szczególna waga aksjologiczna, sprowadzająca się do ochrony podstawowych, uniwersalnych wartości – zarówno dla systemu prawnego jako całości, jak i dla wybranej gałęzi prawa^[9]. Przyjmując jednak powyższą definicję pojęcia „zasady prawa”, opierającą się na wskazaniu jej cech podstawowych, teoretycy prawa nadal dostrzegają szereg kwestii dyskusyjnych czy problematycznych^[10].

Nie ulega wątpliwości, iż w polskim porządku prawnym zasady prawa pełnią istotną funkcję. Jako takie wyrażone bywają pośrednio lub bezpośrednio w aktach normatywnych. Zdarzają się sytuacje, gdy wyróżnienie zasad prawnych w tekstach prawnych następuje poprzez wyodrębnienie systematyzacyjne^[11]. Niezależnie od takiego wyodrębnienia, wskazać należy, iż zasada obowiązuje

⁷ Bielska-Brodziak, Tkacz, „Zasady prawa”, 142.

⁸ Ewa Łętowska, „Promieniowanie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na poszczególne gałęzie prawa”, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. Marek Zubik (Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego, 2006), 353–355; zob. także Marek Safjan, „Pojęcie i funkcje zasad prawa prywatnego”, [w:] *Prawo cywilne – część ogólna. System Prawa Prywatnego*, t. I, red. Marek Safjan (Warszawa: C.H. Beck, 2012), 318–328; Czesława Żuławska, „Zasady prawa gospodarczego prywatnego (handlowego)”, [w:] *Prawo handlowe – część ogólna. System Prawa Handlowego*, t. I, red. Stanisław Włodyka (Warszawa: C.H. Beck, 2009), 280–366; Mirosław Wyrzykowski, Michał Ziółkowski, „Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego”, [w:] *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego*, t. 2, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel (Warszawa: C.H. Beck, 2012), 6–45.

⁹ Leszek Leszczyński, Grzegorz Maroń, „Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze” *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G* 60, nr 1 (2013): 81–91.

¹⁰ Leszczyński, „Zasady prawa”, 14.

¹¹ Zob. ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 277 ze zm.) oraz wyodrębniony w niej rozdział II „Podstawowe zasady prawa pracy”;

również pomimo niewyrażenia jej w akcie prawnym lub w konsekwencji zastosowania wnioskowania per analogiam celem wypełnienia luki w prawie.

Powyższe dywagacje na temat znaczenia pojęcia „zasada prawa”, zwłaszcza dotyczące podkreślenia doniosłości aksjologicznej, jaka je charakteryzuje, pozwala dostrzec rolę, jakie w systemie prawa spełniają zasady prawa. W procesie tworzenia prawa zasady prawa grają rolę czynnika, który sprzyja utrzymaniu jednolitości systemu prawa – tworzenie nowych norm musi następować przy uwzględnieniu obowiązujących w systemie zasad prawa, a zatem normy nowe nie mogą pozostawać w sprzeczności z zasadami^[12]. Odnosnie zaś do stosowania prawa – na skutek przypisywania zasadom szczególnej wagi uznaje się, iż zdolne są one do derogowania zwykłych norm w sytuacji kolizji zasady z normą, co niewątpliwie zapewnia także ochronę wartości najważniejszych dla porządku prawnego^[13].

2.1. Znaczenie zasad w prawie rzymskim

Podkreślenia wymaga, iż zasady prawa były znane już w starożytności, przy czym rozbudowano je w prawie rzymskim. Różne maksymy i reguły prawa formułowane były od czasów rzymskiego prawa klasycznego, który to okres datuje się na lata 27 p.n.e. – 284 n.e. Daleko posunięty pragmatyzm rzymskich jurystów oraz niechęć do tworzenia definicji o charakterze uniwersalnym spowodowały, iż prawo rzymskie nie stworzyło spójnej teorii zasad prawa, ograniczając się do przedstawienia ich sensu i roli na tle poszczególnych stanów faktycznych – kazusów w Digestach justyniańskich czy w Kodeksie justyniańskim. Wskazać jednakże należy, iż wśród pism klasycznych jurystów znaleźć można liczne księgi zawierające zbiory reguł prawnych, tzw. *regularum libri*^[14]. Wyrazem powyższego jest niewątpliwie również wyodrębnienie w systematyce Digestów tytułu poświęconego regułom (D.50,17 De diversis regu-

ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1691) oraz wyodrębniony w niej rozdział 2 „Zasady ogólne”.

¹² Wróblewski, „Prawo obowiązujące”, 29.

¹³ Kazimierz Opałek, Jerzy Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1969), 94.

¹⁴ Agnieszka Kacprzak, Jerzy Krzynówek, Witold Wołodkiewicz, *Regulae iuris. Łacińskie inskrypcje na kolumnach Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej* (Warszawa: C.H. Beck, 2006), 7–8.

lis iuris antiqui)[15].

Niewątpliwie w prawie rzymskim – jak i we współczesnej teorii prawa – pojęcie zasad prawnych jest wysoce niejednoznaczne. Zasady prawa bowiem przyjmowały w starożytnym Rzymie postać tzw. paremii prawniczych, które określane były również regułami prawa, maksymami lub sentencjami, w związku z czym za uprawnione można uznać stwierdzenie, iż zakres tego pojęcia jest raczej szeroki[16]. Warto przy tym zwrócić uwagę, iż ścisły związek z treścią rozstrzygnięć powodował, że w okresie prawa klasycznego *regulae* nie miały charakteru samodzielnego, w związku z czym co do zasady nie stanowiły one reguł prawnych w rozumieniu definicji stworzonej przez jurystę Paulusa:

D. 50,17,1

Paulus libro 16 ad Plautium:

Regula est, quae rem quae est breviter enarrat. Non ex regula ius sumatur, sed ex iure quod est regula fiat. Per regulam igitur brevis rerum narratio traditur, et, ut ait Sabinus, quasi causae coniectio est, quae simul cum in aliquo vitiata est, perdit officium suum.

D. 50,17,1

Paulus w księdze szesnastej Komentarza do dzieła Plautiusa:

Regułą prawa jest to, co opisuje dany problem w sposób zwięzły. Nie prawo wynika z reguły, lecz reguła musi znajdować oparcie w istniejącym prawie. Za pomocą reguły krótko przedstawiamy stan rzeczy i jak powiada Sabinus, sprawa jest jakby wyjaśniona. Jeżeli tylko [reguła] w jakiegokolwiek części jest wadliwa, traci swoją użyteczność[17].

Przyznać należy, iż w ten sposób wyrażane reguły i zasady prawne miały charakter bardziej instrukcyjny i nie stanowiły wiążącego instrumentu prawnego, podstawowym zaś celem ich zastosowania było rozstrzygnięcie sporu czy problemu w sposób zgodny z prawem. Stwierdzić zatem można, że zasady prawa w prawie rzymskim były powszechnie uznanymi zasadami praktyki prawnej, stosowanymi w braku normy pisanej lub zwyczajowej w celu rozwią-

¹⁵ Tomasz Palmirski, Krzysztof Hilman, Piotr Niczyporuk, *Digesta Iustiniani. Digesta Justyniańskie. Tekst i przekład*, t. VII: *Księgi 48–50* (Kraków: Poligrafia Salezjańska, 2017), 180–181.

¹⁶ Tomasz Palmirski, „O różnych regułach dawnego prawa. 17 tytuł 50 księgi Digestów. Tekst – tłumaczenie – komentarz” *Zeszyty Prawnicze* 6, nr 2 (2006): 221–326.

¹⁷ Palmirski, „O różnych regułach dawnego prawa”, 224–225.

zania konkretnego zagadnienia prawnego[18].

Warto również zwrócić uwagę na bardziej praktyczny aspekt znaczenia zasad prawa w rzeczywistości prawnej, bowiem zasady, reguły i paremie stanowiły (i po dziś dzień stanowią) ponadto „element retoryki prawniczej” oraz argumentacji[19]. Wskazuje się ponadto, że łacińskie paremie i zwroty stanowią znaczne ułatwienie w porozumiewaniu się prawników działających w różnych systemach prawnych – w szczególności tych kształconych w systemie prawnym Europy kontynentalnej i tych kształconych w systemie *common law*[20].

Współcześnie trudno znaleźć głosy sprzeciwiające się tezie, iż prawo rzymskie ukształtowało większość kontynentalnych systemów prawnych, wciąż jednak stosunkowo niewiele jest opracowań poświęconych wpływom rzymskiej myśli prawnej na system *common law*. Podkreślenia w tym miejscu wymaga stanowisko brytyjskiego romanisty Petera Steina, który wskazuje, iż „prawo rzymskie jest bardziej zbliżone do *common law* niż jakikolwiek współczesny system oparty na prawie rzymskim”[21]. Na pewne podobieństwa najważniejszych zasad i instytucji obu systemów wskazuje również William Buckland; w pierwszej kolejności należy do nich zaliczyć unikanie – zarówno przez brytyjskich prawników, jak i rzymskich jurystów – wszelkich uogólnień oraz definicji i działanie w oparciu o konkretne kazusy[22]. Nie można pominąć także faktu, iż większość podstawowych zasad w systemie *common law* dotyczących chociażby dziedziczenia, zobowiązań, hipotek, spółek czy przeprowadzania postępowania dowodowego wywodzi się z przetrwania lub odrodzenia prawa rzymskiego w prawie angielskim[23].

18 Jarosław Sozański, „Powstawanie i charakter ogólnych zasad prawa oraz ich rola w prawie międzynarodowym publicznym (z uwzględnieniem prawa wspólnotowego). Uwagi wprowadzające do analizy zagadnienia” *Roczniki Nauk Prawnych* 15, nr 1 (2005): 135–180.

19 Jerzy Zajadło, „Terminologia łacińska w pracy współczesnego prawnika: retoryczny ozdobnik czy warsztatowa konieczność?” *Edukacja Prawnicza*, nr 1 (2021): 27–35.

20 Witold Wołodkiewicz, „Tradycja prawa rzymskiego we współczesnym prawie cywilnym” *Palestra* 31, nr 10–11 (1987): 66–85.

21 Peter Stein, *Roman Law and English Jurisprudence. Yesterday and Today* (Cambridge: Cambridge University Press, 1969), 27.

22 William Warwick Buckland, Arnold Duncan McNair, *Roman Law and Common Law. A Comparison in Outline* (Cambridge: Cambridge University Press, 1965), 16.

23 Charles Phineas Sherman, *Roman Law in the Modern World* (New York: Baker, Voorhis & Co., 1924), 360–361; na ten temat także Edward Arthur Whittuck, „Roman

3 | Znaczenie zasady *ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat*

3.1. Znaczenie zasady *ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat* w prawie rzymskim

Rozważania dotyczące występowania, znaczenia i zakresu zastosowania zasady *ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat* należy rozpocząć od jej rzymskiego rodowodu.

Wyraźne zdefiniowanie zasady dotyczącej ciężaru dowodu w procesie zostało przekazane przez Paulusa w komentarzu do edyktu pretorskiego. Znajduje się on na początku tytułu trzeciego księgi dwudziestej drugiej Digestów justyniańskich, zatytułowanego „*De probationibus et praesumptionibus*” („O dowodach i domniemaniach”):

D.22,3,2:

2. *Paulus libro sexagesimo nono ad edictum: Ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat*

D.22,3,2:

2. Paulus w księdze sześćdziesiątej dziewiątej *Komentarza do edyktu*: Ciężar dowodu spoczywa na tym, kto twierdzi, a nie na tym, kto zaprzecza^[24].

Jedną z podstawowych zasad rzymskiego procesu było to, iż skutki prawne wynikające z określonego stanu faktycznego wywodził powód (*actor*), na którym spoczywał obowiązek wykazania okoliczności uzasadniających dochodzone roszczenie. Nie oznaczało to jednak, że rozkład ciężaru dowodu pozostawał w każdym wypadku niezmiennie po jego stronie. W określonych sytuacjach mógł on bowiem ulec przesunięciu na pozwanego (*reus*), zwłaszcza wtedy, gdy pozwany – nie negując samej podstawy faktycznej powództwa – podnosił zarzut procesowy zmierzający do udaremnienia skuteczności dochodzonego roszczenia, co powodowało konieczność wykazania przez pozwanego okoliczności stanowiących podstawę jego twierdzeń^[25]. Do takiej właśnie

Law in the Modern World” *Journal of Comparative Legislation and International Law* 2, nr 1 (1920): 104–109.

²⁴ Tomasz Palmirski, Krzysztof Hilman, Piotr Niczyporuk, *Digesta Iustiniani. Digesta Justyniańskie. Tekst i przekład*, t. IV: *Księgi 20–27* (Kraków: Poligrafia Salezjańska, 2014), 180–181.

²⁵ Witold Wołodkiewicz, „Łacińskie reguły prawne dotyczące ciężaru dowodu w procesie” *Palestra*, nr 9 (2014): 254–257.

konfiguracji procesowej odnosi się fragment autorstwa jurysty Ulpiana, znajdujący się w Digestach justyniańskich:

D.44,1,1

Ulpianus libro quarto ad edictum:

Agere etiam is videtur, qui exceptione utitur: nam reus in exceptione actor est.

D.44,1,1

Ulpianus w księdze czwartej *Komentarza do edyktu*:

Uważa się, że procesuje się również ten, kto posługuje się zarzutem procesowym, albowiem w zarzucie procesowym pozwany przyjmuje rolę powoda[26].

Przekaz ten stanowi jedno z klasycznych świadectw rzymskiej refleksji jurystycznej nad problematyką rozkładu ciężaru dowodu oraz funkcją zarzutów procesowych w strukturze postępowania formułkowego. Analizowany tekst ukazuje zarazem, że choć jursprudence rzymska nie wypracowała w pełni systematycznej teorii dowodów, dostrzegała praktyczne konsekwencje związane z koniecznością wykazywania określonych twierdzeń przez tę stronę sporu, która wywodzi z nich korzystne dla siebie skutki prawne.

4 | Zasada *ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat* w polskim prawie cywilnym

W prawie polskim zasada *ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat* stosowana jest w odniesieniu do rozkładu ciężaru dowodu w prawie cywilnym oraz w prawie karnym. Wskazać należy, iż kontradiktoryjny sposób prowadzenia postępowania określa zasady gromadzenia i oceny dowodów, a także wymogi dotyczące ich wiarygodności, wprowadzając jednocześnie sankcje dowodowe za nieudolność w sprostaniu temu obowiązкови[27]. Na gruncie doktrynalnym od lat toczy się spór w zakresie rozróżnienia ciężaru dowodu w znaczeniu materialnym oraz formalnym. Problematyka ta niejednokrotnie była tematem

²⁶ Krzysztof Hilman, Magdalena Hładyszewska, Tomasz Palmirski, Anna Maria Wasyl, Hubert Wolanin, Jan Zabłocki, Jarosław Reszczyński, *Digesta Iustiniani. Digesta Justyniańskie. Tekst i przekład*, t. VI: *Księgi 41–44* (Kraków: Poligrafia Salezjańska, 2016), 328–329.

²⁷ Aneta Łazarska, *Proces sądowego wymierzania sprawiedliwości* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2025), 289.

publikacji[28] i nie będzie przedmiotem rozważań na gruncie niniejszego opracowania. Zdaniem autorki nie ulega wątpliwości, iż materialnoprawna problematyka *onus probandi* wynika bezpośrednio z treści art. 6 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne[29] niemniej nie sposób nie zauważyć, iż jego realizacja następuje dopiero na etapie proceduralnym, nie zaś wyłącznie na poziomie rozważań przed wszczęciem postępowania sądowego, niejednokrotnie bowiem konieczne jest uwzględnienie specyficznych okoliczności danej sprawy[30]. Przepisem prawa proceduralnego regulującym powyższą kwestię jest art. 232 Kodeksu postępowania cywilnego, który obliuguje strony do wskazania dowodów dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne[31].

Istotną różnicą pomiędzy ciężarem dowodu na gruncie prawa cywilnego i prawa karnego niewątpliwie jest stopień szacowania prawdopodobieństwa – w prawie karnym wątpliwości co do winy zawsze są rozstrzygane na korzyść oskarżonego (zgodnie z zasadą *in dubio pro reo*). Nie sposób jednak znaleźć podobne rozwiązanie na gruncie prawa cywilnego. W ślad za przedstawicielami doktryny należy podzielić pogląd, iż sąd, ważąc kwestie dowodowe, winien być dostatecznie przekonany o zaistnieniu lub niezaistnieniu danego faktu, by uznać go za prawdziwy, a przekonanie to ujmowane jest w sposób opisowy (np. poprzez określenia „pewność”, „wysokie prawdopodobieństwo”, „możliwość”,

28 Izabela Adrych-Brzezińska, „Ciężar dowodu – zagadnienie z pogranicza prawa cywilnego materialnego i procesowego” *Studia Iuridica* 70 (2017): 29–30; na ten temat też Andrzej Grzegorz Harla, „Ciężar dowodu a podstawy rewizyjne w postępowaniu cywilnym” *Państwo i Prawo*, nr 8 (1990): 77; Kazimierz Piasecki, „Prawda w procesie cywilnym” *Nowe Prawo*, nr 2–3 (1989): 29; Aneta Tyc, „Ciężar dowodu – wokół definicji oraz dopuszczalności umownej regulacji” *Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM*, nr 2 (2012): 199–208; Wiktor Warniełło, „Postępowanie cywilne – ciężar dowodu w znaczeniu materialnym i formalnym – konsekwencje procesowe nieudowodnienia faktu, z którego strona wywodzi skutki prawne. Glosa do wyroku SN z dnia 17 czerwca 2009 r., IV CSK 71/09” *Orzecznictwo Sądów Polskich*, nr 3 (2014): 399–415.

29 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1071 ze zm.).

30 Krzysztof Kołakowski, *Dowodzenie w procesie cywilnym* (Warszawa: Wydawnictwo Zrzeszenia Prawników Polskich, 2000), 74.

31 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1568 ze zm.) (dalej: k.p.c.).

„niemożliwość”)[32]. Mając na uwadze powyższe rozważania, należy stwierdzić, iż problematyka ciężaru dowodu ma wpływ na wynik sporu sądowego, zatem niewątpliwie jest istotna z punktu widzenia stron procesu.

Znaczenie zasady *ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat* jest szczególnie doniosłe w sprawach o charakterze odszkodowawczym, w których powód zobowiązany jest wykazać przesłanki odpowiedzialności, w tym fakt powstania szkody, zdarzenie ją wywołujące oraz adekwatny związek przyczynowy. Problematyka rozkładu ciężaru dowodu w sporach o odszkodowanie poruszana była już na gruncie przedwojennego orzecznictwa Sądu Najwyższego. W orzeczeniu z dnia 23 marca 1928 r. Sąd Najwyższy wskazał, że „w sporze o odszkodowanie ciężar dowodu co do istnienia związku przyczynowego między działaniem lub zaniechaniem pozwanego a szkodą powoda spoczywa na powodzie”[33], zaś w orzeczeniu z dnia 12 kwietnia 1938 r. uznał, że osoba dochodząca odszkodowania za bezprawnie zajęte i zlicytowane jej rzeczy w kwocie wyższej niż ustalona przez komornika w postępowaniu egzekucyjnym musi taką wartość udowodnić[34]. Natomiast w postanowieniu z dnia 14 kwietnia 1981 r. Sąd Najwyższy wskazał także na aspekt ekonomiczny: „Ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne. W sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej przez pracownika zakładowi pracy na zakładzie pracy spoczywa ciężar udowodnienia wysokości szkody. Dlatego też jego obciąża obowiązek uiszczenia zaliczki potrzebnej na przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego mającej na celu wyliczenie powstałej szkody bez względu na to, czy dowód ten dopuszczony został z urzędu, czy na wniosek którejkolwiek ze stron”[35].

Realizacja ciężaru dowodu w praktyce procesowej nie ogranicza się wyłącznie do inicjatywy dowodowej strony, lecz pozostaje ściśle związana z charakterem dowodów dopuszczanych przez sąd. W tym kontekście szczególne znaczenie przypisać należy dowodowi z opinii biegłego, który w sprawach wymagających wiadomości specjalnych pełni funkcję kluczowego instrumentu

32 Piotr Rylski, „Stopień dowodu w postępowaniu cywilnym – zagadnienia podstawowe” *Polski Proces Cywilny*, nr 3 (2016): 493; na ten temat również Izabela Adrych-Brzezińska, *Ciężar dowodu w prawie i procesie cywilnym* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2015), 101; Katarzyna Krupa-Lipińska, *Związek przyczynowy jako przesłanka odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 29–133.

33 Orzeczenie SN z dnia 23 marca 1928 r., C 329/27.

34 Orzeczenie SN z dnia 12 kwietnia 1938 r., C II 2683/37.

35 Postanowienie SN z dnia 14 kwietnia 1981 r., IV PZ 21/81.

ustalania stanu faktycznego. Zgodnie z treścią art. 278 § 1 k.p.c. sąd zasięga opinii biegłego w przypadkach, gdy dla rozstrzygnięcia sprawy konieczne jest posiadanie wiedzy specjalistycznej wykraczającej poza zakres wiadomości ogólnych^[36].

W polskim modelu postępowania cywilnego biegły powoływany jest przez sąd, który dokonuje jego wyboru z listy biegłych sądowych lub spośród osób posiadających odpowiednie kwalifikacje. W tym miejscu podkreślenia wymaga, iż aktualnie nie funkcjonuje żaden ogólnopolski samorząd biegłych sądowych w rozumieniu organizacji zawodowej^[37], a mimo zgłaszanych postulatów ustawa ujednolicająca kryteria wyznaczania biegłych wciąż znajduje się na etapie konsultacyjnym. Co za tym idzie, jedynym aktem normatywnym regulującym instytucję biegłego sądowego pozostaje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych^[38]. Zgodnie z § 1 tego rozporządzenia biegłych sądowych ustanawia prezes danego sądu okręgowego na okres 5 lat. Kandydat na biegłego sądowego powinien korzystać z pełni praw cywilnych i obywatelskich, a także mieć ukończony 25. rok życia. W dalszej kolejności przyszły biegły powinien posiadać wiedzę teoretyczną i doświadczenie w określonej dziedzinie, udzielać rękojmi właściwego wykonywania zadań oraz oczywiście zgadzać się na pełnienie funkcji biegłego. Dysponowanie odpowiednią wiedzą powinno być udokumentowane, a ocena, czy przyszły biegły dostatecznie wykazał swoje kompetencje, ostatecznie należy do prezesa sądu^[39].

W doktrynie i orzecznictwie niejednokrotnie wskazuje się, że podstawowym warunkiem dopuszczenia dowodu z opinii biegłego jest złożenie odpowiedniego wniosku dowodowego przez stronę, dopuszczenie takiego dowodu z urzędu ma bowiem miejsce tylko w wyjątkowych sytuacjach^[40]. Już takie

³⁶ Art. 278 § 1 k.p.c.

³⁷ Wskazania jednak wymaga, że biegli niektórych specjalizacji tworzą ugrupowania – m.in. Stowarzyszenie Psychologów Sądowych w Polsce, Polskie Stowarzyszenie Biegłych Sądowych do Spraw Wypadków Drogowych.

³⁸ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych (Dz.U. Nr 15, poz. 133).

³⁹ § 12 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie biegłych sądowych.

⁴⁰ Krzysztof Knoppek, „Ocena dowodu z opinii biegłego”, [w:] *System Prawa Procesowego Cywilnego*, t. II, cz. 2: *Postępowanie procesowe przed sądem pierwszej instancji*, red. Tadeusz Ereciński, Tadeusz Wiśniewski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016), 405–407. W tym miejscu wskazać należy, że szeroko negowany jest w doktrynie wyrok SN

rozstrzygnięcie kwestii dowodu z opinii biegłego przez ustawodawcę pokazuje, że zasadniczy ciężar dowodowy w zakresie wykazania okoliczności wymagających wiadomości specjalnych realizowany jest poprzez inicjatywę dowodową stron. Oczywiście ocena potrzeby skorzystania z wiadomości specjalnych biegłego stanowi suwerenną decyzję sądu^[41], przy czym należy wskazać, iż biegły jest jedynie pomocnikiem sądu^[42], a okoliczność posiadania przez sędziego wiadomości z danej dziedziny nie zwalnia sądu z przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego^[43].

Okoliczności, które mają być wyjaśnione przez biegłego, oraz stopień ich skomplikowania implikują formę opinii – pisemną lub ustną. Podkreślenia wymaga fakt, iż do dziś ustawodawca nie zdecydował się na określenie elementów fakultatywnych i obligatoryjnych opinii sądowej (wyjątkiem jest art. 285 k.p.c. wskazujący, iż opinia powinna zawierać uzasadnienie). Wobec powyższego w judykaturze oraz doktrynie ukształtowano pewną praktykę w tym zakresie^[44]. W pierwszej kolejności treść opinii powinna odpowiadać zakresłonej przez strony tezie dowodowej oraz odpowiadać na wszystkie skierowane pytania i zagadnienia^[45]. Jak wspomniano wcześniej, układ opinii nie został określony, a biegli posługują się wypracowanymi wzorcami, zgodnie z którymi opinia powinna składać się z co najmniej czterech części – wstępu, szczegółowego

z dnia 7 marca 2013 r., II CSK 422/12, w którym sąd wskazał, iż nieprzeprowadzenie z urzędu dowodu z opinii biegłego mogłoby stanowić pogwałcenie elementarnych zasad, którymi kieruje się sąd przy wymierzaniu sprawiedliwości – zdaniem zdecydowanej większości przedstawicieli doktryny narzucanie dowodu z opinii biegłego może naruszyć zasadę równości stron.

⁴¹ Wyrok SN z dnia 24 października 2002 r., I CKN 1466/00.

⁴² Orzeczenie SN z dnia 29 listopada 1949 r., Wa.C. 167/49; a także wyrok SN z dnia 20 maja 2022 r., II CSKP 399/22; wyrok SA w Lublinie z dnia 17 stycznia 2022 r., I ACa 171/21; wyrok SA w Krakowie z dnia 22 lipca 2021 r., I ACa 151/20; wyrok SO w Słupsku z dnia 1 marca 2013 r., IV Ca 49/13.

⁴³ Tadeusz Ereciński, „Art. 278 – Wezwanie biegłych”, [w:] *Postępowanie dowodowe. Komentarz do art. 227–315 k.p.c.*, red. Marcin Dziurda, Tadeusz Ereciński (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), 230.

⁴⁴ Aleksandra Klich, „Art. 285 – Opinia. Cel i istota regulacji”, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. Piotr Ryłski, Andrzej Olaś (Warszawa: C.H. Beck, 2025).

⁴⁵ Arkadiusz Turczyn, „Art. 285. Uzasadnienie opinii biegłego; opinia łączna; dodatkowy termin”, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Art. 1–505³⁹*, t. I, red. Olga Piaskowska (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), 697.

opisu, wniosków końcowych i uzasadnienia[46].

Część wstępna opinii obejmuje identyfikację osoby biegłego ze wskazaniem, czy posiada on status stałego biegłego sądowego, czy też został powołany incydentalnie w konkretnej sprawie (biegły *ad hoc*)[47]. Zawiera ona również określenie dziedziny wiedzy specjalistycznej reprezentowanej przez biegłego, a także wskazanie podstawy prawnej sporządzenia opinii, wraz z określeniem jej zakresu wynikającego z treści postanowienia dowodowego.

W dalszej kolejności, w części opisowej, biegły przedstawia podstawę faktyczną sporządzanej opinii, obejmującą ustalony stan faktyczny stanowiący punkt wyjścia dla dokonanej analizy. Element ten uzupełniany jest przez charakterystykę zastosowanej metodologii badawczej oraz opis przebiegu przeprowadzonych czynności badawczych[48].

Końcowy segment opinii stanowią wnioski biegłego wraz z ich uzasadnieniem, które mają kluczowe znaczenie z perspektywy celu przeprowadzenia tego dowodu[49]. Tak ukształtowana struktura opinii biegłego umożliwia sądowi dokonanie wszechstronnej oceny jej rzetelności i przydatności dla rozstrzygnięcia sprawy, a w konsekwencji stanowi ona istotny element realizacji zasady ciężaru dowodu.

Istotnym elementem konstrukcji dowodu z opinii biegłego jest również kwestia jego finansowania. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami[50] koszty opinii biegłego pokrywane są co do zasady przez stronę, która wnosi o przeprowadzenie tego dowodu, przy czym ostateczne rozliczenie kosztów następuje w orzeczeniu kończącym postępowanie, zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik sprawy. W praktyce oznacza to, że powód, na którym spoczywa ciężar dowodu, często zobowiązany jest do poniesienia zaliczki na poczet wynagro-

46 Aleksandra Klich, *Dowód z opinii biegłego w postępowaniu cywilnym. Biegły lekarz* (Warszawa: C.H. Beck, 2016), 272–274; o strukturze opinii pisali m.in. Stefan Kalinowski, *Biegły. Ogólne wiadomości z prawa dowodowego. Prawa i obowiązki biegłego. Biegły w postępowaniu karnym* (Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1973); Marek Rybarczyk, *Biegły w postępowaniu sądowym. Opinia. Odpowiedzialność. Wynagrodzenie* (Warszawa: C.H. Beck, 2001), 48–50.

47 Andrzej Marciniak, „Art. 285 [opinia]”, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, t. II: *Komentarz do art. 205¹–424¹²*, red. Andrzej Marciniak (Warszawa: C.H. Beck, 2019), 370.

48 Wyrok SN z dnia 7 grudnia 2011 r., II CSK 141/11; zob. także wyrok SA w Katowicach z dnia 23 listopada 2016 r., I ACa 501/16.

49 Wyrok SA w Szczecinie z dnia 17 stycznia 2017 r., III AUa 353/16.

50 Art. 130⁴ k.p.c. oraz art. 89 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1228 ze zm.).

dzenia biegłego, co dodatkowo wzmacnia ekonomiczny wymiar realizacji omawianej zasady.

Jak wcześniej wspomniano, dla ustalenia zasadności niektórych roszczeń w sprawach o odszkodowanie niezbędne jest zasięgnięcie dowodu z opinii biegłego, np. z zakresu chirurgii, ortopedii czy neurologii, w celu ustalenia stanu zdrowia, rodzaju ewentualnych schorzeń i uszkodzeń ciała, a także następstw z tym związanych^[51]. Z analizy aktualnego orzecznictwa można wywieść wnioski, iż sądy chętnie i często korzystają z wiadomości specjalnych, niejednokrotnie opierając na sporządzonej w sprawie opinii wydawany wyrok. Przykładem może być sprawa prowadzona przed Sądem Apelacyjnym w Katowicach pod sygn. akt V ACa 783/12, w której sąd pierwszej instancji wskazał, iż „całościowa opinia, już tylko samego biegłego neurologa, daje podstawy do wnioskowania, iż istnieje prawdopodobieństwo, graniczące z pewnością, iż przedstawiony powyżej stan zdrowia powoda – po wypadku – ma z tymże wypadkiem związek przyczynowy odpowiadający normie art. 361 § 1 k.c.”^[52]. Stanowisko to podtrzymał Sąd Apelacyjny, w uzasadnieniu powołując się na „niepodważoną skutecznie przez pozwanego opinię biegłego neurologa jako źródło wiadomości specjalnych dla sądu *meriti*”. Powyższe nie oznacza jednak, że opinia biegłego ma charakter wiążący dla sądu. Zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów, sąd dokonuje jej oceny na równi z innymi dowodami, badając jej spójność, logiczność oraz zgodność z zasadami wiedzy i doświadczenia życiowego. Niejednokrotnie zdarza się także, że sąd pomija dowód z opinii biegłego, gdy ma możliwość dostatecznego wykazania stanu faktycznego innymi dowodami. W tym miejscu wskazać można chociażby Sąd Apelacyjny w Krakowie, który wobec uwzględnienia zeznań świadków na okoliczność stanu psychicznego powódki pominął wnioskowany dowód z opinii biegłego psychologa i psychiatry^[53].

Niemniej jednak praktyka orzecznicza wskazuje, że w wielu przypadkach opinia biegłego stanowi podstawowy punkt odniesienia dla rozstrzygnięcia sprawy. W tym kontekście można zaś stwierdzić, że współczesna realizacja zasady ciężaru dowodu w polskim postępowaniu cywilnym, zwłaszcza w sprawach wymagających wiadomości specjalnych, przejawia się w znacznym

⁵¹ Ewa Jędrzejewska, *Odszkodowanie za szkody z OC posiadacza pojazdu w związku z wypadkiem drogowym. Postępowanie. Wzory* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), 192–193.

⁵² Wyrok SA w Katowicach z dnia 8 marca 2013 r., V ACa 783/12.

⁵³ Wyrok SA w Krakowie z dnia 27 marca 2024 r., I ACa 572/22.

stopniu poprzez przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego. Powód, chcąc skutecznie wykazać zasadność swojego roszczenia, musi nie tylko wskazać odpowiednie fakty, lecz także doprowadzić do ich potwierdzenia przy wykorzystaniu wiedzy specjalistycznej, co czyni opinię biegłego jednym z centralnych instrumentów realizacji zasady *ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat*.

5 | Zasada *ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat* w systemie common law

Przechodząc zaś do rozważań w zakresie obowiązywania zasady *ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat*, wskazać należy, że ciężar dowodu w systemie common law również stanowi jeden z fundamentów postępowania cywilnego, a konstrukcja tej zasady wykazuje zarówno podobieństwa, jak i istotne różnice w stosunku do rozwiązań przyjętych w prawie polskim.

Podobnie jak w prawie polskim, także w prawie angielskim wyróżnia się ciężar dowodu w znaczeniu materialnym (*legal burden of proof*) – niezbędny do przekonania sądu o prawdziwości określonych twierdzeń – oraz ciężar dowodu w znaczeniu formalnym (*evidential burden of proof*) – stanowiący ciężar dostarczenia środków dowodowych w trakcie procesu⁵⁴. Zestawienie tych konstrukcji wskazuje na wyraźną zbieżność funkcjonalną obu systemów, mimo odmiennych tradycji prawnych.

W brytyjskim procesie cywilnym, analogicznie do systemu polskiego, to strona wywodząca określone skutki prawne z danych twierdzeń zobowiązana jest do ich udowodnienia. Powód musi wykazać istnienie obowiązku zachowania należytej staranności (*duty of care*), naruszenie tego obowiązku (*breach of duty*) oraz związek przyczynowy (*causation*). Problematyka zastosowania zasady rozkładu ciężaru dowodu poruszana jest m.in. w orzeczeniu z 1942 r. w sprawie *Joseph Constantine Steamship Line Ltd v Imperial Smelting Corporation Ltd*. W przedmiotowym stanie faktycznym Imperial Smelting Corporation Ltd domagała się odszkodowania z tytułu niewykonania postanowień umownych przez Joseph Constantine Steamship Line Ltd. Pozwany w trakcie procesu wskazywał na brak winy po swojej stronie z uwagi na wybuch w ładowni statku, który nie był spowodowany jego zaniechaniami. W rozstrzygnięciu Izba

⁵⁴ John Dyson Heydon, *Evidence. Cases and Materials* (London: Butterworths, 1984), 13–14.

Lordów wskazała, iż strona wskazująca na nieważność umowy musi udowodnić, że zdarzenie uniemożliwiło lub znacznie zmieniło jej wykonanie, nie musi jednak jednoznacznie dowodzić, że zdarzenie wywołujące nieważność nie było jej winą. Ciężar dowodu w tym zakresie spoczywa na drugiej stronie^[55]. Podkreślenia wymaga, że w uzasadnieniu wskazanego orzeczenia sędziowie wprost powołują się na omawianą w niniejszym artykule zasadę: „Zgadzaając się z szanownym sędzią pierwszej instancji, uważam, że ciężar dowodu w każdej konkretnej sprawie zależy od okoliczności, w jakich powstaje roszczenie. Zasadniczo obowiązuje zasada *Ei qui affirmat non ei qui negat incumbit probatio*. Jest to starożytna zasada oparta na zdrowym rozsądku i nie należy od niej odchodzić bez ważnych powodów. Pozycja w zakresie dowodu braku odpowiedzialności za zdarzenie w takiej sprawie jak niniejsza nie różni się zbyt od pozycji powoda w powództwie o zaniedbanie, w którym zarzuca się mu współudział w szkodzie. W takim przypadku powód musi udowodnić, że pozwany dopuścił się jakiegoś niedbalstwa lub zaniechania, które spowodowało lub istotnie przyczyniło się do szkody. Jednakże to pozwany musi udowodnić, jeśli tak twierdzi, że doszło do współudziału osoby poszkodowanej w szkodzie, choć i w tym przypadku ciężar dowodu może zostać łatwo przeniesiony. (...) Same okoliczności zdarzenia, które doprowadziło do zdarzenia, mogą wystarczyć do dostarczenia dowodu *prima facie*, że powód sam ponosi za nie odpowiedzialność; jeśli jednak tak nie jest, to pozwany musi udowodnić to, co zarzuca”^[56].

Sposób realizacji obowiązku powoda pozostaje w ścisłym związku z charakterem postępowania oraz znaczącą rolą stron w zakresie gromadzenia

⁵⁵ *Joseph Constantine Steamship Line Ltd v Imperial Smelting Corporation Ltd* [1942] AC 154.

⁵⁶ Tłumaczenie własne; oryginał: „In general the rule which applies is «*Ei qui affirmat non ei qui negat incumbit probatio*». It is an ancient rule founded on considerations of good sense and it should not be departed from without strong reasons. The position as to proof of non-responsibility for the event in such a case as the present is not very different from the position of a plaintiff in an action for negligence where contributory negligence on his part is alleged. In such a case the plaintiff must prove that there was some negligent act or omission on the part of the defendant which caused or materially contributed to the injury. But it is for the defendant to prove affirmatively, if he so contends, that there was contributory negligence on the part of the person injured, though here again the onus may easily be shifted. (...) The mere circumstances of the occurrence which led to the event may be sufficient to supply *prima facie* evidence that the plaintiff is himself responsible for it; but if that is not so it is for the defendant to prove that which he alleges”.

i przedstawiania materiału dowodowego, jednak nie może być ujmowany wyłącznie w kategoriach formalnej inicjatywy dowodowej stron, a powinien być analizowany w korelacji z charakterem oraz funkcją poszczególnych środków dowodowych, które umożliwiają wykazanie relewantnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności. W realiach systemu *common law* szczególnego znaczenia nabiera w tym kontekście dowód z opinii eksperta (*expert evidence*), który w sprawach wymagających wiadomości specjalnych stanowi jeden z zasadniczych instrumentów pozwalających stronie na efektywne wywiązanie się z ciężącego na niej obowiązku dowodowego.

W konsekwencji w wielu kategoriach spraw – zwłaszcza o charakterze odszkodowawczym – wykazanie kluczowych elementów odpowiedzialności, takich jak istnienie szkody czy związek przyczynowy, pozostaje w praktyce uzależnione od przedstawienia przekonującej opinii eksperckiej. Powyższe uzasadnia potrzebę bliższej analizy mechanizmów powoływania biegłych oraz zasad przeprowadzania tego dowodu.

W zakresie regulacji dowodu z opinii biegłego kluczowe znaczenie mają przepisy *Civil Procedure Rules*, w szczególności Part 35 *Experts and Assessors*[57]. W odróżnieniu od modelu polskiego system angielski przyznaje stronom znacznie większą autonomię w zakresie powoływania biegłych – to strony co do zasady wybierają ekspertów, którzy sporządzają opinie na ich zlecenie, przy czym opinie te mają formalny status dowodowy, o ile spełniają wymogi określone w przepisach proceduralnych. Jednocześnie – podobnie jak w polskiej procedurze cywilnej – biegły pełni funkcję pomocniczą sądu, a jego nadrzędnym obowiązkiem jest działanie na rzecz sądu (*duty to the court*), co oznacza, że powinien on zachować obiektywizm i niezależność, niezależnie od tego, która ze stron go powołała. Wskazuje na to bezpośrednio Rule 35.3 – *Experts – overriding duty to the court*[58].

Instytucją charakterystyczną dla prawa anglosaskiego, stanowiącą istotną różnicę pomiędzy regulacjami, jest możliwość powołania przez każdą ze stron innego biegłego tej samej specjalizacji; jednak w *Civil Procedure Rules* przewidziano także możliwość powołania jednego, wspólnego biegłego (*single joint expert*). Zgodnie z Rule 35.7 może mieć to miejsce wówczas, gdy dwie lub więcej

57 Civil Procedure Rules 1998, Part 35, <https://www.legislation.gov.uk/uksi/1998/3132/part/35/made> [dostęp: 24.03.2026].

58 Civil Procedure Rules, Rule 35.3, <https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part35> [dostęp: 24.03.2026].

stron chce przedstawić dowód z opinii biegłego, przy czym w pierwszej kolejności wybór osoby biegłego obciąża strony postępowania, a dopiero gdy strony nie mogą dojść do porozumienia, decyzję podejmuje sąd, wybierając biegłego z listy. Powyższe rozwiązanie ma przede wszystkim na celu ograniczenie kosztów postępowania oraz uniknięcie przedstawiania sprzecznych opinii. W praktyce ma to miejsce w przypadku spraw o mniejszej wartości przedmiotu sporu lub w sytuacjach, gdy opinia nie budzi istotnych kontrowersji[59].

Kolejną istotną różnicą pomiędzy dowodem z opinii biegłego w systemie prawa polskiego a brytyjskiego jest samo ujęcie osoby biegłego. Jak wskazano już w niniejszym opracowaniu, w systemie prawa polskiego brak jest szczegółowych unormowań dotyczących biegłych. Brytyjski prawodawca wykazuje w tym zakresie zdecydowanie większą świadomość potrzeby wprowadzenia takiej regulacji, już bowiem na początku działu poświęconego dowodom z opinii, w Rule 35.2, zdecydował się na umieszczenie definicji legalnej biegłego:

35.2

(1) *A reference to an ‘expert’ in this Part is a reference to a person who has been instructed to give or prepare expert evidence for the purpose of proceedings.*

(2) *‘Single joint expert’ means an expert instructed to prepare a report for the court on behalf of two or more of the parties (including the claimant) to the proceedings[60].*

35.2

(1) Odniesienie do „biegłego” w niniejszej części oznacza osobę, której zlecono przedstawienie lub sporządzenie opinii biegłego na potrzeby postępowania.

(2) „Wspólny biegły sądowy” oznacza biegłego, któremu zlecono sporządzenie opinii dla sądu w imieniu co najmniej dwóch stron postępowania (w tym powoda)[61].

Również sama forma opinii biegłego została uregulowana na gruncie normatywnym – podstawowe zasady jej sporządzenia uregulowane są w Rule 35.10

59 Informacje uzyskane w wyniku przeprowadzonej analizy spraw prowadzonych przez kancelarię Levenes Solicitors (Londyn) podczas kwerendy badawczej w ramach projektu finansowanego z programu „Regionalna inicjatywa doskonałości”.

60 Civil Procedure Rules, Rule 35.2, <https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part35> [dostęp: 24.03.2026].

61 Tłumaczenie własne.

62 Practice Direction 35 – Experts and Assessors, https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part35/pd_part35 [dostęp: 24.03.2026].

oraz *Practice Direction 35 – Experts and Assessors*[62], stanowiących integralną część *Civil Procedure Rules*.

W pierwszej kolejności brytyjski prawodawca wprowadza zasadę, zgodnie z którą opinia powinna być adresowana bezpośrednio do sądu, a nie do strony, która zleciła jej sporządzenie[63]. Istotnym elementem opinii jest szczegółowe przedstawienie kwalifikacji eksperta, przy czym zakres tej informacji powinien pozostawać adekwatny do charakteru i stopnia skomplikowania sprawy[64]. W przypadkach wymagających wysoko wyspecjalizowanej wiedzy konieczne jest rozbudowanie opisu kompetencji eksperta, obejmujące nie tylko formalne wykształcenie, lecz także doświadczenie zawodowe oraz szczególne przygotowanie w danej dziedzinie.

Kolejnym kluczowym wymogiem jest wskazanie wszystkich materiałów oraz źródeł, na których biegły oparł swoje ustalenia, w tym literatury specjalistycznej oraz dokumentów przekazanych mu przez strony. Szczegółne znaczenie przypisuje się przy tym obowiązkowi ujawnienia treści wszystkich istotnych instrukcji (*instructions*), zarówno pisemnych, jak i ustnych, które stanowiły podstawę sporządzenia opinii. Wymóg ten ma charakter bezwzględny i służy zapewnieniu pełnej transparentności procesu opiniowania. Podkreśla się, że pominięcie jakichkolwiek istotnych instrukcji, w tym przekazanych w sposób nieformalny, jest niedopuszczalne i może prowadzić do podważenia wiarygodności opinii. Jednocześnie choć instrukcje te co do zasady nie korzystają z ochrony poufności, ich ujawnienie podlega ograniczeniom procesowym, a ich szczegółowa weryfikacja może nastąpić jedynie w określonych sytuacjach, w szczególności gdy istnieją podstawy do kwestionowania ich kompletności lub rzetelności[65].

Opinia biegłego powinna zawierać także wyraźne rozróżnienie pomiędzy faktami, które pozostają w bezpośredniej wiedzy eksperta, a tymi, które zostały przez niego przyjęte jako założenia. Szczególną rolę w strukturze opinii odgrywa opis zastosowanej metodologii badawczej oraz przebiegu przeprowadzonych badań, w tym wskazanie osób uczestniczących w ich realizacji oraz

63 Practice Direction 35 – Experts and Assessors, pkt 3.1.

64 Practice Direction 35 – Experts and Assessors, pkt 3.2.

65 Civil Procedure Rules, Rule 35.10.

określenie ich kwalifikacji[66]. W przypadku badań o charakterze technicznym lub naukowym biegły zobowiązany jest do przedstawienia zastosowanych metod, użytej aparatury oraz warunków przeprowadzenia badań, co umożliwi weryfikację poprawności i rzetelności uzyskanych wyników.

Integralnym elementem opinii jest również odniesienie się do ewentualnej rozbieżności poglądów w danej dziedzinie wiedzy. W sytuacji, gdy istnieje więcej niż jedno uzasadnione stanowisko w zakresie analizowanego zagadnienia, biegły zobowiązany jest do przedstawienia tych poglądów oraz uzasadnienia wyboru własnego stanowiska. Służy to wykazaniu pełnego obrazu problemu oraz umożliwia sądowi dokonanie świadomej oceny przedstawionej argumentacji. Końcowa część opinii powinna zawierać syntetyczne podsumowanie wniosków, a w przypadku gdy biegły nie jest w stanie wydać jednoznacznej opinii – wskazanie zakresu i przyczyn tego ograniczenia.

Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że w systemie *common law* sądy mogą dopuścić do postępowania opinię od osoby, która wykaże, iż posiada odpowiednią wiedzę specjalistyczną, uzyskaną dzięki szkoleniom, studiom lub doświadczeniu zawodowemu. W związku z powyższym biegli najczęściej wyłaniani są ze specjalnych stowarzyszeń zawodowych lub agencji biegłych, np. The Academy of Experts[67], The National Expert Witness Agency[68] czy The Expert Witness Institute[69]. Wszyscy kandydaci, którzy chcieliby uzyskać akredytację praktykującego biegłego, przechodzą rygorystyczne procedury weryfikacji, niejednokrotnie muszą przejść przez wieloetapowe szkolenie przygotowane przez każdą z organizacji, a także przestrzegać standardów zawodowych i etycznych pod rygorem wszczęcia procedury dyscyplinarnej. Organizacje te odpowiedzialne są także za stworzenie wzorów opinii biegłych, które znajdują się w „obrocie procesowym”, dzięki czemu ujednolicono formę opinii[70].

66 Civil Justice Council, *Guidance for the Instruction of Experts in Civil Claims* (2014), <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2014/08/experts-guidance-cjc-aug-2014-amended-dec-8.pdf> [dostęp: 24.03.2026].

67 <https://academyofexperts.org/> [dostęp: 24.03.2026].

68 <https://newa.expert/for-lawyers/> [dostęp: 24.03.2026].

69 <https://www.ewi.org.uk/> [dostęp: 24.03.2026].

70 Powołanie się na wzory opinii sporządzone przez The Academy of Experts oraz The Expert Witness Institute ma bezpośrednie miejsce w *Guidance for the Instruction of Experts in Civil Claims*: „Model forms of experts' reports are available from bodies such as the Academy of Experts and the Expert Witness Institute and a template for medical reports has been created by the Ministry of Justice”.

Odmienne kształtuje się również kwestia finansowania opinii biegłego w systemie *common law* – co do zasady koszty ekspertyzy ponosi strona, która zleca jej sporządzenie. Wyjątkiem są oczywiście przypadki powołania *single joint expert* – wówczas koszty dzielone są pomiędzy strony. Natomiast ostateczne rozliczenie kosztów następuje zgodnie z zasadą *costs follow the event*, która ma zastosowanie także w polskiej procedurze cywilnej; zgodnie z nią strona przegrywająca proces zobowiązana jest do zwrotu kosztów poniesionych przez stronę wygrywającą.

W przeciwieństwie do praktyki polskiej, w której opinia biegłego często stanowi dowód o charakterze dominującym, w systemie *common law* dowody z opinii biegłego funkcjonują jako jeden z elementów szerszego materiału dowodowego. Na określenie roli oraz zadań biegłych sądowych w systemie anglosaskim wpływają także orzeczenia sądów powszechnych. W doktrynie wskazuje się, że jednym z istotniejszych stanowisk było rozstrzygnięcie w sprawie *National Justice Compania Naviera SA v Prudential Assurance Co Ltd*[71]. W tej sprawie sędzia zwrócił także uwagę na szereg obowiązków biegłych, których zaniechanie przyczynia się do dłuższego procedowania sprawy; są to m.in. sporządzenie obiektywnego stanowiska obejmującego kwestie należące do specjalizacji biegłego oraz wskazanie zagadnień wykraczających poza jego kompetencje, niestawianie się w roli adwokata którejkolwiek ze stron i niepomijanie istotnych faktów podczas sporządzania opinii, w przypadku braku odpowiednich danych bądź dokumentów wskazanie, że opinia ma charakter wstępny, oraz doręczanie stronom wraz z opinią wszelkich dokumentów stanowiących podstawę jej wykonania (fotografie, plany, obliczenia)[72].

6 | Wnioski

Pomimo ponadprzeciętnego zainteresowania prawniczych środowisk naukowych, zwłaszcza teoretyków prawa, zagadnieniem „zasad prawa” pozostaje ono wciąż jednym z bardziej kontrowersyjnych obszarów badań. Problematiczne

71 Stanisław Gózdź-Roszkowski, Julia Mazurkiewicz-Sułkowska, „Pozycja oraz opinia biegłego w sądowej praktyce zawodowej w systemie prawnym anglosaskim i rosyjskim. Rys porównawczy” *Academic Journal of Modern Philology* 16 (2022): 63–73.

72 *National Justice Compania Naviera SA v Prudential Assurance Co Ltd (The Ikarian Reefer)* [1993] 2 Lloyd's Rep 68.

jest przede wszystkim utworzenie akceptowanej przez ogół definicji tego pojęcia (m.in. poprzez wskazanie cech charakteryzujących zasady prawa).

Zauważyć można pewne podobieństwo ról i funkcji współczesnych zasad prawa oraz zasad czy reguł wykształconych w prawie rzymskim. Ich znaczenie w starożytnym Rzymie było nie do przecenienia, mimo iż właściwie nie miały charakteru wiążącego, a jedynie instrukcyjny – poprzez łagodzenie rygorystycznego *ius civile* pozwalały bowiem osiągnąć ostateczny cel stosowania prawa, a mianowicie znalezienie rozwiązania słusznego, czyli sprawiedliwego.

Niewątpliwie przyjąć należy, że rzymskie zasady prawne utrwalone w sentencjach, maksymach i paremiach prawniczych znajdują swoje miejsce we współczesnym porządku prawnym w Polsce oraz Europie, na co w szczególności wskazuje ich szerokie wykorzystanie w orzecznictwie polskich sądów, zwłaszcza Sądu Najwyższego – instytucji wymiaru sprawiedliwości o największym autorytecie[73]. Zasady i reguły o rzymskich korzeniach, jak również instytucje i rozwiązania rzymskie, mimo że ukształtowane setki lat temu, wciąż cechują się uniwersalnością i zachowują aktualność po dziś dzień, stanowiąc fundament kultury prawnej[74].

Należy stwierdzić, że współczesne rozumienie „zasad prawa” nie jest tożsame z ich pojmowaniem na gruncie prawa rzymskiego. W starożytności zasady funkcjonowały głównie jako paremie i reguły o charakterze pomocniczym, pozbawione samodzielnej mocy wiążącej, podczas gdy współcześnie traktowane są jako normy o szczególnej doniosłości aksjologicznej i funkcjonalnej, odgrywające istotną rolę zarówno w procesie wykładni, jak i stosowania prawa. Różnica ta wskazuje na ewolucję od pragmatycznych dyrektyw interpretacyjnych ku normom systemowym o ugruntowanej pozycji w strukturze prawa.

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że zarówno w polskim systemie prawa cywilnego, jak i w systemie *common law* zasada ciężaru dowodu zachowuje swoją fundamentalną funkcję, stanowiąc podstawowy mechanizm rozkładu ryzyka procesowego pomiędzy stronami. W obu systemach dostrzegalne jest również rozróżnienie pomiędzy materialnym i formalnym aspektem ciężaru dowodu, co świadczy o ich funkcjonalnym zbliżeniu mimo odmiennych tradycji prawnych.

73 Kacprzak, Krzynówek, Wołodkiewicz, *Regulae iuris*, 11.

74 Piotr Kardas, „O rzymskich korzeniach współczesnego myślenia o prawie – uwagi na marginesie książki Jerzego Zajadły «Minima Iuridica – refleksje o pewnych (nie)oczywistościach prawniczych»” *Palestra*, nr 1 (2020): 5–21.

Niewątpliwie rzymska zasada ciężaru dowodu znajduje zastosowanie także w odniesieniu do dowodu z opinii biegłego, jednak jej realizacja przybiera odmienne formy w analizowanych systemach. W prawie polskim ciężar dowodu w zakresie okoliczności wymagających wiadomości specjalnych realizowany jest w dużej mierze poprzez inicjatywę dowodową stron prowadzącą do powołania biegłego przez sąd, przy czym opinia ta często nabiera charakteru dowodu o znaczeniu dominującym. Jednocześnie brak jest kompleksowej regulacji ustawowej dotyczącej zarówno statusu biegłego, jak i formy jego opinii – elementy te zostały wypracowane przede wszystkim na gruncie orzecznictwa i doktryny.

Odmienne kształtuje się sytuacja w systemie brytyjskim, gdzie ustawodawca przyjął bardziej sformalizowane podejście. Wprowadzono legalną definicję biegłego oraz szczegółowe regulacje dotyczące formy i obligatoryjnych elementów opinii, co sprzyja większej przejrzystości i standaryzacji tego środka dowodowego. Jednocześnie brak jest instytucji list biegłych sądowych prowadzonych przy sądach, charakterystycznych dla systemu polskiego – eksperci wywodzą się z wyspecjalizowanych organizacji, a ich wybór należy co do zasady do stron. Istotną różnicą pozostaje także brak ustawowego ograniczenia czasowego pełnienia funkcji biegłego, w przeciwieństwie do polskiego modelu pięcioletniej kadencyjności. Zróżnicowanie widoczne jest również w zakresie wynagrodzenia – podczas gdy w Polsce ma ono charakter normatywnie określony, w systemie brytyjskim podlega ono negocjacom i ustaleniom rynkowym.

W konsekwencji należy stwierdzić, że choć zasada *ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat* zachowuje swój uniwersalny charakter i stanowi wspólny fundament obu analizowanych systemów prawnych, to jej współczesne funkcjonowanie uwarunkowane jest odmiennymi rozwiązaniami instytucjonalnymi. Szczególnie wyraźnie uwidacznia się to na tle dowodu z opinii biegłego, który w obu systemach stanowi przejaw realizacji obowiązku dowodowego, jednak jego konstrukcja normatywna, sposób powoływania oraz stopień sformalizowania sporządzanej przez biegłego opinii znacząco się różnią.

Podsumowując, należy uznać, że rzymska zasada ciężaru dowodu nie tylko zachowała swoją aktualność, lecz również uległa adaptacji w nowożytnych systemach prawnych. Jej współczesne znaczenie wykracza poza pierwotny kontekst kazuistyczny, stając się jednym z podstawowych instrumentów zapewniających sprawiedliwy i efektywny przebieg postępowania cywilnego.

Bibliografia

- Adrych-Brzezińska, Izabela. „Ciężar dowodu – zagadnienie z pogranicza prawa cywilnego materialnego i procesowego” *Studia Iuridica* 70 (2017): 29–37.
- Adrych-Brzezińska, Izabela. *Ciężar dowodu w prawie i procesie cywilnym*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2015.
- Bielska-Brodziak, Agnieszka, Sławomir Tkacz. „Zasady prawa w świetle materiałów legislacyjnych” *Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna* 7, nr 1 (2018): 135–160.
- Buckland, William Warwick, Arnold Duncan McNair. *Roman Law and Common Law. A Comparison in Outline*. Cambridge: Cambridge University Press, 1965.
- Ereciński, Tadeusz. „Art. 278 – Wezwanie biegłych”, [w:] *Postępowanie dowodowe. Komentarz do art. 227–315 k.p.c.*, red. Marcin Dziurda, Tadeusz Ereciński, 230–287. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Góźdz-Roszkowski, Stanisław, Julia Mazurkiewicz-Sułkowska. „Pozycja oraz opinia biegłego w sądowej praktyce zawodowej w systemie prawnym anglosaskim i rosyjskim. Rys porównawczy” *Academic Journal of Modern Philology* 16 (2022): 63–73.
- Harla, Andrzej Grzegorz. „Ciężar dowodu a podstawy rewizyjne w postępowaniu cywilnym” *Państwo i Prawo*, nr 8 (1990): 70–78.
- Heydon, John Dyson. *Evidence. Cases and Materials*. London: Butterworths, 1984.
- Hilman, Krzysztof, Magdalena Hładyszewska, Tomasz Palmirski, Anna Maria Wasyl, Hubert Wolanin, Jan Zabłocki, Jarosław Reszczyński. *Digesta Iustiniani. Digesta Justyniańskie. Tekst i przekład*, t. VI: *Księgi 41–44*. Kraków: Poligrafia Salezjańska, 2016.
- Jędrzejewska, Ewa. *Odszkodowanie za szkody z OC posiadacza pojazdu w związku z wypadkiem drogowym. Postępowanie. Wzory*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.
- Kacprzak, Agnieszka, Jerzy Krzynówek, Witold Wołodkiewicz. *Regulae iuris. Łacińskie inskrypcje na kolumnach Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: C.H. Beck, 2006.
- Kalinowski, Stefan. *Biegły. Ogólne wiadomości z prawa dowodowego. Prawa i obowiązki biegłego. Biegły w postępowaniu karnym*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1973.
- Kardas, Piotr. „O rzymskich korzeniach współczesnego myślenia o prawie – uwagi na marginesie książki Jerzego Zajadły «Minima Iuridica – refleksje o pewnych (nie)oczywistościach prawniczych»” *Palestra*, nr 1 (2020): 5–21.
- Klich, Aleksandra. *Dowód z opinii biegłego w postępowaniu cywilnym. Biegły lekarz*. Warszawa: C.H. Beck, 2016.
- Klich, Aleksandra. „Art. 285 – Opinia. Cel i istota regulacji”, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. Piotr Rylski, Andrzej Olaś. Warszawa: C.H. Beck, 2025.
- Knoppek, Krzysztof. „Ocena dowodu z opinii biegłego”, [w:] *System Prawa Procesowego Cywilnego*, t. II, cz. 2: *Postępowanie procesowe przed sądem pierwszej instancji*, red. Tadeusz Ereciński, Tadeusz Wiśniewski, 383–463. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016.

- Kodrębski, Jan. *Prawo rzymskie w Polsce XIX w.* Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 1990.
- Kołąkowski, Krzysztof. *Dowodzenie w procesie cywilnym.* Warszawa: Wydawnictwo Zrzeszenia Prawników Polskich, 2000.
- Krupa-Lipińska, Katarzyna. *Związek przyczynowy jako przesłanka odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych.* Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Książek, Daniel. „Zasady prawa” *Roczniki Administracji i Prawa* 21 (2021): 199–204.
- Lang, Wiesław, Jerzy Wróblewski. *Współczesna filozofia i teoria prawa w USA.* Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1986.
- Leszczyński, Leszek. „Zasady prawa – założenia podstawowe” *Studia Iuridica Lublinsia* 25, nr 1 (2016): 10–16.
- Leszczyński, Leszek, Grzegorz Maroń. „Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze” *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G* 60, nr 1 (2013): 81–91.
- Łazarska, Aneta. *Proces sądowego wymierzania sprawiedliwości.* Warszawa: Wolters Kluwer, 2025.
- Łętowska, Ewa. „Promieniowanie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na poszczególne gałęzie prawa”, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. Marek Zubik, 353–379. Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego, 2006.
- Makarucha, Robert. „Zasady prawa jako czynnik zapewniający aksjologiczną spójność systemu prawa” *Folia Iuridica Wratislaviensis* 3, nr 2 (2014): 123–138.
- Marciniak, Andrzej. „Art. 285 [opinia]”, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, t. II: *Komentarz do art. 205¹–424¹²*, red. Andrzej Marciniak, 360–374. Warszawa: C.H. Beck, 2019.
- Obuchowski, Szymon. „Pojęcie zasad prawa w świetle idei pojęć co do istoty kwestionowanych” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 79, nr 4 (2017): 43–55.
- Opalek, Kazimierz, Jerzy Wróblewski. *Zagadnienia teorii prawa.* Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1969.
- Palmirski, Tomasz. „O różnych regułach dawnego prawa. 17 tytuł 50 księgi Digestów. Tekst – tłumaczenie – komentarz” *Zeszyty Prawnicze* 6, nr 2 (2006): 221–326.
- Palmirski, Tomasz, Krzysztof Hilman, Piotr Niczyporuk. *Digesta Iustiniani. Digesta Justyniańskie. Tekst i przekład*, t. IV: *Księgi 20–27.* Kraków: Poligrafia Salezjańska, 2014.
- Palmirski, Tomasz, Krzysztof Hilman, Piotr Niczyporuk. *Digesta Iustiniani. Digesta Justyniańskie. Tekst i przekład*, t. VII: *Księgi 48–50.* Kraków: Poligrafia Salezjańska, 2017.
- Piasecki, Kazimierz. „Prawda w procesie cywilnym” *Nowe Prawo*, nr 2–3 (1989): 17–30.
- Romul, Janusz. „Funkcja porządkująca «zasad prawa» w systemie prawa socjalistycznego w Polsce” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 37, z. 1 (1975): 1–18.

- Rybarczyk, Marek. *Biegły w postępowaniu sądowym. Opinia. Odpowiedzialność. Wynagrodzenie*. Warszawa: C.H. Beck, 2001.
- Rylski, Piotr. „Stopień dowodu w postępowaniu cywilnym – zagadnienia podstawowe” *Polski Proces Cywilny*, nr 3 (2016): 491–505.
- Safjan, Marek. „Pojęcie i funkcje zasad prawa prywatnego”, [w:] *Prawo cywilne – część ogólna. System Prawa Prywatnego*, t. I, red. Marek Safjan, 318–370. Warszawa: C.H. Beck, 2012.
- Sherman, Charles Phineas. *Roman Law in the Modern World*. New York: Baker, Voorhis & Co., 1924.
- Sozański, Jarosław. „Powstawanie i charakter ogólnych zasad prawa oraz ich rola w prawie międzynarodowym publicznym (z uwzględnieniem prawa wspólnotowego). Uwagi wprowadzające do analizy zagadnienia” *Roczniki Nauk Prawnych* 15, nr 1 (2005): 135–180.
- Stein, Peter. *Roman Law and English Jurisprudence. Yesterday and Today*. Cambridge: Cambridge University Press, 1969.
- Turczyn, Arkadiusz. „Art. 285. Uzasadnienie opinii biegłego; opinia łączna; dodatkowy termin”, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Art. 1–505³⁹*, t. I, red. Olga Piskowska, 682–711. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Tyc, Aneta. „Ciężar dowodu – wokół definicji oraz dopuszczalności umownej regulacji” *Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM*, nr 2 (2012): 199–208.
- Warniełło, Wiktor. „Postępowanie cywilne – ciężar dowodu w znaczeniu materialnym i formalnym – konsekwencje procesowe nieudowodnienia faktu, z którego strona wywodzi skutki prawne. Glosa do wyroku SN z dnia 17 czerwca 2009 r., IV CSK 71/09” *Orzecznictwo Sądów Polskich*, nr 3 (2014): 399–415.
- Whittuck, Edward Arthur. „Roman Law in the Modern World” *Journal of Comparative Legislation and International Law* 2, nr 1 (1920): 104–109.
- Wołodkiewicz, Witold. „Tradycja prawa rzymskiego we współczesnym prawie cywilnym” *Palestra* 31, nr 10–11 (1987): 66–85.
- Wołodkiewicz, Witold. „Łacińskie reguły prawne dotyczące ciężaru dowodu w procesie” *Palestra*, nr 9 (2014): 254–257.
- Wołodkiewicz, Witold. *Czy prawo rzymskie przestało istnieć?* Kraków: Zakamycze, 2003.
- Wronkowska, Sławomira, Maciej Zieliński, Zygmunt Ziemiński. *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1974.
- Wróblewski, Jerzy. „Prawo obowiązujące a «ogólne zasady prawa»” *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego*, z. 42 (1965): 17–38.
- Wyrzykowski, Mirosław, Michał Ziółkowski. „Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego”, [w:] *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego*, t. 2, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, 6–48. Warszawa: C.H. Beck, 2012.

- Zajadło, Jerzy. „Terminologia łacińska w pracy współczesnego prawnika: retoryczny ozdobnik czy warsztatowa konieczność?” *Edukacja Prawnicza*, nr 1 (2021): 27–35.
- Zieliński, Maciej. „Konstytucyjne zasady prawa”, [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. Janusz Trzciński, 59–70. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1997.
- Żuławski, Czesław. „Zasady prawa gospodarczego prywatnego (handlowego)”, [w:] *Prawo handlowe – część ogólna. System Prawa Handlowego*, t. I, red. Stanisław Włodzki, 280–377. Warszawa: C.H. Beck, 2009.



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>

Obowiązki zamawiających i wykonawców w świetle zasad udzielania zamówień publicznych

Obligations of Contracting Authorities and Contractors in the Light of Public Procurement Rules

Abstract

The axiological framework for activities undertaken on the public procurement market is determined by the principles of awarding contracts. These principles are carriers of high values, such as honesty, equality, impartiality and objectivity. Entities operating on the public procurement market should act in accordance with these values. Since the principles are not norms of conduct, in order to reconstruct the patterns of proper behaviour of contracting authorities and economic operators, the principles of awarding contracts have to be translated into specific obligations. The proper functioning of the procurement segment of the economy depends on the degree of their implementation.

SŁOWA KLUCZOWE: zasady udzielania zamówień, wartości, zamawiający, wykonawca, obowiązki.

KEY WORDS: principles of awarding contracts, values, contracting authority, economic operator, obligations.

JOANNA KIRAGA – magister prawa, Uniwersytet Gdański, e-mail: joanna.kiraga@ug.edu.pl, ORCID – 0000-0002-7815-7273.

1 | Wprowadzenie

W dziale I rozdziale 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych^[1] zostały przedstawione zasady udzielania zamówień. Ich katalog obejmuje: zasadę zachowania uczciwej konkurencji, zasadę równego traktowania wykonawców, zasadę przejrzystości, zasadę proporcjonalności, zasadę efektywności, zasadę legalizmu, zasadę bezstronności i obiektywizmu, zasadę jawności, zasadę pisemności oraz zasadę prowadzenia postępowania w języku

¹ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1605 ze zm.) (dalej: u.p.z.p.).

polskim. Biorąc pod uwagę okoliczność, że zasady prawa są szczególnymi normami prawnymi[2], w inny sposób niż klasyczne normy prawne formułują one nakazy osiągania określonych stanów rzeczy[3]. Ta odmienność polega na tym, że definiują one jedynie obowiązki realizacji określonych wartości, natomiast ustalenie wzorców powinno zachowania wymaga dokonania ich przełożenia[4].

Dla podmiotów, do których adresowane są te normy prawne, najbardziej istotne są, jak się wydaje, właśnie wzorce powinno zachowania. Adresaci norm prawnych muszą być świadomi tego, jakich zachowań wymaga się od nich w związku z potrzebą urzeczywistniania wartości wyrażonych w zasadach. Ze względu na to, że w zamówieniach publicznych z zasadami są bezpośrednio związane funkcje zamówień (stymulacyjna, protekcyjna, aktywizacyjna, decentralizacyjna, zaufania społecznego do realizowanych wydatków publicznych)[5], od stopnia realizacji zasad, a więc podejmowania właściwych działań przez podmioty, które organizują i uczestniczą w postępowaniach o udzielenie zamówienia, zależy prawidłowe funkcjonowanie rynku zamówień publicznych.

Znając wagę zasad udzielania zamówień publicznych i ich znaczenie dla stosunków gospodarczych, konieczne jest podjęcie próby ustalenia obowiązków zamawiających i wykonawców, które wpisują się w idee poszczególnych zasad. Właściwe przepisy u.p.z.p. oraz orzecznictwo sądowe i *quasi*-sądowe (KIO), wsparte dorobkiem doktrynalnym, powinny umożliwić ustalenie tych obowiązków, określenie ich adresatów, a także wskazanie etapu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, na którym zamawiający i wykonawcy muszą je wykonywać.

2 Na tle innych norm prawnych zasady prawa wyróżniają się ponadprzeciętną doniosłością aksjologiczną, funkcjonalną i hierarchiczną. Zob. Leszek Leszczyński, Grzegorz Maroń, „Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze” *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G* 60, nr 1 (2013): 81.

3 Marzena Kordela, „Zasady prawa jako normatywna postać wartości” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 68, nr 1 (2006): 41.

4 Kordela, „Zasady prawa jako normatywna postać wartości”, 48.

5 Mariusz Zaborowski, „Cel i funkcje zamówień publicznych” *Optimum. Economic Studies*, nr 3 (2019): 156.

2 | Zasada zachowania uczciwej konkurencji

Wszystkie przepisy dotyczące zamówień publicznych są podporządkowane zasadzie zachowania uczciwej konkurencji[6]. Ma to niewątpliwie związek z uwarunkowaniami gospodarczymi. Jak wskazuje się w literaturze, siłą napędową gospodarki i jednocześnie zasadniczym środkiem realizacji społecznej gospodarki rynkowej jest konkurencja, u której podstaw znajduje się rywalizacja przedsiębiorców na rynku, aktywizująca inicjatywę gospodarczą obywatela, a której skutkiem jest wzmocnienie potencjału ekonomicznego gospodarki (społeczeństwa)[7]. Adresatami idei uczciwej konkurencji są zamawiający oraz wykonawcy. Do obowiązków pozytywnych zamawiających związanych z realizacją zasady uczciwej konkurencji należą m.in.: przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji, formułowanie opisu przedmiotu zamówienia oraz wymagań w zakresie wiedzy, doświadczenia, potencjału ekonomicznego wykonawców, aby szansę udziału w postępowaniu miało jak najwięcej podmiotów oferujących jak najszerszy wachlarz usług i produktów[8], dokonywanie oceny ofert złożonych w postępowaniu zgodnie z wymaganiami wyartykułowanymi w dokumentacji postępowania oraz z poszanowaniem wymogów stawianych przez powszechnie obowiązujące przepisy prawa, rzetelne zbadanie złożonych ofert[9] oraz odrzucanie ofert, które zostały złożone w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji[10].

Po stronie wykonawców reżim uczciwej konkurencji w zamówieniach skutkuje obowiązkiem właściwego konkurowania o wybór ich ofert, w tym przestrzegania dobrych praktyk obowiązujących w obrocie gospodarczym. Dla wykonawców będących przedsiębiorcami w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców[11] obowiązek przestrzegania reguł

6 Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2016 r., II GSK 1074/15, LEX nr 2268184.

7 Hans Jörg Thieme, *Społeczna gospodarka rynkowa*, tłum. Monika Trojan (Warszawa: C.H. Beck, 1995), 10.

8 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 czerwca 2017 r., III SA/Wr 1493/16, LEX nr 2364743.

9 Wyrok KIO z dnia 9 listopada 2020 r., KIO 2598/20, LEX nr 3105753.

10 Art. 226 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p.

11 Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 236 ze zm.) (dalej: PrPrzed).

uczciwej konkurencji wynika również z art. 9 tejże ustawy^[12]. Skutkiem negacji reguł uczciwej konkurencji jest dokonywanie czynów nieuczciwej konkurencji. Czynem nieuczciwej konkurencji jest działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta^[13]. Ochronie prawnej podlegają zatem interes innego przedsiębiorcy – wykonawcy oraz interes zamawiającego, który występuje w roli klienta. Założenie wyjściowe, zgodnie z którym z ochrony mogą korzystać wyłącznie przedsiębiorcy (wykonawcy będący przedsiębiorcami), należy jednak uznać za niewłaściwe. W tożsamym stopniu zakres ochrony powinien przysługiwać bowiem wykonawcom niebędącym przedsiębiorcami^[14].

W tym miejscu należy zasygnalizować wątpliwości, które dotyczą tego, którym podmiotom można przyznać status sprawcy czynu nieuczciwej konkurencji. Triada rozwiązań prezentuje się następująco: czyn nieuczciwej konkurencji może popełnić tylko przedsiębiorca; czyn ten może popełnić zarówno przedsiębiorca, jak i podmiot, który takiego statusu nie posiada; sprawcą może być przedsiębiorca, a wyjątkowo – tylko w przypadkach wprost wskazanych w ustawie – inny podmiot^[15]. Biorąc pod uwagę okoliczność, że nieprawidłowości na rynku zamówień publicznych mają istotny wpływ na pozostałą część rynku^[16], a także fakt, iż katalog podmiotów chronionych przed czynami nieuczciwej konkurencji ujęto w szeroki sposób, zasadne wydaje się odzwierciedlenie tego działania w odniesieniu do katalogu sprawców czynów nieuczciwej konkurencji. Konsekwentnie uznać należy, że naruszającym ogólny zakaz uczciwej konkurencji może być zarówno wykonawca będący przedsiębiorcą, jak i wyko-

¹² Art. 9 PrPrzed.

¹³ U.p.z.p. nie zawiera definicji „nieuczciwej konkurencji”, dlatego też konieczne jest posłużenie się definicją znaną ustawie z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1233 ze zm.). Przedstawia ją art. 3 ust. 1 tejże ustawy.

¹⁴ Zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie dyskryminowanie wykonawcy ze względu na formę prawną prowadzonej działalności gospodarczej lub też jej nieprowadzenie narusza zasady zamówień publicznych, w tym w szczególności zasadę konkurencyjności. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 lutego 2019 r., V SA/Wa 1271/18, LEX nr 3130738.

¹⁵ Ewa Nowińska, „Art. 3”, [w:] Ewa Nowińska, Krystyna Szczepanowska-Kozłowska, *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), 89.

¹⁶ Przemysław Szustakiewicz, *Zasady prawa zamówień publicznych* (Warszawa: Wydawnictwo Publicus, 2007), 135.

nawca niebędący przedsiębiorcą, a także zamawiający. Dokonywanie przez któryś ze wskazanych podmiotów ingerencji w wolność konkutowania jest w istocie również dokonywaniem ingerencji w wolność (swobodę) umów^[17].

Wspomnieć należy, że zasada swobody umów i bez tego rodzaju działań doznaje różnych ograniczeń na gruncie u.p.z.p. Po pierwsze, zamawiający nie może swobodnie wybrać kontrahenta, po wtóre, to zamawiający określa zasady, na których chce zawrzeć umowę, po trzecie, strony nie mogą swobodnie zmienić już zawartej umowy^[18]. Źródłem ograniczeń w kontraktowaniu dotyczącym zamówień są wówczas: przepisy prawa, specyfikacja warunków zamówienia oraz pozostałe dokumenty postępowania. W inny sposób należy jednak patrzeć na ograniczenia swobody kontraktowania wynikające z przepisów prawa oraz ograniczenia autonomii będące efektem zakłócenia funkcjonowania mechanizmu konkurencji. Jedynie w drugim przypadku wolność konkurencji, a więc i wolność kontraktowania, są zagrożone i wymagają ochrony prawnej.

3 | Zasada równego traktowania wykonawców

Emanacją głosu rzymskich jurystów, którzy dużą wagę przywiązywali do *aequitas* jest w zamówieniach publicznych zasada równego traktowania wykonawców^[19]. *Aequitas*, czyli jednakowa miara, równość, sprawiedliwość, czy też słuszność^[20] w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego determinuje sposób zachowania się zamawiających w stosunku do wykonawców. W najprostszym ujęciu, obowiązek równego traktowania wykonawców wymaga od zamawiających traktowania wszystkich wykonawców znajdujących się

¹⁷ Andrzej Powałowski uważa, że wolność konkutowania wiąże się z wolnością (swobodą) umów. Swoboda umowy zakłada istnienie konkurencji. Efektem konkurencji jest dążenie do zawierania umów z dowolnie (swobodnie) wybranymi partnerami (konkurentami). Rolą prawa powinna być dbałość o dostateczną stabilność zarówno konkurencji, jak i systemu umów. Andrzej Powałowski, „Ochrona konkurencji w prawie zamówień publicznych”, [w:] *Prawo zamówień publicznych. Stan obecny i kierunki zmian*, red. Henryk Nowicki, Paweł Nowicki (Wrocław: Presscom, 2015), 108.

¹⁸ Wyrok KIO z dnia 13 marca 2013 r., KIO 448/13, LEX nr 1298030.

¹⁹ Zasada równego traktowania wykonawców jest również odzwierciedleniem zasady równości i zakazu dyskryminacji wyrażonych w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

²⁰ Janusz Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków* (Kraków: Universitas, 2006), 37.

w tożsamej sytuacji prawnej lub faktycznej w identyczny sposób^[21]. Poza tak zarysowaną perspektywą równego traktowania wykonawców wykraczają zachowania zamawiających, które polegają na: stosowaniu przywilejów oraz środków dyskryminujących, tworzeniu i wprowadzaniu nieuzasadnionych barier ograniczających prawo oferentów do wzięcia udziału w przetargu, działaniu w sposób, który będzie eliminować z udziału w postępowaniu określoną grupę wykonawców, albo też będzie stwarzać określonej grupie uprzywilejowaną pozycję^[22].

Praktyka orzecznicza wśród działań zamawiających, które naruszają obowiązek równego traktowania wykonawców, wskazuje m.in. na: wprowadzenie zróżnicowanego terminu zapłaty za należyte spełnienie tego samego świadczenia w zależności od statusu wykonawcy^[23], dyskryminowanie wykonawcy ze względu na formę prawną prowadzonej działalności gospodarczej lub też jej nieprowadzenie^[24], formułowanie wymagań, które wykluczają wykonawców spoza Polski^[25], czy też dokonywanie oceny ofert wykonawców na podstawie niejednorodnych kryteriów podmiotowych lub przedmiotowych. W interesie publicznym leży udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia jak największej liczby wykonawców. Będą oni zainteresowani udziałem w postępowaniu, jeżeli zamawiający: zapewni im równy dostęp do informacji dotyczących zamówienia, zastosuje jednakowe miary oceny do wszystkich potencjalnych wykonawców, a także będzie egzekwował od wszystkich wykonawców przestrzeganie warunków udziału w postępowaniu oraz spełnianie wymagań co do treści oferty opisanych w specyfikacji warunków zamówienia.

²¹ Wyrok NSA z dnia 6 marca 2019 r., I GSK 1056/18, LEX nr 2641824. Maria Królikowska-Olczak wskazuje, iż zasada równego traktowania wykonawców ma szerszy zakres niż sam zakaz dyskryminacji, który nie nakłada na podmioty obowiązku podejmowania działań o charakterze pozytywnym, tak jak zasada równości. Maria Królikowska-Olczak, „Równe traktowanie wykonawców w zamówieniach publicznych”, [w:] *Leksykon prawa zamówień publicznych*, red. Andrzej Powalowski (Warszawa: C.H. Beck, 2014), 248.

²² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 sierpnia 2017 r., VIII SA/Wa 13/17, LEX nr 2364540.

²³ Wyrok KIO z dnia 13 marca 2020 r., KIO 465/20, LEX nr 2946276.

²⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 lutego 2019 r., V SA/Wa 1271/18, LEX nr 3130738.

²⁵ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 listopada 2019 r., I SA/Kr 467/19, LEX nr 3092394.

Zważyć należy, że zasada równego traktowania wykonawców nie ma jednak charakteru absolutnego. Koncepcja bezwzględnego podporządkowania każdego etapu postępowania przedmiotowej zasadzie, jakkolwiek *prima facie* słuszna, rodziłaby po stronie zamawiającego obowiązki niemożliwe do zaakceptowania. Zamawiający musiałby zorganizować postępowanie w taki sposób, aby dopuścić do udziału w nim wszystkich wykonawców, którzy działają na rynku i którzy są zdolni do tego, aby w jakimś zakresie wykonać zamówienie, a nawet podejmować działania zmierzające do zrównania szans poszczególnych wykonawców. Tymczasem zamawiający musi mieć na względzie, że postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego jest przede wszystkim procedurą zakupową, której celem jest otrzymanie przez niego świadczenia odpowiadającego jego potrzebom, a więc to wykonawcy winni dostosować się do uzasadnionych potrzeb zamawiającego, a nie odwrotnie – zamawiający do możliwości wykonawców[26].

Z powyższych rozważań wynika, iż w postępowaniu o udzielenie zamówienia, *aequitas* musi zaistnieć nie tylko jako równość w traktowaniu wykonawców, ale również jako równość między uzasadnionym interesem zamawiającego, a interesem potencjalnych wykonawców. Do dokonywania ważenia interesów zobowiązany jest zamawiający. Powinien on dbać o zachowanie niezbędnej równowagi między interesem polegającym na uzyskaniu rękąmi należytego wykonania zamówienia a interesem potencjalnych wykonawców, których nie można przez wprowadzenie nadmiernych wymagań z góry wykluczać z udziału w postępowaniu[27].

4 | Zasada przejrzystości

Zasada przejrzystości, nazywana również zasadą transparentności, wprowadza do zamówień publicznych standardy klarownych i jednolicie rozumianych czynności zamawiającego[28]. Przestrzeganie tej zasady przez zamawiających na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia ogranicza

26 Wyrok KIO z dnia 12 sierpnia 2020 r., KIO 1430/20, LEX nr 3043862.

27 Wyrok KIO z dnia 30 października 2018 r., KIO 2140/18, LEX nr 2620409.

28 W literaturze przedmiotu wskazuje się, że zasada przejrzystości jest przede wszystkim środkiem do realizacji innych zadań, a nie celem samym w sobie. Grzegorz Klich, „Zasada przejrzystości postępowania o udzielenie zamówienia publicznego” *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 497 (2017): 82.

zakres ich obowiązków informacyjnych w toku postępowania. W przypadku bowiem gdy zamawiający sformułuje opis przedmiotu zamówienia, warunki udziału w postępowaniu, kryteria oceny ofert oraz pozostałe elementy specyfikacji warunków zamówienia w sposób jasny, precyzyjny oraz spójny, wykonawcy nie będą zwracali się do niego z wnioskami o wyjaśnienie treści SWZ[29].

Na etapie redagowania tekstu dokumentów zamówienia zamawiający muszą również zważać, aby treść tych dokumentów ukazywała ich rzeczywistą wolę w sposób wyraźny. Poznanie intencji zamawiających powinno być możliwe bez dokonywania wykładni przepisów prawa lub dokumentacji, a także bez uzupełniania przez krajowe organy lub sądownictwo występujących w tej dokumentacji luk[30]. Zachowanie należytej staranności przy opracowywaniu dokumentacji jest o tyle istotne, że wszelkie niejasności będą rozstrzygane na korzyść wykonawców. Zasada przejrzystości przeciwstawia się temu, aby wyciągać negatywne konsekwencje wobec wykonawcy wskutek niedopełnienia przez niego obowiązku, który nie wynika wyraźnie z dokumentacji przetargowej lub obowiązujących przepisów prawa krajowego[31].

Determinantami przejrzystego postępowania o udzielenie zamówienia nie są jednak wyłącznie transparentne czynności mające na celu jego przygotowanie. Stanowisko doktryny, które znajduje oparcie w poglądach judykatury, koncentruje się na tym, aby wszelkie czynności zamawiających podejmowane względem wykonawców w postępowaniu, których skutki prawne dotyczą tych wykonawców i mogą być przez nich zaskarżone, posiadały obligatoryjne uzasadnienie[32]. Eksplikując zależność przejrzystości postępowania od uzasadniania czynności przez zamawiających, wskazać należy, że wykonawcy powinni znać motywy określonego działania bądź zaniechania zamawiających, aby móc weryfikować zgodność z prawem ich zachowań. Przeprowadzone rozważania prowadzą do wniosku, iż postępowanie zamówieniowe nosi zna-

29 Art. 135 u.p.z.p.

30 Wyrok KIO z dnia 19 czerwca 2020 r., KIO 883/20, LEX nr 3042073.

31 Ibidem.

32 Wątek obligatoryjności uzasadniania czynności przez zamawiających został podjęty przez Włodzimierza Dzierżanowskiego. Podstawą twierdzeń autora było orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Włodzimierz Dzierżanowski, „Zasada przejrzystości”, [w:] *Leksykon zamówień publicznych*, red. Włodzimierz Dzierżanowski, Małgorzata Sieradzka, Przemysław Szustakiewicz (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 474. Źródłem tożsamyh wniosków mogą być wyroki KIO z dnia 29 stycznia 2021 r., KIO 3490/20, LEX nr 3129308, oraz z dnia 25 maja 2015 r., KIO 946/15, LEX nr 1798008.

miona przejrzystości, jeżeli czynności zamawiających są dla wykonawców klarowne oraz uzasadnione w świetle dokumentów zamówienia, przepisów prawa i okoliczności faktycznych.

5 | Zasada proporcjonalności

Wpływ na przygotowanie, przebieg oraz zakończenie postępowania o udzielenie zamówienia posiada również zasada proporcjonalności. Operuje ona stosownymi ograniczeniami, które nie pozwalają zamawiającym na całkowicie swobodne określenie warunków udziału w postępowaniu oraz podejmowanie innych działań, które nie są adekwatne dla jego celów. Zamawiający, który w postępowaniu zamówieniowym występuje w roli gospodarza tego postępowania i jednocześnie przyszłego odbiorcy przedmiotu zamówienia, musi zachować właściwą proporcję między wymaganiami stawianymi wykonawcom a rodzajem i zakresem zamówienia. Okoliczność, że decyzje zamawiającego, a sięgając głębiej – jego oczekiwania są analizowane pod względem spełnienia kryterium proporcjonalności, wywołuje potrzebę zidentyfikowania warunków udziału w postępowaniu, które mogłyby stanowić schemat proporcjonalności dla zamawiających.

W jednym z judykatów KIO wskazała, że za proporcjonalne warunki udziału w postępowaniu można uznać te, które są uzasadnione w odniesieniu do konkretnych warunków danego zamówienia, w tym w szczególności – wartości zamówienia, charakterystyki i specyfiki przedmiotu zamówienia, zakresu zamówienia, stopnia jego złożoności oraz warunków realizacji³³. Ten sam wyrok zawiera dezyderat, aby zamawiający określali warunki udziału w postępowaniu na minimalnym poziomie, tj. takim, który nie ograniczy dostępu do zamówienia wykonawcom dającym rękojmię należytego wykonania zamówienia³⁴. W kontekście poprzedniego zdania poczynić należy adnotację, zgodnie z którą minimalny poziom wymagań bez wątpienia nie obliuguje zamawiających do przewidywania niskich wymagań. Chodzi tu jedynie o to, aby za każdym razem potrafili oni racjonalnie zrównoważyć własny interes oraz interes wyko-

³³ Wyrok KIO z dnia 4 marca 2021 r., KIO 356/21, LEX nr 3163096.

³⁴ Ibidem.

nawców^[35].

Na tle przedstawionego orzeczenia klarują się dwa zasadnicze wnioski. Pierwszy z nich dotyczy wykazywania przez warunki udziału w postępowaniu zdolności adaptacyjnych, które umożliwiają zamawiającym przystosowanie warunków udziału w postępowaniu do warunków danego zamówienia, tj. okoliczności prawnych i faktycznych, w jakich ma być ono realizowane. Natomiast drugi, zainspirowany brzmieniem orzeczenia, wniosek jest w istocie skierowanym bezpośrednio do zamawiających nakazem wystrzegania się formułowania redundantnych warunków udziału w postępowaniu.

Spod wpływu zasady proporcjonalności nie powinny być wyłączone również inne działania zamawiających, jak np. określanie terminów na podjęcie czynności przez wykonawców czy też odstąpienie od wykluczenia wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia na podstawie art. 109 u.p.z.p.

6 | Zasada efektywności ekonomicznej

Na najlepszą jakość przedmiotu zamówienia w stosunku do środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację oraz najlepsze efekty zamówienia, w tym efekty społeczne, środowiskowe oraz gospodarcze, o ile którykolwiek z tych efektów jest możliwy do uzyskania w danym zamówieniu, w relacji do poniesionych nakładów kieruje uwagę wprowadzona do u.p.z.p. z 2019 r. zasada efektywności ekonomicznej. Stanowi ona odejście od paradygmatu, zgodnie z którym zamawiający udziela zamówienia temu wykonawcy, który zaoferował najniższą cenę za dostawę, usługę lub roboty budowlane. Dla zamawiających, którzy tworzą sektor finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych^[36] obowiązek dążenia do uzyskania najlepszych efektów przy wykorzystaniu możli-

³⁵ W podobny sposób o potrzebie równoważenia interesu publicznego i interesu wykonawców wypowiedziała się Magdalena Taraszkiewicz, „Zasada proporcjonalności a warunki udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego” *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu* 10, nr 2 (2022): 57. Ewaryst Kowalczyk w zasadzie proporcjonalności dostrzega zasadę ważenia wartości w procesie podejmowania rozstrzygnięć. Ewaryst Kowalczyk, „Koncepcja normatywna warunków zamówienia publicznego” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 53 (2021): 330.

³⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.).

wie najmniejszych nakładów wynika nie tylko z u.p.z.p. z 2019 r., ale również z istniejącej przed tą datą ustawy o finansach publicznych, a konkretnie z art. 44 ust. 3 tej ustawy. W konsekwencji jedynie w odniesieniu do zamawiających innych niż zamawiający będący jednostkami sektora finansów publicznych zasada efektywności ekonomicznej przejawia nowatorski charakter.

Zaznaczyć należy, że efektywność jest pojęciem, które trudno jednoznacznie zdefiniować. Bezsprzecznie ma to związek z wielowymiarowym postrzeganiem tego terminu^[37]. W uchwale Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w sposób ogólny wskazano, że efektywny oznacza tyle, co skuteczny, wydajny, dający pozytywne wyniki^[38]. Złożona natura efektywności pozwala twierdzić, że aspekt ekonomiczny nie wyczerpuje tego, co należy oceniać w kontekście skuteczności, wydajności oraz pozytywnych wyników. Dopuszczalność rozpatrywania efektywności w wielu aspektach stawia w nowym świetle zasadę efektywności ekonomicznej oraz jej założenia. Głównym celem działania zamawiających przestaje być wyłącznie racjonalność gospodarowania, a staje się nim koincydencja efektywności ekonomicznej, społecznej, środowiskowej oraz gospodarczej. Podkreślić przy tym należy, że jednoczesne występowanie efektów ekonomicznych oraz pozaekonomicznych jest stanem pożądanym i nie zawsze będzie możliwe do osiągnięcia. Dla zamawiającego oznacza to, że obowiązek w tym zakresie nie ma charakteru bezwzględne^[39]. Aby wyznaczane przez zamawiających cele nie były czymś na wzór platońskiej utopii, zamawiający powinni przeprowadzać negocjacje z wykonawcami, a zamawiający publiczni powinni dokonywać analizy potrzeb i wymagań^[40].

³⁷ Anna Rutkowska, „Teoretyczne aspekty efektywności – pojęcie i metody pomiaru” *Zarządzanie i Finanse* 11, nr 1, cz. 4 (2013): 439 i n.

³⁸ Uchwała Kolegium RIO w Krakowie z dnia 6 listopada 2013 r., KI-412/249/13, LEX nr 1728862.

³⁹ Ewa Lotko, „Zasada efektywności a konkurencyjność polskiego rynku zamówień publicznych” *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 74, nr 11 (2021): 40.

⁴⁰ Efektywność ma służyć przede wszystkim wdrożeniu podejścia strategicznego przy udzielaniu zamówień, wzmacniając rolę planowania w tym procesie. Maria Królikowska-Olczak, „Wpływ zasad prawa zamówień publicznych na efektywność ekonomiczną zamówień publicznych” *Acta Universitatis Wratislaviensis*, nr 4101 (2022): 948–949.

7 | Zasada legalizmu

Zasada legalizmu wprowadza nakaz udzielenia zamówienia wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy – Prawo zamówień publicznych. *Clou* tego obowiązku o charakterze czynnym jest przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia w sposób, który zapewni prawidłowe stosowanie u.p.z.p. przy wyłonieniu wykonawcy. Postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia stanowi urzeczywistnienie założeń zasady legalizmu w sytuacji, gdy zamawiający powierzy wykonanie zamówienia tylko takiemu wykonawcy, który uczestniczył w postępowaniu^[41], a więc wykonawcy, wobec którego nie zachodziły przesłanki wykluczenia z postępowania oraz wykonawcy, który złożył ofertę niepodlegającą odrzuceniu.

Podkreślić należy, że ściśle podporządkowane przepisom u.p.z.p. są również inne działania zamawiającego. Subiektywność oraz swoboda nie mogą dotyczyć wyboru trybu postępowania o udzielenie zamówienia czy też terminów, w których należy podejmować czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Nadto, zamawiający jest związany treścią dokumentów sporządzonych na potrzeby postępowania, w szczególności kryteriami oceny ofert wskazanymi w specyfikacji warunków zamówienia. Jeżeli zamawiający nie będzie przestrzegał kryteriów oceny ofert albo błędnie odrzuci ofertę, która w konsekwencji nie zostanie poddana ocenie, to swoim działaniem naruszy zasadę legalizmu. Każde naruszenie tego rodzaju uprawnia wykonawców do wniesienia odwołania, a w następnej kolejności skargi. Skorzystanie przez wykonawców ze środków zaskarżenia nie będzie jednak właściwe w przypadku, gdy zamawiający nie wybrał żadnego wykonawcy spośród biorących udział w postępowaniu, a postępowanie unieważnił.

8 | Zasada bezstronności i obiektywizmu

Z zasady bezstronności i obiektywizmu wynika, że czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia mogą wykonywać jedynie osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm^[42].

⁴¹ Wyrok SO w Gdańsku z dnia 19 marca 2010 r., XII Ga 106/10, LEX nr 1713458.

⁴² Zgodzić należy się z poglądem, w myśl którego bez zasady bezstronności i obiektywizmu nie byłoby możliwe zapewnienie skuteczności pozostałym zasadom

Dokonane przez ustawodawcę rozróżnienie bezstronności i obiektywizmu świadczy o tym, iż na gruncie u.p.z.p. pojęcia te nie posiadają tożsamesgo znaczenia. Kwestia odrębności znaczeniowej bezstronności i obiektywizmu wymagała podkreślenia, gdyż w doktrynie są prezentowane w tym zakresie dwa stanowiska. Ich wspólnym mianownikiem jest analizowanie bezstronności oraz obiektywizmu w odniesieniu do osoby sędziego. Korzystając z dorobku nauki, przedstawić należy pogląd, zgodnie z którym bezstronność dotyczy stosunku sędziego do stron, podczas gdy obiektywizm nawiązuje do stosunku sędziego do sprawy^[43] oraz zdanie odmienne, w myśl którego bezstronność i obiektywizm funkcjonują jako synonimy^[44]. Wolę ustawodawcy w u.p.z.p. odzwierciedla pierwsze z zaprezentowanych stanowisk doktryny. Przenosząc jego treść na płaszczyznę zamówień uznać należy, że czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia mogą być wykonywane wyłącznie przez osoby bezstronne, a więc osoby, które nie są w żaden sposób nastawione do wykonawców, oraz osoby obiektywne, przy czym obiektywizm należy rozumieć szerzej niż bezstronność, jako brak kierunkowego nastawienia do postępowania.

Prawodawstwo unijne określa sytuację, w której członkowie personelu instytucji zamawiającej lub dostawcy usług w zakresie obsługi zamówień działającego w imieniu instytucji zamawiającej biorący udział w prowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia lub mogący wpłynąć na wynik tego postępowania mają, bezpośrednio lub pośrednio, interes finansowy, ekonomiczny lub inny interes osobisty, który postrzegać można jako zagrażający ich bezstronności i niezależności w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia^[45], mianem konfliktu interesów. Zapobiegać jego powstaniu ma

wyrażonym w u.p.z.p., gdyż trudno jest mówić o realnej konkurencji oraz równości wykonawców bez obiektywizmu przy dokonywaniu ich wyboru. Łukasz Pasternak, „Zasady jawności oraz uczciwej konkurencji w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego” *Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem* 7, nr 1 (2015): 377.

⁴³ Marian Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1971), 299; wyrok SA w Warszawie z dnia 12 września 2018 r., II AKa 217/18, LEX nr 2561200.

⁴⁴ Jerzy Wróblewski, *Wartość a decyzja sądowa* (Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1973), 155.

⁴⁵ Art. 24 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 94 z 28.03.2014, s. 65); art. 42 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty

instytucja wyłączenia osób określonych w art. 56 ust. 1 i 3 u.p.z.p., które występują po stronie zamawiającego.

9 | Zasada jawności

Jawność postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jako zasada została zadeklarowana w art. 18 ust. 1 u.p.z.p. Obejmuje ona całe postępowanie, od momentu wszczęcia do zakończenia, a obowiązek jej przestrzegania spoczywa zarówno na zamawiającym, jak i na wykonawcach, którzy biorą udział w danym postępowaniu. Na zasadę jawności należy jednak patrzeć dwutorowo. Jej obecność w postępowaniu zamówieniowym jest dostrzegalna nie tylko w stosunkach między uczestnikami postępowania (jawność wewnętrzna), ale również w odniesieniu do wszystkich osób zainteresowanych postępowaniem (jawność zewnętrzna). Stanowi ona swego rodzaju mechanizm kontrolny, dzięki któremu możliwe staje się sprawdzenie, czy działania zamawiającego nie naruszają zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców^[46]. Służąc realizacji innych zasad udzielania zamówień, jawność wyznacza wyższe standardy dla szeregu czynności podejmowanych w postępowaniu. Okoliczność, że dokumenty i oświadczenia będące podstawą działań zamawiających i wykonawców są ujawniane, skłania ich autorów do większej dbałości o dokładność przekazu, jego racjonalność i zasadność.

Obowiązeki, jakie zasada jawności nakłada na zamawiających, sprowadzają się m.in. do konieczności publikowania ogłoszenia o zamówieniu, specyfikacji warunków zamówienia, załączników do tych dokumentów, a także do upubliczniania wyjaśnień treści SWZ, informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty, protokołu postępowania czy też informacji o unieważnieniu postępowania. W przypadku wykonawców zasada jawności przewiduje ujawnienie we właściwym czasie – na wniosek zainteresowanych podmiotów, które w tych okolicznościach występują w roli strażników transparentności – ofert wykonawców, ich oświadczeń i załączników do dokumentów składanych w postępowaniu. Uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa nie może być zastrzeżone jako tajemnica przedsiębiorstwa, bowiem służy ono weryfikacji

działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE (Dz.Urz. UE L 94 z 28.03.2014, s. 243).

⁴⁶ Pasternak, „Zasady jawności oraz uczciwej konkurencji”, 367.

prawidłowości wykazania przez wykonawcę objęcia tajemnicą przedsiębiorstwa przekazywanych informacji^[47].

10 | Zasada pisemności

Zachowaniu standardów transparentności w ramach postępowań o udzielenie zamówienia sprzyja wymóg prowadzenia tych postępowań pisemnie. Przez pisemność należy rozumieć wyrażanie informacji przy użyciu wyrazów, cyfr lub innych znaków pisańskich, które można odczytać i powielić, w tym przekazywanych przy użyciu środków komunikacji elektronicznej^[48]. Zasada pisemności przede wszystkim określa formę, w jakiej ma odbywać się komunikacja między zamawiającym oraz wykonawcami. Zgodnie z nią wszystkie dokumenty, oświadczenia woli, zawiadomienia, a także wyjaśnienia stron postępowania muszą być sporządzane na piśmie. W konsekwencji wykluczone jest dokonywanie ustaleń przez telefon bądź też przy wykorzystaniu narzędzi służących do organizowania wideokonferencji, bez ich następczego utrwalenia. Ta sama forma została przewidziana dla dokumentowania przebiegu postępowania przez zamawiającego.

Od zasady pisemności są przewidziane w ustawie wyjątki. Komunikacja ustna dopuszczalna jest w toku negocjacji lub dialogu oraz w odniesieniu do informacji, które nie są istotne, w szczególności nie dotyczą ogłoszenia o zamówieniu lub dokumentów zamówienia, wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub konkursie, potwierdzenia zainteresowania, ofert lub prac konkursowych, o ile jej treść jest udokumentowana^[49]. Korzystanie z możliwości porozumiewania się ustnie bez wątpienia przyspiesza kolejne czynności postępowania o udzielenie zamówienia, a więc wpływa na jego usprawnienie. Nietrudno też dopatrzeć się tu związków z ekonomiką, która przemawia za ograniczeniem kosztów biurokratycznych obciążeń. W przypadkach, gdy forma ustna nie wpływa negatywnie na proces weryfikacji dokonanych czynności, zasadne wydaje się dozwole nie na jej wykorzystanie w zakresie zaproponowanym przez ustawodawcę.

⁴⁷ Wyrok KIO z dnia 31 stycznia 2024 r., KIO 101/24, LEX nr 3698920.

⁴⁸ Art. 7 pkt 16 u.p.z.p.

⁴⁹ Art. 61 ust. 2 u.p.z.p.

11 | Zasada prowadzenia postępowania w języku polskim

Zasada prowadzenia postępowania w języku polskim jest dyrektywą, która w przypadku zamawiających będących podmiotami wykonującymi zadania publiczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonuje w oparciu o podwójną podstawę prawną. Źródłem obowiązku, którego treść wyraża owa zasada, są ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim⁵⁰ oraz u.p.z.p. Jak zostało wspomniane, pierwsza z wymienionych ustaw obowiązek stosowania języka polskiego, a przez to również obowiązek prowadzenia postępowania w języku polskim odnosi do zamawiających, którzy posiadają status podmiotów wykonujących zadania publiczne. Natomiast druga ustawa tenże obowiązek nakłada na wszystkich zamawiających. Prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia w języku polskim związane jest z koniecznością posługiwania się tym językiem przez zamawiających w procesie komunikacji z wykonawcami. W konsekwencji wszystkie dokumenty zamówienia, ogłoszenia, protokoły oraz wyjaśnienia muszą być sporządzone w języku polskim.

Zanim podjęty zostanie temat wyjątków od zasady prowadzenia postępowania w języku polskim, wspomnieć należy, iż obowiązek wyrażony w analizowanej zasadzie adresowany jest w równym stopniu do wykonawców. Nie jest to wprawdzie dokładne odbicie lustrzane obowiązku zamawiających, gdyż wykonawcy nie mają możliwości prowadzenia postępowania, ale oni również muszą używać języka polskiego, podejmując czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Przechodząc do wyjątków, zacząć należy od tego, że dotyczą one sytuacji, gdy zamawiający może odstąpić od stosowania zasady prowadzenia postępowania w języku polskim. Jak stanowi art. 20 ust. 4 u.p.z.p. w uzasadnionych przypadkach zamawiający może sporządzać dokumenty oraz dokonywać niektórych czynności w postępowaniu zamówieniowym w jednym z języków powszechnie używanych w handlu międzynarodowym lub języku kraju, w którym to zamówienie jest udzielane. Od decyzji zamawiającego zależy również dopuszczalność odstąpienia od analizowanej zasady przez wykonawców. Art. 20 ust. 3 u.p.z.p. wskazuje, iż w uzasadnionych przypadkach zamawiający może dopuścić możliwość złożenia wniosku o dopuszczenie do udziału w

⁵⁰ Art. 5 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 672 ze zm.).

postępowaniu, oferty, oświadczeń lub innych dokumentów w jednym z języków powszechnie używanych w handlu międzynarodowym lub języku kraju, w którym zamówienie jest udzielane. Ponadto nie jest wskazane, aby wykonawcy dokonywali tłumaczenia na język polski nazw, zwrotów czy też określeń, które są powszechnie używane w języku obcym^[51].

12 | Wnioski

Zasady udzielania zamówień publicznych można uznać za filar, na którym powinny opierać się wszystkie działania podejmowane w ramach procedur zamówieniowych. Znamienna dla określenia pozycji tych norm prawnych na tle innych norm jest nie tylko interpretacja woli ustawodawcy, który nazywając je zasadami, *explicite* przyznał im doniosłą rolę wprowadzania wartości do zamówień publicznych, ale równie istotny jest fakt, że afirmują one wartości, które gwarantują zachowanie integralności rynku zamówień publicznych oraz jego stabilność. Uwzględniając te korzyści gospodarcze, jak również korzyści poszczególnych zamawiających i być może przede wszystkim korzyści wykonawców, jakie wiążą się z respektowaniem zasad udzielania zamówień, uzasadnione jest oczekiwanie, że zamawiający i wykonawcy będą postępowali zgodnie z wartościami, które wyrażają te zasady. Aby tak się stało, zamawiający i wykonawcy muszą wiedzieć, w jaki sposób postępować, czyli jakie spoczywają na nich obowiązki. Bez wątpienia sama znajomość normatywnej postaci wartości nie wystarczy.

Wzorce powinnego zachowania można wywodzić z zasad, ale trzeba liczyć się z tym, że będą one sformułowane na dużym poziomie ogólności (w tej formie, jak się wydaje, mogą wyznaczać jedynie kierunki działań adresatów). W sprecyzowanej formie występują natomiast w przepisach u.p.z.p., a ich rozwijaniem i wyjaśnianiem zajmują się organy orzekające i przedstawiciele doktryny. Łączenie obowiązków z konkretnymi zasadami udzielania zamówień nie jest *ars gratia artis*, w szczególności dla podmiotów, które chcą skorzystać ze środków ochrony prawnej. Jeżeli wykonawca zarzuca zamawiającemu podjęcie czynności niezgodnej z u.p.z.p. albo zaniechanie podjęcia czynności, do której ten drugi był obowiązany na podstawie u.p.z.p., to może wskazywać jednocześnie na naruszenie zasady udzielania zamówień. W ten sposób nie tylko

⁵¹ Wyrok KIO z dnia 11 września 2020 r., KIO 1731/20, LEX nr 3067079.

wzmacnia swoją argumentację, ale pokazuje również organowi orzekającemu skalę nieprawidłowości. Znajomość zasad udzielania zamówień i związanych z nimi obowiązków przez zamawiających zabezpiecza ich przed postępowaniami przed KIO, a w dalszej kolejności przed postępowaniami przed Sądem Okręgowym w Warszawie – sądem zamówień publicznych – czy też nawet Sądem Najwyższym.

Bibliografia

- Cieślak, Marian. *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1971.
- Dzierżanowski, Włodzimierz. „Zasada przejrzystości”, [w:] *Leksykon zamówień publicznych*, red. Włodzimierz Dzierżanowski, Małgorzata Sieradzka, Przemysław Szustakiewicz, 474. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Klich, Grzegorz. „Zasada przejrzystości postępowania o udzielenie zamówienia publicznego” *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 497 (2017): 82.
- Kordela, Marzena. „Zasady prawa jako normatywna postać wartości” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 68, nr 1 (2006): 41.
- Kowalczyk, Ewaryst. „Koncepcja normatywna warunków zamówienia publicznego” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 53 (2021): 330.
- Królikowska-Olczak, Maria. „Równe traktowanie wykonawców w zamówieniach publicznych”, [w:] *Leksykon prawa zamówień publicznych*, red. Andrzej Powałowski, 248. Warszawa: C.H. Beck, 2014.
- Królikowska-Olczak, Maria. „Wpływ zasad prawa zamówień publicznych na efektywność ekonomiczną zamówień publicznych” *Acta Universitatis Wratislaviensis*, nr 4101 (2022): 948–949.
- Leszczyński, Leszek, Grzegorz Maroń. „Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze” *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G* 60, nr 1 (2013): 81.
- Lotko, Ewa. „Zasada efektywności a konkurencyjność polskiego rynku zamówień publicznych” *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 74, nr 11 (2021): 40.
- Nowińska, Ewa. „Art. 3”, [w:] Ewa Nowińska, Krystyna Szczepanowska-Kozłowska, *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, 89. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Pasternak, Łukasz. „Zasady jawności oraz uczciwej konkurencji w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego” *Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem* 7, nr 1 (2015): 377.

- Powałowski, Andrzej. „Ochrona konkurencji w prawie zamówień publicznych”, [w:] *Prawo zamówień publicznych. Stan obecny i kierunki zmian*, red. Henryk Nowicki, Paweł Nowicki, 108. Wrocław: Presscom, 2015.
- Rutkowska, Anna. „Teoretyczne aspekty efektywności – pojęcie i metody pomiaru” *Zarządzanie i Finanse* 11, nr 1, cz. 4 (2013): 439 i n.
- Sondel, Janusz. *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*. Kraków: Universitas, 2006.
- Szustakiewicz, Przemysław. *Zasady prawa zamówień publicznych*. Warszawa: Wydawnictwo Publicus, 2007.
- Taraszkiewicz, Magdalena. „Zasada proporcjonalności a warunki udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego” *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu* 10, nr 2 (2022): 57.
- Thieme, Hans Jörg. *Spółeczna gospodarka rynkowa*, tłum. Monika Trojan. Warszawa: C.H. Beck, 1995.
- Wróblewski, Jerzy. *Wartość a decyzja sądowa*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1973.
- Zaborowski, Mariusz. „Cel i funkcje zamówień publicznych” *Optimum. Economic Studies*, nr 3 (2019): 156.



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>

Triada korzyści mediacji karnej: ofiara – sprawca – wymiar sprawiedliwości

The Triad of Benefits of Criminal Mediation: The Victim, the Offender and the Justice System

Abstract

The article presents an analysis of the benefits of criminal mediation in Poland in the context of restorative justice. The first part presents mediation as a form of restorative justice and compares it with traditional retributive justice, pointing out the key differences between them. In the next part, the author presents the benefits of mediation for the justice system and crime victims, as well as the impact of positive outcomes of criminal mediation on the perpetrator obtaining real procedural benefits in the form of more lenient penalties. The study applies the dogmatic-legal method, based on the views presented in the literature on the subject and in the case law of Polish courts.

SŁOWA KLUCZOWE: mediacja, mediacja karna, sprawiedliwość naprawcza, ofiara, sprawca, nadzwyczajne złagodzenie kary, środki probacyjne

KEYWORDS: mediation, criminal mediation, restorative justice, victim, perpetrator, extraordinary mitigation of punishment, probation measures

AGATA WIAK – magister prawa, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, e-mail: agata.wiak@kul.pl, ORCID – 0009-0008-9607-0201.

1 | Wprowadzenie

Tradycyjny system karny, oparty na rozstrzyganiu konfliktów na drodze sądowej, jest przeciążony liczbą spraw, co prowadzi do wydłużenia czasu ich rozpatrywania oraz zwiększenia kosztów funkcjonowania całego systemu wymiaru sprawiedliwości. Dodatkowo w obliczu kryzysu wymiaru sprawiedliwości w Polsce, związanego m.in. z podważaniem niezawisłości sędziów, brakami kadrowymi (szacuje się, że aktualnie wolnych etatów sędziowskich jest ponad 1000 w skali kraju), co związane jest ze wstrzymaniem konkursów na stanowiska sędziowskie przez Ministra Sprawiedliwości, zaufanie społeczeństwa do sądów drastycznie maleje. Jak pokazuje badanie przeprowadzone przez IBRiS we wrześniu 2025 r., poziom zaufania społeczeństwa do sądów spadł w niespełna rok o 6,2 punktu procentowego (w październiku 2024 r. wynosił 42%, natomiast we wrześniu 2025 r. wyniósł 36%)[1]. Między innymi w obliczu tych wyzwań wciąż aktualna jest potrzeba propagowania alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów, które mimo upływu lat nadal wydają się niedoceniane i rzadko podejmowane. Jednym z powodów jest to, iż wciąż tylko niewielka część społeczeństwa jest świadoma istnienia instytucji mediacji karnej, a jeszcze mniej osób zdaje sobie sprawę z jej specyfiki i korzyści. Jak wskazują dane statystyczne Ministerstwa Sprawiedliwości, w roku 2024 liczba spraw karnych w sądach powszechnych zakończonych w wyniku mediacji wyniosła 3 333, natomiast 2 085 z nich zakończyło się zawarciem ugody[2]. Natomiast według badań statystycznych Departamentu Analiz i Strategii liczba spraw karnych w sądach powszechnych w roku 2024 wyniosła ponad 2 132 242[3]. Oznacza to, że mediacją zostało objętych tylko 0,16% spraw karnych. Jest to niewielki odsetek, pokazujący że mimo upływu lat mediacja nadal jawi się jako narzędzie relatywnie rzadko stosowane i niedocenione, szczególnie w sytuacji, gdy według statystyk w przywołanym roku prawie 63% spraw, które trafiły do mediacji, zakończyło się zawarciem przez strony ugody. Dane te dowodzą, że może być ona instrumentem wysoce skutecznym w praktyce wymiaru sprawiedliwości.

1 <<https://ibris.pl/kryzys-zaufania-do-instytucji-kto-zyskuje-a-kto-traci/>>; [dostęp 8.12.2025 r.].

2 <<https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>>; [dostęp: 8.12.2025 r.].

3 <<https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-jednoroczne-w-tym-pliki-dostepne-cyfrowo/2024/>>; [dostęp: 8.12.2025 r.].

2 | Istota i cele sprawiedliwości naprawczej

Podejmując analizę mediacji karnej, należy rozpocząć od przedstawienia założeń modelu, z którego się ona wywodzi, a więc sprawiedliwości naprawczej. Stanowi ona odmienną koncepcję od tradycyjnego modelu wymiaru sprawiedliwości retributywnej, która odnosi się do przestępstwa oraz ma na celu reakcję na nie^[4]. Jej istota wyraża się w dążeniu do naprawienia szkody wyrządzonej przez przestępstwo, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb ofiary i zadośćuczynienia jej krzywdom^[5]. Ważną kwestią w kontekście sprawiedliwości naprawczej jest możliwość zrozumienia i podjęcia przez sprawcę odpowiedzialności za swoje czyny, zamiast tradycyjnej izolacji więziennej, co sprzyja bez wątpienia jego resocjalizacji^[6]. Istotnym podmiotem w modelu sprawiedliwości naprawczej, oprócz ofiary i sprawcy, jest społeczność lokalna, której aktywny udział pozwala na przywrócenie naruszonej przez przestępstwo harmonii w relacjach społecznych.

W Polsce ideę sprawiedliwości naprawczej zaczęto wprowadzać do systemu prawnego na początku lat 90. XX wieku^[7]. Było to związane również z zachodzącą w tamtym okresie transformacją ustrojową kraju. Jednakże już wcześniej, w dwudziestoleciu międzywojennym ogromną rolę w szerzeniu tego modelu w Polsce odegrał prawnik i socjolog Leon Petrażycki^[8].

Aktualnie w ustawodawstwie polskim brak jest legalnej definicji sprawiedliwości naprawczej, co bez wątpienia utrudnia jej stosowanie w praktyce. Mimo to jej założenia stanowiły podstawę dla uregulowań dotyczących mediacji, którą wprowadziła kodyfikacja karna z 6 czerwca 1997 r., obowiązująca od 1 września 1998 r.^[9]. Jej pierwotne regulacje procesowe zostały istotnie zmienione najpierw z dniem 1 lipca 2003 r., kiedy zaczęła

4 Grzegorz Skrobotowicz, „Zalety mediacji karnej” *Prokuratura i Prawo*, nr 2 (2012): 128.

5 Tony F. Marshall, *Restorative Justice: An overview*, (London: Home Office, 1999), 5.

6 Máté Hollósvölgyi, „What does restorative justice promise?” *European Journal of Probation* 17, nr 1 (2025): 22.

7 Sławomir Steinborn, *Porozumienia w polskim procesie karnym. Skazanie bez rozprawy i dobrowolne poddanie się odpowiedzialności karnej* (Kraków: Wolters Kluwer, 2005), 27.

8 Magdalena Łukawska-Malicka, „Czym jest sprawiedliwość naprawcza? Istota i zarys problematyki” *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius* 69, nr 2 (2022): 46.

9 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997, Nr 88, poz. 553).

obowiązywać nowelizacja ustawy z 10 stycznia 2003 r.[10], a następnie 1 lipca 2015 r. – na mocy ustawy z 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw[11]. W wyniku tej drugiej nowelizacji mediacja zyskała obecny kształt, który obowiązuje do dziś.

Genezy sprawiedliwości naprawczej należy poszukiwać przede wszystkim w niezadowoleniu z tradycyjnego wymiaru sprawiedliwości opartego na modelu represyjnym, który koncentruje się głównie na karaniu sprawcy przestępstwa[12]. We współczesnych systemach prawnych retributywizm stanowi fundament wielu kodeksów karnych. Zakłada on stosowanie kluczowych zasad: proporcjonalności kary do wagi popełnionego przestępstwa oraz przywrócenia porządku prawnego (kara jest sposobem na zadośćuczynienie za naruszenie norm społecznych i przywrócenie sprawiedliwego porządku)[13]. Według tych założeń sprawca powinien ponieść karę ściśle współmierną do popełnionego czynu, czyli adekwatną do rozmiaru wyrządzonego zła. Zwolennicy tej teorii twierdzą, że kara jest wyrazem sprawiedliwości i moralnego zadośćuczynienia, które przywraca równowagę w porządku społecznym. Krytycy natomiast podkreślają, że system ten nie koncentruje się na rzeczywistych potrzebach ofiary, lecz jedynie na wymierzeniu kary sprawcy. W związku z tym często prowadzi do tzw. wtórnej wiktymizacji, ponieważ ofiara pozostaje na marginesie postępowania karnego, a jej głos ma niewielkie znaczenie w procesie decyzyjnym dotyczącym kary.

Odwołując się do tych założeń, można określić podstawowe cele sprawiedliwości naprawczej, czyli: naprawienie szkody wyrządzonej przestępstwem, zainteresowanie ofiarą oraz uznanie jej potrzeb, szybsze uzyskanie zadośćuczynienia w porównaniu z tradycyjną drogą sądową, zapobieganie powtórnej wiktymizacji ofiary, realne wzięcie odpowiedzialności

10 Ustawa z dnia 10 stycznia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, ustawy o świadku koronnym oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2003, Nr 17, poz. 155).

11 Ustawa z 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013, poz. 1247 z późn. zm.).

12 Rajnhard Kokot, „Idea sprawiedliwości naprawczej z perspektywy projektowanych zmian kodeksu karnego” *Ius Novum*, nr 2 (2013): 28.

13 Filip Ciepły, „O dowartościowanie retributywnej racjonalizacji kary”, [w:] *Hominum causa omne ius constitutum est. Księga Jubileuszowa ku czci Profesor Alicji Grześkowiak*, red. Antoni Dębiński, Małgorzata Gałązka, Radosław Hałas, Krzysztof Wiak (Lublin: Wydawnictwo KUL, 2006), 3.

przez przestępcę za swoje czyny, zmniejszenie zjawiska recydywy, odbudowa relacji społecznych i harmonii we wspólnocie, zaburzonych przez czyn przestępny oraz odciążenie wymiaru sprawiedliwości^[14].

Mediacja jest najbardziej znaną i najczęściej stosowaną formą sprawiedliwości naprawczej w Polsce. Stanowi proces komunikacji, w którym bezstronny i neutralny mediator wspiera strony w wypracowaniu porozumienia^[15]. Jej celem jest doprowadzenie do rozwiązania konfliktu, przy jednoczesnym zabezpieczeniu i ochronie praw ofiary. Może ona przybrać formę bezpośrednią, polegającą na osobistym spotkaniu stron w obecności mediatora, jak również formę pośrednią, która polega na wypracowywaniu porozumienia bez fizycznego kontaktu stron. W tym modelu mediator prowadzi indywidualne rozmowy z każdą ze stron, a następnie przekazuje postulaty i stanowiska drugiej stronie. Jest to rozwiązanie szczególnie przydatne w sytuacjach charakteryzujących się wysokim stopniem skonfliktowania oraz gdy bezpośredni kontakt mógłby zagrażać poczuciu bezpieczeństwa oraz pogłębić uraz emocjonalny ofiary. Wyróżnia się również mediację online, prowadzoną przy wykorzystaniu środków porozumiewania się na odległość.

Kluczowe zasady mediacji to dobrowolność, bezstronność, poufność, neutralność oraz akceptowalność^[16]. Można ją stosować na różnych etapach – przed wniesieniem sprawy do sądu oraz już po wszczęciu postępowania sądowego. Jej głównym zadaniem jest doprowadzenie do porozumienia pomiędzy stronami w celu naprawienia wyrządzonych szkód i zaspokojenia potrzeb ofiary.

Aktualnie o instytucji mediacji karnej stanowi art. 23a Kodeksu postępowania karnego, który reguluje procedurę mediacji w sprawach karnych, określając warunki i tryb jej stosowania. Kluczowym warunkiem skierowania sprawy do mediacji jest zgoda obu stron – zarówno ofiary, jak i sprawcy. Oznacza to, że mediacja nie może zostać narzucona, lecz musi wynikać z ich dobrowolnej i nieprzymuszonej decyzji. Zgodnie z art. 23a § 2 k.p.k.,

¹⁴ Joanna Różyńska, „Koncepcja sprawiedliwości naprawczej” *Jurysta*, nr 1 (2005): 20.

¹⁵ Ewa Bieńkowska, *Mediacja w sprawach karnych* (Warszawa: Ministerstwo Sprawiedliwości, 2011), 4.

¹⁶ Marek Suchanek, „Mediacja jako metoda rozwiązywania konfliktów społecznych” *Studia Administracyjne*, nr 10 (2018): 132-133.

postępowanie mediacyjne nie powinno trwać dłużej niż miesiąc, a jego okresu nie wlicza się do czasu trwania postępowania przygotowawczego.

Dodatkowo rozwinięcie założeń instytucji mediacji można odnaleźć w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 maja 2015 r. w sprawie postępowania mediacyjnego w sprawach karnych, rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2003 r. w sprawie wysokości i sposobu obliczania wydatków Skarbu Państwa w postępowaniu karnym^[17], Kodeksie karnym oraz Polskiej Karcie Praw Ofiary^[18].

3 | Korzyści wynikające z mediacji karnej dla systemu wymiaru sprawiedliwości

Mediacja karna umożliwia załatwienie wielu spraw w trybie pozasądowym. Dzięki temu strony mogą szybciej osiągnąć porozumienie przy jednocześnie większym zadowoleniu z jego rezultatu niż w przypadku długotrwałego postępowania sądowego^[19]. Przyczynia się ona do redukcji liczby spraw kierowanych do sądów, pozwalając tym samym na skoncentrowanie zasobów sądownictwa na sprawach wymagających przeprowadzenia pełnego postępowania dowodowego, w których nie bierze się pod uwagę innego aniżeli tradycyjny wymiar sprawiedliwości. Zwiększa to efektywność działania całego systemu. Co więcej, procedury mediacyjne są znacznie mniej kosztowne i obciążające, zarówno dla stron, jak i dla instytucji wymiaru sprawiedliwości^[20]. Tradycyjne postępowanie sądowe, poprzez zaangażowanie całego aparatu wymiaru sprawiedliwości, generuje liczne koszty. Mowa tu w szczególności o wynagrodzeniach sędziów, prokuratorów, obrońców, pełnomocników, biegłych, opłatach sądowych, kosztach doręczeń, kosztach doprowadzeń z aresztu, kosztach administracyjnych. Każdy z tych elementów wymaga nakładu finansowego stron oraz państwa. W wielu

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2003 r. w sprawie wysokości i sposobu obliczania wydatków Skarbu Państwa w postępowaniu karnym (Dz.U. z 2003, Nr 108, poz. 1026 z późn. zm).

¹⁸ Katarzyna Hanas, „Sprawiedliwość naprawcza w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującej decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW a unormowania polskie” *Prokuratura i Prawo*, nr 5 (2015): 51-52.

¹⁹ Janina Waluk, „Mediacja jako forma sprawiedliwości naprawczej – korzyści dla stron” *Archiwum Kryminologii*, nr 29-30 (2008): 882.

²⁰ Ibidem.

sprawach są to wydatki rzędu nawet kilku-kilkunastu tysięcy złotych, z czego strony niejednokrotnie sobie nie zdają sprawy. Mediacja karna angażuje przede wszystkim mediatora, sprawcę oraz ofiarę, jednak krąg osób zaangażowanych może być znacznie szerszy. W spotkaniach mogą brać udział także obrońcy, pełnomocnicy, przedstawiciele ustawowi, jak również osoby trzecie, takie jak niezależni obserwatorzy, np. studenci, po uzyskaniu zgody stron. W przypadku mediacji prowadzonej na podstawie skierowania organów procesowych koszty jej przeprowadzenia ponosi Skarb Państwa, natomiast ewentualne wydatki związane z ustanowieniem profesjonalnego pełnomocnika obciążają strony, z wyjątkiem sytuacji, gdy został on wyznaczony z urzędu. Natomiast jeśli strony decydują się wziąć udział w mediacji umownej, bez skierowania przez odpowiedni organ, to one są odpowiedzialne za pokrycie kosztów postępowania mediacyjnego, które są ustalane indywidualnie z mediatorem. Koszty postępowania mediacyjnego w świetle przepisów k.p.k. ponosi Skarb Państwa^[21]. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 czerwca 2023 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wysokości i sposobu obliczania wydatków Skarbu Państwa w postępowaniu karnym^[22], koszty mediacji karnej obejmują: zryczałtowaną należność za przeprowadzenie mediacji w wysokości 240 zł; wydatki mediatora, w tym: wynajem pomieszczenia na mediację w wysokości maksymalnie 70 zł za jedno spotkanie, koszty przejazdu oraz koszty korespondencji w zryczałtowanej wysokości 30 zł. Różnica między kosztami tradycyjnego postępowania karnego a kosztami mediacji jest więc znacząca. Postępowanie mediacyjne w sprawach karnych obciąża budżet państwa minimalnie, a strony praktycznie wcale.

Dodatkową korzyścią dla wymiaru sprawiedliwości jest obniżenie liczby osadzonych w przepełnionych aresztach oraz zakładach karnych, ponieważ mediacja karna pozwala uniknąć tradycyjnej izolacji więziennej, szczególnie w przypadku czynów o niedużym ciężarze gatunkowym, tj. bójek, uszkodzeń ciała, gróźb karalnych czy przestępstw przeciwko mieniu^[23]. Wiąże się to

21 „Mediacje w sprawach karnych”, Sąd Okręgowy w Poznaniu. <<https://poznan.so.gov.pl/mediacje-w-sprawach-karnych,m,mg,386,387,400>>. [dostęp 8.12.2025 r.].

22 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 czerwca 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości i sposobu obliczania wydatków Skarbu Państwa w postępowaniu karnym (Dz.U. z 2023 poz. 1207).

23 Agnieszka Siedlecka-Andrychowicz, „Mediacja w sprawach karnych i sprawach o wykroczenia”, [w:] *Mediacje. Teoria i praktyka*, red. Ewa Gmurzyńska, Rafał Morek (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), 402.

nie tylko ze znacznym obniżeniem kosztów systemu penitencjarnego, ale również sprzyja resocjalizacji. Izolacja w zakładach karnych pociąga za sobą wiele negatywnych skutków, które mogą przyczyniać się do wzrostu zjawiska recydywy[24]. Michel Foucault w swojej analizie historycznej zwracał uwagę, że więzienia, które są jednym z głównych narzędzi retributywizmu, nie tylko nie eliminują przestępczości, ale wręcz mogą sprzyjać jej reprodukcji poprzez tworzenie subkultur przestępczych i utrwalanie tożsamości przestępczej u skazanych[25]. Argumentował on, że system penitencjarny, zamiast resocjalizować skazanych, w praktyce często prowadzi do ich dalszej izolacji od społeczeństwa oraz pogłębiania ich identyfikacji z grupami przestępczymi[26]. Osadzeni, przebywając przez długi czas w środowisku więziennym, nabywają nowe umiejętności przestępcze i budują sieci kontaktów, które mogą ułatwiać im działalność przestępczą po wyjściu na wolność. Dodatkowo, powtarzające się cykle recydywy sprawiają, że więzienie staje się dla wielu osób jedynym znanym sposobem funkcjonowania, co osłabia ich zdolność do reintegracji społecznej. Wysokie wskaźniki recydywy wskazują, że więzienia często nie spełniają swojej resocjalizacyjnej funkcji, a skazani po odbyciu kary często powracają do działalności przestępczej. W postępowaniu mediacyjnym sprawca jest współuczestnikiem we własnej sprawie, ma możliwość wyrazić skruchę, zrozumieć, jakie cierpienie wyrządził drugiemu człowiekowi oraz przede wszystkim wziąć odpowiedzialność za swoje działanie[27]. Kapelan więzienny Jim Consedine akcentuje wielką rolę, jaką w procesie resocjalizacji odgrywa konfrontacja więźniów ze swoimi ofiarami oraz unaocznienie im wyrządzonych przez siebie krzywd[28]. Jest on zdania, że głównym powodem dalszej recydywy jest brak możliwości realnej skruchy, żalu, który następuje na skutek konfrontacji z ofiarą[29]. Według autora konfrontacja sprawcy z ofiarą ma więc ogromne znaczenie

24 Andrzej Marek, „Funkcje kary pozbawienie wolności na tle zmian polityki karnej”, [w:] *X lat obowiązywania Kodeksu karnego wykonawczego*, red. Stefan Lelental, Grażyna B. Szczygieł (Białystok: Temida 2, 2009), 61.

25 Michel Foucault, *Nadzorować i karać: narodziny więzienia*, tłum. Tadeusz Komendant (Warszawa: Wydawnictwo Aletheia, 2009), 243-250.

26 Ibidem.

27 Waluk, „Mediacja jako forma sprawiedliwości naprawczej”, 883.

28 Jim Consedine, *Sprawiedliwość naprawcza. Przywrócenie ładu społecznego*, tłum. Michał Wołodźko, Kacper Gradoń (Warszawa: Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej, 2004), 207.

29 Ibidem.

w resocjalizacji sprawcy. Poprzez m.in. dialog i rozmowę sprawcy stają się bardziej świadomi konsekwencji swoich czynów, a uczestnicząc w procesie poszukiwania satysfakcjonującego rozwiązania, wykazują mniejszą skłonność do ponownego naruszania przepisów prawa^[30]. Mediacja jest procesem, który aktywnie angażuje strony. Są one faktycznymi decydentami, w odróżnieniu od procesu sądowego, w którym to sąd decyduje o wyniku sprawy, co eliminuje możliwość dialogu oraz osobistego zaangażowania uczestników. Mediacja może istotnie zwiększyć u sprawcy poczucie empatii wobec ofiary, a także uświadomić skutki popełnionego czynu. Odbyna się to w warunkach bardziej swobodnych i sprzyjających rozmowie niż sala rozpraw^[31] oraz wpływa na zmniejszenie prawdopodobieństwa powrotu do przestępstwa.

Mediacja nie jest jednak rozwiązaniem uniwersalnym, lecz jednym z narzędzi w procesie karnym. Mimo że ani przepisy Kodeksu karnego, ani Kodeksu postępowania karnego nie wprowadzają formalnych wyłączeń jej stosowania, to analiza doświadczeń krajowych i obcych oraz literatury wskazuje, że mediacja ma sens przy przestępstwach, które nie godzą w najistotniejsze wartości związane z człowiekiem, tj. jego wolność, godność i życie. W polskiej doktrynie wskazuje się, że mediacja nie powinna być stosowana w szczególności w sprawach dotyczących przestępstw seksualnych, zwłaszcza popełnionych na szkodę małoletnich, gdyż wymagają one odrębnych procedur ochronnych, których mediacja nie jest w stanie zapewnić^[32].

Takie przestępstwa ze względu na ogromną traumę oraz urazy psychiczne ofiar uniemożliwiają równe uczestnictwo podmiotów, które jest bezwzględny warunkiem mediacji. Mediacja w tych sprawach jest praktycznie niemożliwa do przeprowadzenia w sposób, który nie narażałby ofiar na dalsze krzywdy^[33]. Może to prowadzić do wtórnej wiktymizacji

³⁰ Agnieszka Siedlecka-Andrychowicz, „Wykorzystanie mediacji oraz programów sprawiedliwości naprawczej w konfliktach występujących w środowisku akademickim – przykład Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej i Polski”, [w:] *Mediacja: od rozmowy do porozumienia*, red. Marcin Romanowski (Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, 2022), 120.

³¹ Iwona Lewandowska-Pierzynka, „Wpływ mediacji na wymiar wychowawczy nieletnich sprawców”, [w:] *Mediacja - sztuka kompromisu*, red. Marcin Romanowski (Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, 2023), 118.

³² Beata Walczak, „Mediacja w sprawach karnych” *Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie*, nr 2 (2012): 130-131.

³³ Grzegorz A. Skrobotowicz, *Mediacja karna w świetle badań* (Lublin: Wydawnictwo KUL, 2017), 111.

i skutkować pogłębieniem urazu ofiary, zamiast jego złagodzenia. Brak rzeczywistej równorzędności stron podważa zaufanie do procesu mediacyjnego i niweczy jego naprawczy potencjał. Dlatego też kluczowe jest staranne kwalifikowanie spraw do mediacji oraz systemowe podnoszenie kompetencji mediatorów.

4 | Korzyści dla ofiary

Jednym z fundamentalnych założeń mediacji jako realizacji sprawiedliwości naprawczej jest zainteresowanie ofiarą oraz uznanie jej potrzeb. Dla ofiary przestępstwo jest wydarzeniem traumatycznym. Niejednokrotnie oznacza utratę poczucia bezpieczeństwa, zaufania do ludzi, a także trudności emocjonalne, takie jak lęk, wstyd czy poczucie bezradności. W wielu przypadkach trauma wywołana przestępstwem prowadzi do izolacji społecznej oraz problemów zdrowotnych, psychicznych i fizycznych. Postępowanie sądowe, opierające się na karze, często marginalizuje ofiarę, skupiając się na ukaraniu sprawcy. Stawiając sprawcę na pierwszym planie, ofiarę sprowadza do roli „świadka” postępowania[34], nie dając jej możliwości wyrażenia własnych potrzeb, kiedy to one powinny być w centrum. Mediacja karna ma na celu odwrócenie tego schematu oraz postawienie w centrum zainteresowania ofiarę oraz umożliwienie wysłuchania jej. Udział w mediacji daje jej możliwość aktywnego i realnego wpływu na sposób rozwiązania konfliktu, może ona wyrazić swoje oczekiwania, potrzeby oraz najbardziej satysfakcjonujący ją sposób naprawienia szkody[35]. Nie jest on odgórnie narzucony przez organy wymiaru sprawiedliwości. Wyrażenie swoich potrzeb i oczekiwań, poczucie bycia wysłuchanym, a także świadomość, że sprawca podejmuje konkretne działania naprawcze, bierze odpowiedzialność za swój czyn, okazuje skruchę, niejednokrotnie przynosi ofierze większą satysfakcję niż np. kara izolacyjna[36]. Wiąże się to również z większym prawdopodobieństwem, że sprawca wypełni zadeklarowane zobowiązania, skoro sam brał udział

34 Ewa Bienkowska, *Poradnik mediatora [mediacja od A do Z; wzory pism; akty prawne]* (Warszawa: Wydawnictwo Zrzeszenia Prawników Polskich, 1999), 11.

35 Filip Cieplý, „Sprawiedliwość naprawcza wobec przestępstwa”, [w:] *Mediacja w teorii i praktyce*, red. Andrzej Gretkowski, Danuta Karbarz (Stalowa Wola: Oficyna Wydawnicza Fundacji Uniwersyteckiej, 2009), 2.

36 Skrobotowicz, „Zalety mediacji karnej”, 131.

w rozmowach, miał na nie wpływ, a powinności nie zostały narzucone przez sąd[37].

W wielu przypadkach mediacja może być odbierana jako narzędzie służące do ochrony sprawcy, marginalizacji jego odpowiedzialności, w sytuacji gdy za popełniony czyn może się spodziewać surowej kary, natomiast poprzez zawarcie ugody poniesie łagodniejsze konsekwencje prawne w postaci np. zapłaty czy przeproszenia. Obiektywnie może być to odbierane jako bagatelizowanie winy oraz minimalizowanie odpowiedzialności, ale korzyści wynikające z takiego rozwiązania mogą być dla ofiar znacząco wyższe niż sprawiedliwość uzyskana w sądzie. Wiele ofiar obawia się zemsty sprawcy lub jego otoczenia jako następstwa orzeczenia wydanego przez sąd. Nawet jeśli wobec sprawcy sąd zastosowałby środki izolacyjne, to w wielu przypadkach istnieje ryzyko odwetu znanych sprawcy, szczególnie w przypadku osób, które działają w grupie lub należą do określonego środowiska. Ofiary chcą poczucia bezpieczeństwa i spokoju, bez obawy o bezpieczeństwo swoich rodzin, dzieci, mienia. Dając możliwość wspólnego poszukiwania rozwiązań, mediacja minimalizuje ryzyko odwetu i eskalacji konfliktu, przez co wpływa na większy komfort życia i spokój psychiczny ofiary.

Kolejną korzyścią z mediacji dla ofiary jest to, że najpewniej uzyska zadośćuczynienie szybciej niż w przypadku skierowania sprawy na drogę sądową. Art. 23a k.p.k. stanowi, że postępowanie mediacyjne nie powinno trwać dłużej niż miesiąc, a jego okresu nie wlicza się do czasu trwania postępowania przygotowawczego. Choć czas trwania mediacji może być zależny między innymi od gotowości stron do współpracy i osiągnięcia porozumienia oraz stopnia złożoności konfliktu, w praktyce możliwe jest zakończenie wielu spraw w terminie znacznie krótszym niż ma to miejsce w procesie sądowym, który może trwać nawet wiele lat.

Dodatkowo mediacja minimalizuje ryzyko wtórnej wiktyimizacji. Jest to sytuacja, w której ofiara przestępstwa doświadcza kolejnych form krzywdy ze strony innych osób – otoczenia, rodziny, bliskich, organów ścigania – w reakcji na jej doświadczenie[38]. Polega ona na ponownym doświadczeniu urazu, tym razem związanego z niewłaściwą reakcją środowiska, które powinno zapewnić wsparcie i ochronę. Stanowi ona poważne zagrożenie dla pokrzywdzonego.

37 Lewandowska-Pierzynka, „Wpływ mediacji na wymiar wychowawczy nieletnich sprawców”, 118.

38 Małgorzata Bilewicz, „Preventing secondary victimization of disabled people” *Resocjalizacja Polska*, nr 16 (2018): 40.

Przyczyn powtórnej wiktyimizacji jest wiele. Najczęściej jednak jest to brak kompetencji oraz niewiedza pracowników wymiaru sprawiedliwości na temat tego, w jaki sposób rozmawiać oraz pracować z ofiarą przestępstwa^[39]. Niewłaściwa organizacja systemu wymiaru sprawiedliwości, w którym ofiara jest wielokrotnie przesłuchiwana, bagatelizowana lub traktowana z brakiem empatii przez przedstawicieli organów ścigania, sędziów czy prokuratorów, może wywołać w ofierze poczucie ponownego upokorzenia i odrzucenia. Tradycyjny system wymiaru sprawiedliwości, szczególnie w procesach karnych, nie zawsze bierze pod uwagę emocjonalne potrzeby ofiar.

W art. 12 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującej decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW^[40] wymaga się wprowadzenia gwarancji w ramach usług związanych ze sprawiedliwością naprawczą, mających na celu ochronę ofiar przed ponowną wiktyimizacją, zastraszaniem oraz odwetem. Państwa członkowskie zobowiązane są podjąć środki, które zapewniają ofiarom dostęp do bezpiecznych usług sprawiedliwości naprawczej. Artykuł 12 Dyrektywy bezpośrednio odnosi się do zapobiegania powtórnej wiktyimizacji, wprowadza mechanizmy ochrony ofiar przed dalszym krzywdzeniem przez system sprawiedliwości. Służyć temu mają:

- dobrowolność i bezpieczeństwo: usługi w zakresie sprawiedliwości naprawczej stosuje się tylko wtedy, gdy leżą w interesie ofiary i zapewniają jej ochronę przed zastraszaniem.
- poufność i prywatność: rozmowy i mediacje są poufne, co pozwala na uniknięcie publicznego ujawniania wrażliwych informacji, które mogłyby ponownie zranić ofiarę.
- informowanie ofiary: ofiara otrzymuje pełne informacje o procesie, co daje jej poczucie kontroli i zapobiega uczuciu bezsilności^[41].

Są to istotne regulacje, które mają gwarantować, że proces mediacyjny będzie realizowany w sposób zapewniający minimalizację ryzyka ponownej wiktyimizacji ofiar, dbając o ich bezpieczeństwo i integralność emocjonalną.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (Dz.Urz. UE L, z 2012, Nr 315).

⁴¹ Ibidem.

5 | Korzyści procesowe mediacji karnej dla sprawcy

Z perspektywy sprawcy, oprócz przywołanej już możliwości unaocznienia wyrządzonych krzywd, pozytywny przebieg mediacji może prowadzić do zastosowania przez sąd łagodniejszych środków penalnych. W procesie wymiaru kary sąd kieruje się dyrektywą zawartą w art. 53 § 3 k.k.[42], która wprowadza do procesu karnego mechanizm premiujący pozytywne efekty mediacji prowadzonej między pokrzywdzonym a sprawcą. Zgodnie z tym przepisem, sąd, wymierzając karę, bierze pod uwagę pozytywne wyniki przeprowadzonej mediacji albo ugodę zawartą w jej toku przed sądem lub prokuratorem. Oznacza to więc, że omawiany przepis otwiera przed oskarżonym realną ścieżkę zmniejszenia dolegliwości karnych poprzez aktywne zaangażowanie w proces mediacji. Określenie „pozytywne wyniki przeprowadzonej mediacji” wymaga jednak bliższego doprecyzowania ze względu na brak jednoznacznego określenia, jakie konkretne działania lub rezultaty mediacji powinny być uznane za pozytywne[43]. Według większości autorów za „pozytywny wynik mediacji” należy uznać tylko samo zawarcie przez strony ugody, a nie wykonanie przez sprawcę przewidzianych w niej zobowiązań[44]. Wykonanie zobowiązań ugodowych (np. naprawienie szkody) traktuje się więc w doktrynie wyłącznie jako kolejny, wykonawczy etap procedury, a nie jako warunek uznania mediacji za pozytywną. Monitorowanie późniejszych działań sprawcy nie jest przy tym warunkiem koniecznym, co budzi uzasadnione wątpliwości w kwestii gwarancji realnej i skutecznej ochrony interesów pokrzywdzonego[45]. Użycie przez ustawodawcę zwrotu „bierze pod uwagę” w art. 53 § 3 k.k., w świetle jednolitej wykładni, obliguje sąd do uwzględnienia tego faktu, a nie jedynie do jego fakultatywnego rozważenia. Jednocześnie jednak przepis nie precyzuje konkretnej redukcji wymiaru kary ani formy zakończenia postępowania. W związku z tym, zawarcie ugody sprawia, że sąd musi uwzględnić ją przy wymierzaniu kary, jednocześnie jednak organ ten nie może być związany oczekiwaniami

42 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997, Nr 88, poz. 553).

43 Skrobotowicz, *Mediacja karna w świetle badań*, 148.

44 Agnieszka Kania-Chramęga, „Znaczenie naprawienia szkody oraz pojednania pomiędzy pokrzywdzonym a sprawcą w procesie sądowego wymiaru kary. Uwagi na tle wybranych regulacji karnomaterialnych” *ADR. Arbitraż i Mediacja*, nr 2 (2017): 74.

45 Ibidem.

stron co do wysokości kary czy formy zakończenia procesu^[46]. Według Agnieszki Siedleckiej-Andrychowicz, podejrzany lub oskarżony, który w toku mediacji pojednał się z pokrzywdzonym i podjął działania naprawcze, zyskuje jedynie szansę, a nie gwarancję, że pozytywny wynik mediacji przełoży się na złagodzenie kary^[47]. Zgodnie z tym poglądem sąd ma szeroki margines swobody w ocenie, czy i w jaki sposób zawarcie ugody wpłynie na ostateczny wynik postępowania. Odmiennego zdania jest Ewa Bieńkowska, która neguje możliwość potraktowania zawarcia ugody jedynie jako „szansy” czy okoliczności fakultatywnej, argumentując, że ustawodawca poprzez sformułowanie „bierze pod uwagę” nakazał sądowi obligatoryjne włączenie ugody mediacyjnej do czynników łagodzących, co skutkuje koniecznością zaistnienia złagodzenia kary w każdym przypadku zawarcia ugody^[48]. Dla autorki fakt zawarcia ugody to konieczny i zawsze uwzględniany przez sąd element wymiaru kary, a nie alternatywa, od której zastosowania zależy wyłącznie uznanie sędziego. Według niej każda mediacja zakończona ugodą zawsze powinna skutkować co najmniej pewnym złagodzeniem kary, bez możliwości potraktowania tego jako elementu jedynie fakultatywnego. Zauważyć trzeba, że zgodnie z zasadą niezawisłości sędziowskiej, sąd nie jest formalnie zobligowany do uwzględnienia treści ugody zawartej w toku mediacji przy wymiarze kary^[49]. Sąd samodzielnie ocenia wagę tej okoliczności w kontekście całokształtu materiału sprawy. Oznacza to, że ustalenia poczynione między stronami nie mają charakteru wiążącego dla sądu, który zachowuje autonomię w podejmowaniu decyzji procesowych. Jednak jak zaznacza Dobrochna Wójcik, sąd powinien dążyć do tego, aby orzeczenie nie niweczyło efektów osiągniętych w mediacji^[50]. To słuszny postulat, bowiem zignorowanie faktu zawarcia przez strony ugody mogłoby zostać uznane za działanie podważające sens mediacji. Sprawca mógłby zostać skutecznie zniechęcony do wykonania zadeklarowanych zobowiązań, przez co pokrzywdzony straciłby rzeczywistą szansę na naprawienie wyrządzonej szkody lub zadośćuczynienie za doznaną krzywdę.

46 Anna Sitarska, „Przemoc w rodzinie a mediacja” *Prokuratura i Prawo*, nr 1 (2006): 64.

47 Siedlecka-Andrychowicz, „Mediacja w sprawach karnych”, 400.

48 Bieńkowska, *Mediacja w sprawach karnych*, 12.

49 Dobrochna Wójcik, „Rola mediacji między pokrzywdzonym a sprawcą przestępstwa” w *System Prawa Karnego. Zagadnienia ogólne*, t. 1, red. Andrzej Marek (Warszawa: C.H. Beck. Instytut Nauk Prawnych PAN, 2010), 384.

50 Ibidem.

Co ważne, mediacja, która nie zakończyła się ugodą, nie wpływa na wymiar kary jako okoliczność obciążająca z tego chociażby względu, że przyczyny braku ugody nie zawsze są zawinione przez sprawcę^[51]. Może bowiem wystąpić sytuacja, w której np. pokrzywdzony domaga się naprawy szkody w sposób wykraczający poza możliwości sprawcy, przez co zawarcie porozumienia staje się niemożliwe. Nieosiągnięcie ugody pozostaje więc neutralne z punktu widzenia sądu i nie wpływa negatywnie na wymiar kary.

Dodatkowo w sytuacji, gdy nie zawarto ugody wyłącznie z powodu pokrzywdzonego, a sprawca mimo to podejmuje działania zmierzające do naprawienia wyrządzonej szkody lub zadośćuczynienia, sąd uwzględni tę okoliczność przy wymierzaniu kary, opierając się na art. 53 § 2 k.k.^[52]. Przepis ten stanowi, że sąd, wymierzając karę, bierze pod uwagę również zachowanie się sprawcy po popełnieniu przestępstwa, a zwłaszcza „staranie o naprawienie szkody lub zadośćuczynienie w innej formie społecznemu poczuciu sprawiedliwości”. Sąd Najwyższy w wyroku z 14 marca 2006 r. wskazał, że: „Sąd w chwili wyrokowania powinien dysponować aktualnymi danymi o oskarżonych, a konkretnie dotyczących ich zachowania po popełnieniu przestępstwa, ponieważ informacje te powinny być wzięte pod uwagę przy wymiarze kary (art. 53 § 2 k.k.)”^[53]. Według Mariana Filara, na decyzję sądu może wpływać nie tylko pozytywny rezultat mediacji, ale również sam fakt uczestniczenia w niej przez sprawcę, który świadczyć może o jego refleksji nad czynem i gotowości do zmierzenia się z jego konsekwencjami^[54]. Zdaniem autora, już sam udział sprawcy w mediacji zasługuje na wymierne uwzględnienie przy wymiarze kary. Pogląd ten kładzie więc nacisk na docenienie rzeczywistych wysiłków sprawcy, które, nawet jeśli by nie zaowocowały formalnym porozumieniem, świadczą o jego autentycznej gotowości do naprawienia wyrządzonej szkody. Mimo że w wielu sytuacjach udział w mediacji świadczy o chęci wzięcia odpowiedzialności za swoje zachowanie, to jednak jest to dość kontrowersyjny pogląd. Warto zauważyć, że w tej sytuacji sam fakt udziału w mediacji, bez wymogu rzeczywistego

⁵¹ Eleonora Zielińska, *Mediacja w sprawach karnych o przemoc w rodzinie – skala i efektywność w praktyce polskiego wymiaru sprawiedliwości* (Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2017), 82.

⁵² Wójcik, „Rola mediacji”, 387.

⁵³ Wyrok Sądu Najwyższego z 14 marca 2006 r., II KK 291/05, OSNwSK 2006, Nr 1, poz. 577.

⁵⁴ Wójcik, „Rola mediacji”, 387.

naprawienia szkody, może stać się dla niektórych sprawców atrakcyjną szansą do uzyskania łagodniejszej kary. Rodzi to niebezpieczeństwo, że mediacja, a co ważniejsze pokrzywdzony, zostaną wykorzystani instrumentalnie poprzez pozorne i interesowne zaangażowanie sprawcy.

Ważnym dla sprawcy przepisem, który łączy się bezpośrednio z procesem mediacji, jest art. 60 § 2 pkt 1 i 2 k.k.^[55], który stanowi, że sąd może zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary, w szczególnie uzasadnionych wypadkach, kiedy nawet najniższa kara przewidziana za przestępstwo byłaby niewspółmiernie surowa, w szczególności w sytuacji, gdy doszło do pojednania między pokrzywdzonym a sprawcą, sprawca naprawił wyrządzoną szkodę lub strony ustaliły sposób jej naprawienia. Słowo „może” zawarte w tym przepisie oznacza, że jest to wyłącznie uprawnienie, a nie obowiązek organu, zależne od jego oceny. Umożliwia to elastyczne dostosowanie reakcji karnej do specyfiki danej sprawy. Orzecznictwo podkreśla jednak, że w przypadku, gdy ustawa przewiduje uprawnienie do nadzwyczajnego złagodzenia kary, sąd w uzasadnieniu swojego orzeczenia powinien jednoznacznie wyjaśnić, dlaczego z tego przywileju nie skorzystał^[56]. Podkreśla to wagę transparentnego uzasadnienia decyzji o niekorzystaniu z tego przywileju oraz rzutuje na przejrzystość i spójność orzecznictwa.

Warta uwagi jest jedna z przesłanek instytucji nadzwyczajnego złagodzenia kary wymieniona w art. 60 § 2 pkt 1 k.k.^[57], a mianowicie uzgodnienie przez strony sposobu naprawienia szkody. Rodzi się w jej przypadku wątpliwość dotycząca gwarancji wykonania uzgodnionych przez pokrzywdzonego i sprawcę zobowiązań. Olga Sitarz słusznie postuluje wprowadzenie zmian legislacyjnych, które zapewniłyby skuteczniejsze mechanizmy egzekwowania zadeklarowanych zobowiązań^[58]. Mowa tutaj o wprowadzeniu obowiązkowej procedury kontrolnej i weryfikacji spełnienia zadeklarowanych zobowiązań. Co prawda, zgodnie z § 14 pkt 5 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 maja 2015 r. w sprawie postępowania mediacyjnego w sprawach karnych^[59], jednym z obowiązków mediatora jest kontrola wykonania

55 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997, Nr 88, poz. 553).

56 Postanowienie SN z dnia 17 stycznia 2013 r., II KK 28/12, LEX nr 1252703.

57 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997, Nr 88, poz. 553).

58 Olga Sitarz, „Bariery prawne szerszego rozwoju mediacji w sprawach karnych i postulaty de lege ferenda”, [w:] *Mediacja: sztuka kompromisu*, red. Marcin Romanowski (Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, 2023), 20.

59 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 maja 2015 r. w sprawie postępowania mediacyjnego w sprawach karnych (Dz.U. z 2015 poz. 716).

zobowiązań wynikających z zawartej ugody, jednak jak podnosi autorka, w praktyce mediator nie dysponuje mechanizmami, które pozwalałyby mu skutecznie nadzorować realizację ustaleń[60].

Oprócz „wypadków szczególnie uzasadnionych”, wymienionych w art. 60 § 2 k.k.[61], czyli pojednania między stronami, naprawienia szkody przez sprawcę oraz ustalenia przez strony sposobu naprawienia szkody, zgodnie z pkt 2 tego przepisu, za taki wypadek można uznać również postawę sprawcy, który podjął starania w celu naprawienia szkody lub jej zapobieżenia. Istotną kwestię porusza Zbigniew Ćwiakalski, wskazując na różnicę między, wymienionym w art. 60 § 2 pkt 1 k.k., faktycznym naprawieniem szkody, a jedynie ustaleniem sposobu jej naprawienia[62]. To rozróżnienie ma kluczowe znaczenie w kontekście nadzwyczajnego złagodzenia kary, ponieważ wpływa na ocenę rzeczywistej postawy sprawcy wobec pokrzywdzonego. Faktyczne naprawienie szkody oznacza, że sprawca podjął konkretne działania, które doprowadziły do zadośćuczynienia pokrzywdzonemu, co może świadczyć o jego autentycznej skruszce i chęci naprawienia wyrządzonej krzywdy. Z kolei samo ustalenie sposobu naprawienia szkody, bez jego realizacji, może być postrzegane jako niewystarczające, ponieważ nie gwarantuje, że pokrzywdzony rzeczywiście otrzyma należne mu zadośćuczynienie[63]. Istnieje więc ryzyko, że sprawca może wykorzystać ustalenie sposobu naprawienia szkody jako szansę, mającą na celu uzyskanie korzystniejszego wyroku, bez realnej intencji naprawienia wyrządzonej szkody.

Kolejną korzyścią, jaką oskarżony może odnieść z udziału w mediacji karnej, jest warunkowe umorzenie postępowania karnego oraz warunkowe zawieszenie wykonania kary. Mimo że przepisy te, wskazując na przesłanki pozytywnej prognozy kryminologicznej, nie odnoszą się wprost do udziału sprawcy w mediacji, to jednak nie wykluczają uwzględnienia takiego zachowania w ocenie jego postawy[64]. Art. 66 k.k.[65] stanowi, że sąd może warunkowo umorzyć postępowanie bez wydawania wyroku skazującego, o ile spełnione są łącznie następujące przesłanki: czyn popełniony przez

60 Sitarz, „Bariery prawne szerszego rozwoju mediacji w sprawach karnych”, 20.

61 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997, Nr 88, poz. 553).

62 Wójcik, „Rola mediacji”, 385.

63 Wójcik, „Rola mediacji”, 385.

64 Eleonora Zielińska i Joanna Klimczak, *Zakres stosowania mediacji w sprawach karnych w praktyce wymiaru sprawiedliwości* (Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2020), 7.

65 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997, Nr 88, poz. 553).

oskarżonego nie nosi znamion wysokiej szkodliwości społecznej, okoliczności popełnienia przestępstwa są jasne i nie budzą wątpliwości, sprawca nie był wcześniej karany za (umyślne) przestępstwo oraz postawa, charakter, właściwości osobiste oraz dotychczasowy sposób życia oskarżonego dają podstawę do przekonania, że mimo umorzenia będzie on przestrzegał prawa i nie wróci do popełniania przestępstw. Przepis ten nie ma zastosowania, gdy sprawcy grozi za przestępstwo kara pozbawienia wolności przekraczająca pięć lat. Kluczowe znaczenie w praktyce mają elementy pozytywnej prognozy kryminologicznej, gdyż to one decydują, czy sąd uzna, że oskarżony zasługuje na warunkowe umorzenie postępowania zamiast wymierzenia kary. Sąd, rozważając zastosowanie warunkowego umorzenia postępowania karnego, musi więc zbadać, czy popełniony czyn miał charakter jednorazowy, czy też odzwierciedlał trwałą postawę lekceważenia prawa^[66]. Sąd bierze też pod uwagę, jak oskarżony zachowywał się po popełnieniu czynu: czy wykazał autentyczną skruchę, czy aktywnie dążył do naprawienia wyrządzonej szkody, a także czy nawiązał kontakt z pokrzywdzonym i podjął działania na rzecz zadośćuczynienia mu wyrządzonej krzywdy^[67]. Już w uchwale z 29 stycznia 1971 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że przy zastosowaniu warunkowego umorzenia postępowania za kluczową przesłankę uznaje się wyrażenie przez sprawcę szczerej skruchy, zwłaszcza gdy przyjmuje ona formę czynnego działania na rzecz naprawienia wyrządzonej szkody^[68]. To przede wszystkim konkretne działania naprawcze stanowią sygnał dla sądu, że przestępstwo miało charakter incydentalny i nie wpisuje się w utrwalony wzorzec zachowań człowieka. Dzięki temu mediacja może być dowodem, na podstawie którego sędzia realnie oceni, czy sprawca nie tylko wyraził skruchę, ale także w praktyce przyczynił się do naprawienia szkody lub chociaż podjął taką próbę.

Środkiem probacyjnym jest również warunkowe zawieszenie wykonania kary uregulowane w art. 69 k.k.^[69]. Przepis art. 69 § 1 k.k. stanowi, że sąd może warunkowo zawiesić wykonanie kary pozbawienia wolności, jeżeli: orzeczona kara nie przekracza roku pozbawienia wolności, sprawca nie był wcześniej skazany na karę pozbawienia wolności i wystarczy to dla osiągnięcia wobec

⁶⁶ Sławomir Hypś, „Komentarz do art. 66”, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. Alicja Grześkowiak i Krzysztof Wiak (Warszawa: C.H. Beck, 2026), 724.

⁶⁷ Ibidem, 725.

⁶⁸ Uchwała Sądu Najwyższego z 29 stycznia 1971 r., VI KZP 26/69, OSNKW 1971, Nr 3.

⁶⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997, Nr 88, poz. 553).

niego celów kary. Kluczowe znaczenie ma art. 69 § 2 k.k., który wskazuje, że stosując tę instytucję, sąd przede wszystkim ma ocenić postawę sprawcy, uwzględniając jego cechy osobowości, warunki życiowe i dotychczasowy tryb życia, a także to, jak zachowywał się po popełnieniu przestępstwa. W kontekście ostatniej przesłanki, sąd pozytywnie oceni pojednawczą postawę oskarżonego, czyli przyznanie się do winy, wyrażenie skruchy, gotowość do dobrowolnego poddania się karze (art. 387 k.p.k.) lub zawarcie porozumienia z prokuratorem co do kary i wniosku o wydanie wyroku bez rozprawy (art. 335 w zw. z art. 343 § 1 k.p.k.), a także naprawienie wyrządzonej szkody lub jej próbę^[70]. Choć sam przepis nie odwołuje się wprost do mediacji, to pozytywny wynik procedury mediacji karnej jest dla sądu przekonującym sygnałem, że oskarżony wyraził szczery żal i podjął realne kroki naprawcze. Mimo że dyrektywa ta ma charakter fakultatywny i jej zastosowanie należy do swobodnej oceny sądu, to ugoda mediacyjna dostarcza obiektywny dowód pozytywnej prognozy kryminologicznej, co znacznie zwiększa szanse na zastosowanie warunkowego zawieszenia wykonania kary.

Istotną instytucją mogącą przynieść korzyści dla sprawcy, jak również ofiary, jest tzw. umorzenie absorpcyjne, uregulowane w art. 11 k.p.k.^[71]. Zgodnie z tym przepisem, jeśli osoba była już prawomocnie ukarana za inne przestępstwo, a następnie toczy się przeciwko niej sprawa o występpek zagrożony karą pozbawienia wolności do 5 lat, to postępowanie można umorzyć. Warunkiem jest jednak, aby wymierzenie kolejnej kary było oczywiście niecelowe, biorąc pod uwagę rodzaj i wysokość kary już orzeczonej. Dodatkowo ważnym elementem tej regulacji jest klauzula dotycząca interesu pokrzywdzonego, a mianowicie interes pokrzywdzonego nie może sprzeciwiać się takiemu umorzeniu. Na gruncie tej regulacji pojawiają się wątpliwości — zwłaszcza co do realizacji praw pokrzywdzonego. Mianowicie, jeśli ofiara wyrazi zgodę na zakończenie postępowania karnego bez wymierzenia kary, do ewentualnego dochodzenia roszczeń pozostaje jej wyłącznie droga postępowania cywilnego, długa i kosztowna^[72]. Grzegorz Skrobotowicz postuluje, aby przed wydaniem postanowienia o umorzeniu absorpcyjnym strony były kierowane na mediację, gdyż ugoda stwarza możliwość szybkiego uzyskania rekompensaty materialnej i moralnej, a jednocześnie chroni

⁷⁰ Sławomir Hypś, „Komentarz do art. 69”, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. Alicja Grześkowiak i Krzysztof Wiak (Warszawa: C.H. Beck, 2026), 740.

⁷¹ Skrobotowicz, *Mediacja karna w świetle badań*, 144–145.

⁷² Skrobotowicz, *Mediacja karna w świetle badań*, 144–145.

pokrzywdzonego przed wtórną wiktyimizacją wynikającą z kosztownego procesu cywilnego[73]. Mediacja stanowiłaby więc w tym przypadku zabezpieczenie interesu ofiary. Taką samą opinię wyraża również Ewa Bieńkowska, która podkreśla, że jedynym realnym sposobem pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności naprawczej, zapewnienia interesu ofiary i wyeliminowania zjawiska wtórnej wiktyimizacji jest mediacja zakończona wykonaniem zobowiązań przez sprawcę[74]. Autorka argumentuje, że konieczne jest opóźnienie formalnego umorzenia do chwili faktycznego zaspokojenia roszczeń ofiary[75]. Bez takiego warunku umorzenie absorpcyjne staje się „iluzoryczne”, ponieważ pokrzywdzony nie uzyskuje żadnej realnej ochrony swoich praw. W tym kontekście wskazane postulaty doktrynalne wydają się szczególnie zasadne.

Korzyści dla sprawcy może przynieść również skazanie bez przeprowadzenia rozprawy na podstawie art. 335 k.p.k.[76], który stanowi, iż prokurator, zamiast z aktem oskarżenia, występuje do sądu z wnioskiem o wydanie na posiedzeniu wyroku skazującego i orzeczenie uzgodnionych z oskarżonym kar lub innych środków przewidzianych za zarzucany mu występki, uwzględniających również prawnie chronione interesy pokrzywdzonego. Kluczową przesłanką skorzystania z tej ścieżki jest wyraźne przyznanie się do winy przez oskarżonego oraz brak wątpliwości co do jego odpowiedzialności. Taka konstrukcja umożliwia skrócenie czasu oczekiwania na rozstrzygnięcie i odciążenie sądów, ale równocześnie stawia ofiarę w roli biernego uczestnika, pozbawionego pewności co do rzeczywistego zaspokojenia jej roszczeń w toku karnoprocesowym. Mediacja wydaje się wówczas niezbędna. Podobnie jak przy umorzeniu absorpcyjnym, warto najpierw poddać sprawę mediacji, a dopiero potem skorzystać z tej instytucji[77]. Ponadto, gdy mediacja zakończy się zawarciem ugody i sprawca faktycznie wypełni związane z nią zobowiązania, stanowi to dla sądu wiarygodny dowód właściwej postawy oskarżonego[78]. Skazanie bez rozprawy daje oskarżonemu realną możliwość negocjowania wymiaru kary

73 Ibidem

74 Bieńkowska, *Mediacja w sprawach karnych*, 10-11.

75 Ibidem.

76 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 46).

77 Skrobotowicz, *Mediacja karna w świetle badań*, 146.

78 Ibidem.

z prokuratorem, ma on realny wpływ na jej ostateczny wymiar, zyskuje pewność co do ostatecznego rozstrzygnięcia oraz unika długiego oczekiwania na wyrok.

Oprócz korzyści w postaci zastosowania łagodniejszych środków penalnych, mediacja pełni rolę wychowawczą, w szczególności w przypadku sprawców nieletnich. Wiąże się ona z poczuciem wstydu, nieprzyjemnego uczucia spowodowanego świadomością hańbiącego zachowania. Ludzie boją się być zawstydzonymi. Natomiast jak zauważył John Braithwaite, pozytywny wpływ na resocjalizację sprawcy może mieć zawstydzenie go przez bliską mu grupę społeczną, natomiast zawstydzenie go przed organami wymiaru sprawiedliwości już nie^[79]. Związane jest to z tym, że jeżeli sprawca będzie zawstydzany przez obce mu osoby, sędziów, prokuratorów, może poczuć się jeszcze bardziej wyalienowany ze społeczeństwa, poniżony, a co za tym idzie, nie będzie chciał podjąć działań zmierzających do powrotu na drogę zgodną z porządkiem prawnym i zasadami współżycia społecznego. Dodatkowo spotkanie medacyjne, poprzez swą mniej sformalizowaną formułę, powoduje że sprawcy odczuwają większy wstyd przed m.in. osobą mediatora, ofiarą, rodzicami ofiary lub swoimi. W postępowaniu sądowym sprawca staje wobec instytucji wymiaru sprawiedliwości, które codziennie rozpatrują wiele podobnych spraw. Może to w jego odczuciu zmniejszać wagę popełnionego czynu poprzez świadomość, że jego sprawa jest jednym z wielu przypadków do rozstrzygnięcia. Spotkanie „twarzą w twarz” z ofiarą angażuje go bardziej, wpływa na intensyfikację doświadczenia emocjonalnego. Poprzez to skłania do refleksji, co jest przesłanką kluczową dla zmiany postawy.

6 | Podsumowanie

Mediacja nie jest uniwersalnym rozwiązaniem dla każdego przestępstwa w Polsce, jednak w wielu przypadkach może stanowić wartościową alternatywę dla drogi sądowej oraz daje możliwość wypracowania rozwiązań, które wykraczają poza tradycyjne sankcje karne. Pozwala na rzeczywistą poprawę sytuacji zarówno ofiary, jak i sprawcy, oraz pełni istotną rolę w systemie wymiaru sprawiedliwości, umożliwiając sprawcom i ofiarom dojście do porozumienia bez konieczności przechodzenia przez pełny proces sądowy.

⁷⁹ Marzena Kruk, „Mediacja między pokrzywdzonym a sprawcą przestępstwa jako forma rozwiązywania konfliktów” *Archiwum Kryminologii*, nr 29-30 (2008): 845-846.

Mediacja karna przynosi również wymierne korzyści społeczno-ekonomiczne, skracając czas postępowań, odciążając instytucje wymiaru sprawiedliwości i optymalizując wydatki budżetowe na wymiar sprawiedliwości. Jest ona szansą na stworzenie bardziej zrównoważonego systemu wymiaru sprawiedliwości.

Nawet jeśli mediacja nie zakończy się ugodą, nie musi oznaczać to jej niepowodzenia, gdyż stwarza stronom unikalną przestrzeń do wyartykułowania własnych potrzeb oraz bycia wysłuchanym. Należy jednak podkreślić, że choć mediacja jest powszechnie postrzegana jako rozwiązanie ekonomiczne, jej opłacalność nie ma charakteru bezwzględnego. W niektórych przypadkach koszty postępowania mediacyjnego mogą być porównywalne, a nawet wyższe niż w postępowaniu sądowym, zwłaszcza gdy wymaga ona wielu spotkań lub gdy strony korzystają z pomocy profesjonalnych pełnomocników. Nawet mimo braku konsensusu, mediacja uświadamia uczestnikom, że ich konflikt wymaga rozstrzygnięcia przez sąd, który podejmie wiążącą decyzję^[80]. W ten sposób pełni ona funkcję nie tylko pojednawczą, ale także porządkującą i przygotowującą strony do dalszego postępowania.

Bibliografia

- Bieńkowska, Ewa. *Mediacja w sprawach karnych*. Warszawa: Ministerstwo Sprawiedliwości, 2011.
- Bieńkowska, Ewa. *Poradnik mediatora [mediacja od A do Z; wzory pism; akty prawne]*. Warszawa: Wydawnictwo Zrzeszenia Prawników Polskich, 1999.
- Bilewicz, Małgorzata. „Preventing secondary victimization of disabled people.” *Resocjalizacja Polska*, nr 16 (2018): 39-48. <https://doi.org/10.22432/pjsr.2018.16.04>.
- Cieply, Filip. „O dowartościowanie retrybtywnej racjonalizacji kary.” W *Hominum causa omne ius constitutum est. Księga Jubileuszowa ku czci Profesora Alicji Grześkowiak*, red. Antoni Dębiński, Małgorzata Gałązka, Radosław Hałas i Krzysztof Wiak, 231-246. Lublin: Wydawnictwo KUL, 2006.
- Cieply, Filip. „Sprawiedliwość naprawcza wobec przestępstwa.” W *Mediacja w teorii i praktyce*, red. Andrzej Gretkowski i Danuta Karbarz, 189-200. Stalowa Wola: Oficyna Wydawnicza Fundacji Uniwersyteckiej, 2009.

⁸⁰ Monika Płatek, „Wstęp I, czyli o miejscu i roli sprawiedliwości naprawczej w systemie sprawiedliwości karnej”, [w:] *Sprawiedliwość naprawcza. Idea. Teoria. Praktyka*, red. Monika Płatek i Michał Fajst (Warszawa: Liber, 2005), 18.

- Consedine, Jim. *Sprawiedliwość naprawcza. Przywrócenie ładu społecznego*, tłum. Michał Wołodźko, Kacper Gradoń. Warszawa: Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej, 2004.
- Foucault, Michel. *Nadzorować i karać: narodziny więzienia*, tłum. Tadeusz Komendant. Warszawa: Wydawnictwo Aletheia, 2009.
- Hanas, Katarzyna. „Sprawiedliwość naprawcza w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującej decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW a unormowania polskie.” *Prokuratura i Prawo*, nr 5 (2015): 45-59. <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/numer-5-2015>.
- Hollósvölgyi, Máté. „What does restorative justice promise?” *European Journal of Probation* 17, nr 1 (2025): 21-34. <https://doi.org/10.1177/20662203251319907>.
- Hypś, Sławomir. „Komentarz do art. 66.” W *Kodeks karny. Komentarz*, red. Alicja Grześkowiak i Krzysztof Wiak, 719-725. Warszawa: C.H. Beck, 2026.
- Hypś, Sławomir. „Komentarz do art. 69.” W *Kodeks karny. Komentarz*, red. Alicja Grześkowiak i Krzysztof Wiak, 735-741. Warszawa: C.H. Beck, 2026.
- Kania-Chramęga, Agnieszka. „Znaczenie naprawienia szkody oraz pojednania pomiędzy pokrzywdzonym a sprawcą w procesie sądowego wymiaru kary. Uwagi na tle wybranych regulacji karnomaterialnych.” *ADR. Arbitraż i Mediacja*, nr 2(38) (2017): 65-76. <https://journals.indexpopernicus.com/api/file/viewByFileId/295910>.
- Kokot, Rajnhard. „Idea sprawiedliwości naprawczej z perspektywy projektowanych zmian kodeksu karnego.” *Ius Novum* 7, nr 2 (2013): 27-47. <https://iusnovum.lazarski.pl/iusnovum/article/view/221/430>.
- Kruk, Marzena. „Mediacja między pokrzywdzonym a sprawcą przestępstwa jako forma rozwiązywania konfliktów.” *Archiwum Kryminologii XXIX-XXX* (2008): 837-851. <https://doi.org/10.7420/ak2007-2008bn>.
- Lewandowska-Pierzynka, Iwona. „Wpływ mediacji na wymiar wychowawczy nieletnich sprawców.” W *Mediacja: sztuka kompromisu*, red. Marcin Romanowski, 101-119. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, 2023.
- Łukawska-Malicka, Magdalena. „Czym jest sprawiedliwość naprawcza? Istota i zarys problematyki.” *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius* 69, nr 2 (2022): 43-59. <https://journals.umcs.pl/g/article/viewFile/14299/10159>.
- Marek, Andrzej. „Funkcje kary pozbawienia wolności na tle zmian polityki karnej.” W *X lat obowiązywania Kodeksu karnego wykonawczego*, red. Stefan Leleń i Grażyna B. Szczygieł, 61-76. Białystok: Temida 2, 2009.
- Marshall, Tony F. *Restorative Justice: An Overview*. London: Home Office, 1999.
- Płatek, Monika. „Wstęp I, czyli o miejscu i roli sprawiedliwości naprawczej w systemie sprawiedliwości karnej.” W *Sprawiedliwość naprawcza. Idea. Teoria. Praktyka*, red. Monika Płatek i Michał Fajst, 9-31. Warszawa: Liber, 2005.
- Różyńska, Joanna. „Koncepcja sprawiedliwości naprawczej.” *Jurysta*, nr 1 (2005): 5-14.

- Siedlecka-Andrychowicz, Agnieszka. „Mediacja w sprawach karnych i sprawach o wykroczenia.” W *Mediacje. Teoria i praktyka*, red. Ewa Gmurzyńska i Rafał Morek, 381-406. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Siedlecka-Andrychowicz, Agnieszka. „Wykorzystanie mediacji oraz programów sprawiedliwości naprawczej w konfliktach występujących w środowisku akademickim – przykład Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej i Polski.” W *Mediacja: od rozmowy do porozumienia*, red. Marcin Romanowski, 115-128. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, 2022.
- Sitarska, Anna. „Przemoc w rodzinie a mediacja.” *Prokuratura i Prawo*, nr 1 (2006): 56-74. <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/numer-1-2006>.
- Sitarz, Olga. „Bariery prawne szerszego rozwoju mediacji w sprawach karnych i postulaty de lege ferenda.” W *Mediacja: sztuka kompromisu*, red. Marcin Romanowski, 13-24. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, 2023.
- Skrobotowicz, Grzegorz. „Mediacja karna w Polsce – ponad dwadzieścia lat działania instytucji – próba oceny.” W *Mediacja: od rozmowy do porozumienia*, red. Marcin Romanowski, 61-78. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, 2022.
- Skrobotowicz, Grzegorz. *Mediacja karna w świetle badań*. Lublin: Wydawnictwo KUL, 2017.
- Skrobotowicz, Grzegorz. „Zalety mediacji karnej.” *Prokuratura i Prawo*, nr 2 (2012): 128-145. <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/numer-2-2012>.
- Steinborn, Sławomir. *Porozumienia w polskim procesie karnym. Skazanie bez rozprawy i dobrowolne poddanie się odpowiedzialności karnej*. Kraków: Zakamycze, 2005.
- Suchanek, Marek. „Mediacja jako metoda rozwiązywania konfliktów społecznych.” *Studia Administracyjne*, nr 10 (2018): 129-147. <http://dx.doi.org/10.18276/sa.2018.10-09>.
- Walczak, Beata. „Mediacja w sprawach karnych.” *Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie* 2, nr 6 (2012): 119-137. http://dlibra.bg.ajd.czest.pl:8080/Content/1555/Gubernaculum_02_6-119.pdf.
- Waluk, Janina. „Mediacja jako forma sprawiedliwości naprawczej – korzyści dla stron.” *Archiwum Kryminologii XXIX-XXX* (2008): 871-883. https://czasopisma.inp.pan.pl/index.php/ak/article/view/309/waluk_mediacja_jako_forma_spra_2007-2008BQ.pdf.
- Wójcik, Dobrochna. „Rola mediacji między pokrzywdzonym a sprawcą przestępstwa.” W *System Prawa Karnego. Zagadnienia ogólne*, t. 1, red. Andrzej Marek, 350-413. Warszawa: C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, 2010.
- Zielińska, Eleonora. *Mediacja w sprawach karnych o przemoc w rodzinie – skala i efektywność w praktyce polskiego wymiaru sprawiedliwości*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2017. <https://old.iws.gov.pl/wp->

-content/uploads/2018/08/IWS_Zieli%C5%84ska-E._Mediacja-w-spr.-karnych-o-przemoc-w-rodzinie.pdf.

Zielińska, Eleonora i Joanna Klimczak. *Zakres stosowania mediacji w sprawach karnych w praktyce wymiaru sprawiedliwości*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2020. https://old.iws.gov.pl/wp-content/uploads/2020/04/IWS_Zieli%C5%84ska-E.-Klimczak-J-Zakres-stosowania-mediacji-w-sprawach-karnych-w-praktyce-wymiaru-sprawiedliwo%C5%9Bci.pdf.



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>

Stan klęski żywiołowej a „ekologiczne” postulatory w Konstytucji RP – korelacje i konteksty

State of Natural Disaster versus “Ecological” Postulates in the Constitution of the Republic of Poland – Correlations and Contexts

Abstract

The article analyses the constitutional aspects of the state of natural disaster in the light of the state's constitutional duty to protect the environment. The starting point is the flood in south-western Poland in autumn 2024, which led to the first declaration of a state of natural disaster under the current Constitution and exposed the vagueness of the concepts of “natural disaster” and “technical failure”. The author considers whether a state of natural disaster could be declared in the case of extraordinary environmental pollution which does not directly threaten human health but may lead to an ecological disaster. The analysis covers Article 5 of the Constitution, with its principle of sustainable development, and the provisions on environmental protection (Articles 31, 68, 74 and 86), which may justify restrictions of rights and freedoms within broadly understood national security. The final reflection concerns a possible shift from an anthropocentric to an ecocentric constitutional approach, in which environmental protection could become an independent basis for introducing a state of emergency.

SŁOWA KLUCZOWE: stany nadzwyczajne, klęska żywiołowa, katastrofa naturalna, zanieczyszczenie, środowisko, zrównoważony rozwój, Konstytucja RP, ekologia, funkcje państwa.

KEY WORDS: extraordinary measures, state of natural disaster, natural catastrophe, pollution, environment, sustainable development, Constitution of the Republic of Poland, ecology, functions of the state.

MICHALINA PIKUZIŃSKA-KACZMAREK – studentka prawa, Uniwersytet Kaliski im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego, e-mail: 34361@uniwersytetkaliski.edu.pl, ORCID – 0009-0006-0575-0910.

1 | Wprowadzenie

Funkcjonowanie i stosowanie przepisów regulujących wprowadzenie stanu klęski żywiołowej poznaliśmy dzięki doświadczeniu powodzi w Polsce połu-

dniowo-zachodniej jesienią 2024 r. Był to pierwszy przypadek wprowadzenia stanu klęski żywiołowej uregulowanego w obecnie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej^[1]. Doświadczenie to nie rozwiązało jednak wątpliwości prawnoustrojowych związanych z tym stanem nadzwyczajnym, które nadal funkcjonują w sferze abstrakcyjnych rozważań – co jednak właściwe takim abstraktom, powodują spory chaos prawny, gdy się urealniają. Istotnym zagadnieniem rozstrzygającym o zasadności wprowadzenia stanu klęski żywiołowej jest zdefiniowanie występujących w art. 232 Konstytucji określeń „katastrofa naturalna” i „awaria techniczna”. Przypadkiem wartym rozważenia jest możliwość posłużenia się instytucją stanu klęski żywiołowej w sytuacji wystąpienia nadzwyczajnego zanieczyszczenia mogącego prowadzić do katastrofy ekologicznej na danym obszarze.

Kwestią nierozzerwalnie związaną z poruszoną problematyką jest polityka ochrony środowiska prowadzona przez państwo oraz konstytucyjne gwarancje związane z szeroko pojętym „prawem do czystego środowiska” – tu warto podkreślić, że *sensu stricto* obecna doktryna nie uznaje funkcjonowania takiego prawa podmiotowego w Konstytucji. Niezbędne okaże się także dokonanie wykładni terminu „zrównoważony rozwój”, użytego w art. 5 Konstytucji, określającym kardynalne zadania państwa polskiego.

2 | Katastrofa naturalna, awaria techniczna i konstytucyjne podstawy ochrony środowiska

Stan klęski żywiołowej to jeden z trzech zdefiniowanych w Konstytucji stanów nadzwyczajnych – jedyny wprowadzany, gdy zagrożone nie jest bezpieczeństwo państwa (jego suwerenność, ustrój czy terytorium), lecz bezpieczeństwo obywateli oraz mienie. Czynnikiem przyczynowym wprowadzenia tego stanu nie jest więc konflikt zewnętrzny czy napięcia wewnątrz państwa, lecz działanie żywiołów – tak w sposób lapidarny można określić okoliczności umożliwiające wprowadzenie stanu klęski żywiołowej. Regulacje ustawy o stanie klęski żywiołowej^[2] posługują się terminami „katastrofa naturalna” i „awaria

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

² Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 112).

techniczna”. W doktrynie konkretyzuje się, że „źródło zagrożenia nie tkwi (przynajmniej bezpośrednio) w działalności człowieka, ale jest wynikiem działania sił przyrody (katastrofa naturalna), niekiedy uruchomionych w wyniku działalności ludzkiej (awaria techniczna)”[3]. Jak zauważa także Eckart Klein, „nieszczęśliwy wypadek nie musi być spowodowany tylko przez awarię techniczną lub zaniedbanie człowieka, ale także może być skutkiem rozmyślnych działań (sabotaż, akty terroru)”[4] – tę myśl podziela polski ustawodawca. Dokonując jednak analizy raportów z posiedzeń Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Krzysztof Prokop w pracy *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku* konstatuje: „[katastrofa naturalna] jest wywołana przez siły przyrody, nad którymi człowiek nie zdołał zapanować – w pojęciu tym nie mieszczą się katastrofy związane z rozwojem cywilizacyjnym, np. awaria elektrowni atomowej. Dla tego typu wydarzeń adekwatne jest pojęcie awarii technicznych”[5]. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o stanie kłęski żywiłowej pod określeniem „awaria techniczna” należy rozumieć „gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości”[6]. Kwestią, która wydaje się sygnalizować rozdzźwięk, jest zdefiniowanie granicy między pojęciami „awarii technicznej” i „katastrofy naturalnej” w razie wystąpienia zdarzenia o charakterze odpowiadającym obydwu definicjom ustawowym. Do niejednoznacznych wniosków może prowadzić próba rozstrzygnięcia kwalifikacji konkretnych zdarzeń do jednej z kategorii wspomnianych przesłanek ustawowych wprowadzenia stanu kłęski żywiłowej. Czy w związku z powyższym np. wyciek substancji szkodliwej z cysterny, zanieczyszczający glebę i wody gruntowe oraz zagrażający poważnym skażeniem środowiska, jest awarią techniczną w myśl wspomnianej regulacji? Z jednej strony Piotr Winczorek, definiując „awarie techniczne”, podkreśla, że ich przyczyną jest „wadliwe funkcjonowanie lub zaprzestanie pracy przez urządzenia stworzone przez człowieka, lecz wykorzystujące siły przyrody”[7], w związku z czym

3 Krzysztof Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku* (Białystok: Temida 2, 2005), 103.

4 Ibidem.

5 Ibidem, 108.

6 Art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o stanie kłęski żywiłowej.

7 Piotr Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Warszawa: Liber, 2000), 295.

trudno zakwalifikować hipotetyczną cysternę jako urządzenie techniczne wykorzystujące siły przyrody. Z drugiej strony wspomniana ustawa wprowadza możliwość wywołania takiej awarii przez działania terrorystyczne (art. 3 ust. 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej) – co w sposób oczywisty nie nosi znamion klęski żywiołowej. Piotr Ruczkowski podsumowuje, że ustawodawca, „definiując pojęcia katastrofy naturalnej, awarii technicznej oraz klęski żywiołowej, posługuje się pojęciami nieostrymi, których interpretację pozostawia organowi uprawnionemu do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej”[8]. Ostatnie stwierdzenie podkreśla spory – jak na przepisy upoważniające do ograniczenia praw i wolności obywateli – margines decyzyjny przysługujący Radzie Ministrów. Wynika to z charakteru ustrojowego instytucji stanów nadzwyczajnych, wprowadzanych w „sytuacji szczególnego zagrożenia, kiedy zwykle środki prawne okażą się niewystarczające i trzeba zawiesić lub ograniczyć na pewien czas wolności i prawa obywatelskie, oraz zmienić kompetencje konstytucyjnych organów władzy przez istotne i nadzwyczajne zwiększenie uprawnień władzy wykonawczej”[9]. Tak szerokie kompetencje zakotwiczone są w art. 5 Konstytucji, określającym rudymen tarne zadania Rzeczypospolitej Polskiej. Czy jednak bezpośrednią przesłanką przekazania tych uprawnień jest jedynie zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom? Czy gra tu pewną rolę także ochrona środowiska? Jak stwierdził Krzysztof Oplustil, „zasada zrównoważonego rozwoju ma w Polsce rangę konstytucyjną, ponieważ obowiązek kierowania się nią jest wyrażony w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej”[10] – choć warto wspomnieć, że w znacznej części polska nauka prawa konstytucyjnego stwierdza, że obrona niepodległości i życia ludzkiego jest ważniejsza niż ochrona środowiska[11]. Mimo wszystko należy się tutaj zatrzymać nad konsekwencjami umieszczenia w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej określenia „zrównoważony

8 Piotr Ruczkowski, *Stan klęski żywiołowej. Komentarz* (Lex/el. 2002), komentarz do art. 3.

9 Marcin Kaźmierczuk, „Zasady funkcjonowania państwa podczas stanu klęski żywiołowej w III RP” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 4 (2005): 93.

10 Krzysztof Oplustil, „Funkcje państwa”, [w:] *Instytucje gospodarki rynkowej*, red. Marek Porzycki, Marcin Smaga, Tadeusz Włudyka (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), 135.

11 Piotr Chrobak, Adam Kurek, Andrzej Stelmach, „Struktura syntaktyczno-chronologiczna artykułu 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej a niepodległość państwa w relacji z innymi wartościami tego przepisu” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 3(79) (2024): 133. <https://doi.org/10.15804/ppk.2024.03.10>.

rozwój”. Koncepcja ta zakłada „harmonijne urzeczywistnianie celów gospodarczych, społecznych oraz środowiskowych. Nakłada więc na władze publiczne obowiązek ochrony środowiska, zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego współczesnym i przyszłym pokoleniom Polaków oraz wspieranie działań obywateli na rzecz jego ochrony”[12]. Regulacja ta skutkuje obecnością w Konstytucji Rzeczypospolitej szeregu postulatów i gwarancji: z „dobra wspólnego” wskazywanego w art. 1 wywodzi się potrzebę projektowania długofalowej polityki środowiskowej; art. 31 jest podstawą ograniczenia praw i wolności ze względu na ochronę środowiska; w art. 68 wskazuje się na obowiązek władz publicznych zapobiegania szkodliwym skutkom degradacji środowiska; w art. 74 wymieniony jest szereg obowiązków państwa, takich jak prowadzenie polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne, ochrona środowiska, wspieranie działań obywateli na rzecz poprawy stanu środowiska oraz pozytywne prawo jednostki do otrzymania informacji o stanie i ochronie środowiska – związane z prawem dostępu do informacji publicznej z art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej i z niego wynikające, uregulowane jednak w osobnym artykule ze względu na szczególny charakter przedmiotu regulacji[13]. Ponadto art. 86 zawiera jedną z podstawowych i pierwotnych zasad związanych ze środowiskiem naturalnym – zasadę „zanieczyszczający płaci”. W związku z deklarowanym przez państwo zadaniem zagwarantowania jednostce odpowiednich pod względem ekologicznym warunków życia i rozwoju wywodzi się z art. 5 także zadanie czuwania nad niepogarszaniem się stanu środowiska, a idąc dalej – nawet jego poprawy[14]. Pojawia się więc we współczesnej doktrynie pogląd, iż Konstytucja zezwala na ograniczenie praw i wolności jednostek w celu prewencji, konserwacji czy restytucji środowiska. Zgodnie z regułą wniosku *a fortiori* – z większego na mniejsze – skoro dozwolone jest ograniczenie ze względu na dobro obiektywnie mniej ważne, czyli ochronę środowiska, tym bardziej uzasadnione jest ograniczenie tych praw ze względu na ochronę życia i zdrowia

12 Maciej Matuszewski, Wojciech Matuszewski, „Ochrona środowiska”, [w:] *Institucje gospodarki rynkowej*, red. Marek Porzycki, Marcin Smaga, Tadeusz Włudyka (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), 509.

13 Maciej Gapski, „Zwalczanie bezczynności i przewlekłości postępowania w sprawach udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie” *Prawo i Więź*, nr 1(35) (2021): 61. <https://doi.org/10.36128/priw.vi35.129>.

14 Katarzyna Szwed, „Konstytucyjny obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 3(67) (2022): 68. <https://doi.org/10.15804/ppk.2022.03.05>.

w razie klęski żywiołowej. Zasadne więc wydaje się postawienie pytania, czy w związku z postępującą tendencją do zastępowania postawy antropocentrycznej ekocentryczną możliwe będzie w przyszłości wprowadzenie stanu klęski żywiołowej ze względu tylko na ochronę środowiska.

3 | Ochrona środowiska jako element bezpieczeństwa narodowego

Systematyzacja interesów narodowych określonych w oparciu o art. 5 Konstytucji, opracowana przez Pawła Skorut, kategoryzuje jako cel „ważny” (lecz nie „żywotny”, czyli niezbędny dla przetrwania państwa i jego obywateli) „stworzenie warunków do należytej ochrony środowiska naturalnego”^[15]. Ponieważ bezpieczeństwo narodowe może być rozumiane jako „stan uzyskany w efekcie spełniania przez państwo funkcji wewnętrznej, przejawiający się ochroną – w ujęciu szerokim – porządku konstytucyjnego, życia i zdrowia obywateli, majątku narodowego, a także skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych”^[16], to treść art. 5 ma bezpośrednie przełożenie na podejmowane przez państwo działania mające na celu zaniechanie lub zminimalizowanie zagrożeń, których celem może być destabilizacja wewnętrzna i polityczna państwa polskiego^[17]. Z potrzeby realizacji tych zadań wynikają prerogatywy Rady Ministrów do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej i ograniczenia praw i wolności wskazanych enumeratywnie w art. 233 ust. 3 Konstytucji.

4 | Podsumowanie

Podsumowując: instytucja stanu klęski żywiołowej, mająca za cel stabilizację bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, jest narzędziem realizacji funkcji państwa wyrażonych normami wynikającymi bezpośrednio z zasady ustro-

¹⁵ Paweł Skorut, „Konstytucyjne cele strategiczne III RP wektorem strategii bezpieczeństwa wewnętrznego państwa”, [w:] *Protegere et Prodesse*, cz. XI, red. Janusz Falecki, Rafał Kochańczyk, Piotr Sowizdraniuk (Katowice: Szkoła Policji, 2018), 21.

¹⁶ Bernard Wiśniewski, Sławomir Zalewski, Dariusz Podleś, Katarzyna Kozłowska, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej* (Warszawa: Akademia Obrony Narodowej, 2004), 14.

¹⁷ Skorut, „Konstytucyjne cele strategiczne III RP”, 21.

jowej zawartej w art. 5 Konstytucji. Doktryna jednak pozostawia nierozstrzygnięte pytanie, czy uzasadnione byłoby wprowadzenie stanu nadzwyczajnego dla ochrony środowiska naturalnego zagrożonego w wyniku nadzwyczajnego zanieczyszczenia niezagrażającego zdrowiu obywateli. Ocena adekwatności stosowanych środków zależeć będzie od prezentowanej przez władze państwowe postawy – oczywiściej dotychczas antropocentrycznej lub zyskującej zwolenników ekocentrycznej, wynikającej z Heideggerowskiej „rewizji stánowiska człowieka w kosmosie”^[18] i zmierzającej do nonantropocentrycznej orientacji systemów prawnych.

Bibliografia

- Chrobak, Piotr, Adam Kurek, Andrzej Stelmach. „Struktura syntaktyczno-chronologiczna artykułu 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej a niepodległość państwa w relacji z innymi wartościami tego przepisu” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 3(79) (2024): 127–138. <https://doi.org/10.15804/ppk.2024.03.10>.
- Gapski, Maciej. „Zwalczanie beczynności i przewlekłości postępowania w sprawach udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie” *Prawo i Więż*, nr 1(35) (2021): 60–83. <https://doi.org/10.36128/priw.v135.129>.
- Hoły-Łuczaj, Magdalena. *Radykalny nonantropocentryzm. Martin Heidegger i ekologia głęboka*. Warszawa–Rzeszów: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, 2018.
- Kaźmierczuk, Marcin. „Zasady funkcjonowania państwa podczas stanu klęski żywiołowej w III RP” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 4 (2005): 85–93.
- Matuszewski, Maciej, Wojciech Matuszewski. „Ochrona środowiska”, [w:] *Instytucje gospodarki rynkowej*, red. Marek Porzycki, Marcin Smaga, Tadeusz Włudyka, 497–536. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Oplustil, Krzysztof. „Funkcje państwa”, [w:] *Instytucje gospodarki rynkowej*, red. Marek Porzycki, Marcin Smaga, Tadeusz Włudyka, 130–137. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Prokop, Krzysztof. *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*. Białystok: Temida 2, 2005.
- Ruczkowski, Piotr. *Stan klęski żywiołowej. Komentarz*. Lex/el. 2002.
- Skorut, Paweł. „Konstytucyjne cele strategiczne III RP wektorem strategii bezpieczeństwa wewnętrznego państwa”, [w:] *Protegere et Prodesse*, cz. XI, red. Janusz

¹⁸ Magdalena Hoły-Łuczaj, *Radykalny nonantropocentryzm. Martin Heidegger i ekologia głęboka* (Warszawa–Rzeszów: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, 2018), 10.

- Falecki, Rafał Kochańczyk, Piotr Sowizdraniuk, 17–28. Katowice: Szkoła Policji, 2018.
- Szwed, Katarzyna. „Konstytucyjny obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 3(67) (2022): 66–77. <https://doi.org/10.15804/ppk.2022.03.05>.
- Winczorek, Piotr. *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa: Liber, 2000.
- Wiśniewski, Bernard, Sławomir Zalewski, Dariusz Podleś, Katarzyna Kozłowska. *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej, 2004.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.
For guidelines on the permitted uses refer to
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>

glosy



Glosa aprobująca do uchwały NSA, sygn. III FPS 1/25, wraz z oceną jej skutków proceduralnych

*Approving Gloss on the Resolution of the Supreme Administrative Court, Ref.
III FPS 1/25, with an Assessment of Its Procedural Effects*

Abstract

The resolution of June 16, 2025, ref. III FPS 1/25, finally ended the judicial dispute over the issue of delivering a copy of the order, i.e., whether it should be delivered to the obligated party or to the representative appointed in the main (tax assessment) case. Its procedural effects are currently particularly important in practice. It should be remembered that the delivery of this copy results in the suspension of the limitation period for the tax liability. It is likely that in a large number of proceedings, whether ongoing or already concluded, there have been defects in this respect. It is therefore necessary to consider whether the limitation period has been effectively suspended and, if the decision is already final, whether it can be declared invalid.

SŁOWA KLUCZOWE: odpis zarządzenia zabezpieczenia, bieg przedawnienia, zawieszenie, nieważność decyzji

KEYWORDS: copy of the security order, limitation period, suspension, invalidity of the decision

JUSTYNA SKWIROWSKA – doktor nauk prawnych, Uniwersytet SWPS, e-mail: jskwirowska@swps.edu.pl, ORCID – 0000-0002-0701-2202.

I | Wstęp

Dnia 16 czerwca 2025 r. NSA wydał uchwałę kończącą spór co do tego, czy odpis zarządzenia zabezpieczenia powinien być doręczany zobowiązanemu, czy pełnomocnikowi ustanowionemu w sprawie wymiarowej. Wymagał on przede wszystkim rozstrzygnięcia kwestii odrębności postępowania w zakresie wydania zarządzenia zabezpieczenia w myśl przepisów uregulowanych w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 132 z późn. zm., dalej: „u.p.e.a.”) od samego postępowania wymiarowego prowadzonego w oparciu o normy wynikające z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 111 z późn. zm., dalej: „OP”). Zdaniem NSA, odpis powinien być doręczany pełnomocnikowi. Niniejszy artykuł nie ma na celu polemiki ze zdaniem przedstawionym przez NSA w przedmiotowej uchwale.

Jedynie na marginesie wskazuję, iż pogląd ten postrzegam jako prawidłowy, a argumentacja podniesiona przez NSA (wyżej opisana) jest przekonująca. Z uwagi z kolei na trwający od lat spór orzeczniczy, pozytywnie należy ocenić samo jej podjęcie. Same zagadnienia prawidłowości doręczenia aktów wywołujących określone skutki prawne, jak np. zawieszenie biegu terminu przedawnienia w zainicjowanej określonej procedurze, są szczególnie istotne, albowiem wpływają niezmiernie często na sam byt całej procedury i mogą skutkować brakiem wejścia do obrotu prawnego rozstrzygnięcia ją kończącego. Pewność prawa, którą z założenia mają zapewnić uchwały NSA¹, jest tu ze wszech miar pożądana.

Założeniem niniejszego artykułu jest omówienie skutków proceduralnych (najbardziej istotnych obecnie dla praktyki) takiego poglądu zaprezentowanego przez Sąd. Mam tu na myśli analizę wpływu wadliwości doręczenia odpisu, tj. zobowiązanemu zamiast pełnomocnikowi, na skuteczność zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego oraz ewentualnie kompetencję organu podatkowego do stwierdzenia nieważności decyzji wydanej w postępowaniu, gdzie takie zawieszenie było skutkiem takiego doręczenia. Należy pamiętać, że po wydaniu uchwały zapewne jest bardzo wiele postępowań, w których takie uchybienie miało miejsce. Rozstrzygnięcie powyższych wątpliwości jest zatem

¹ Paweł Ochmann, „Uchwały NSA w świetle konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziów oraz ich podległości tylko Konstytucji i ustawom” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 40 (2017): 36.

teraz^[2] niezmiernie ważne, ponieważ będą one występować z wielką dozą prawdopodobieństwa w wielu sprawach. Zarówno na etapie toczących się postępowań, jak i już prawomocnie zakończonych.

Wstępnie stawiam hipotezę, iż w omawianej sytuacji nie dojdzie do zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, natomiast nie będzie możliwe stwierdzenie nieważności decyzji z powodu takiego uchybienia w postępowaniu podatkowym.

2 | Doręczenie odpisu zarządzenia zabezpieczenia – uchwała NSA III FPS 1/25

Od dłuższego czasu w orzecznictwie sądów administracyjnych występował spór co do tego, czy odpis zarządzenia zabezpieczenia powinien być doręczony zobowiązanemu, czy też pełnomocnikowi ustanowionemu w sprawie wymiarowej.

W pierwszym nurcie poglądów judykatury akcentowano odrębność samego postępowania wymiarowego *de facto* połączonego z ewentualną decyzją o zabezpieczeniu (nierozstrzygającą przecież co do istoty sprawy), od trybu, w którym jest wydawane zarządzenie zabezpieczenia. Wskazywano na to, iż są to oddzielne postępowania regulowane innymi przepisami proceduralnymi, tj. OP i u.p.e.a. To z kolei miałoby przesądzać, że pełnomocnik ustanowiony w sprawie wymiarowej nie jest właściwy do doręczenia odpisu zarządzenia o zabezpieczeniu. Winien on być doręczony bezpośrednio zobowiązanemu^[3].

W drugim z kolei twierdzono odwrotnie. Sama procedura zabezpieczenia wykonania zobowiązania podatkowego nie ma cech oddzielnego postępowania, ma wyłącznie charakter incydentalny względem postępowania głównego (wymiarowego). To następnie musi wpływać na samą kwestię doręczenia, tj. jeżeli w sprawie wymiarowej podatnik ustanowił pełnomocnika, to do niego powinien być doręczony odpis zarządzenia zabezpieczenia^[4].

² Z czasem rozważania podjęte w artykule tracą na ważności, ponieważ organy z pewnością będą stosowały się do uchwały.

³ Wyrok NSA z 12.05.2017 r., II FSK 1939/15, LEX nr 2299703.

⁴ „postępowanie zabezpieczające prowadzone w toku wszczętego i toczącego się postępowania podatkowego niewątpliwie ma charakter szczególny i pomocniczy względem właściwej egzekucji, ponieważ jego celem jest stworzenie warunków do przeprowadzenia w przyszłości wykonania obowiązku dochodzonego przez wierzyciela. Skoro jednak jest prowadzone w toku wszczętego i prowadzonego postępowania podatkowego, kontroli podatkowej lub kontroli celnoskarbowej,

Dnia 16 czerwca 2025 r. opisana rozbieżność orzecznictwa została zakończona uchwałą NSA, której sentencja była następująca: „doręczenie zarządzenia zabezpieczenia w trybie art. 155b § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2025 poz. 132) w wykonaniu decyzji o zabezpieczeniu, o której mowa w art. 33 § 2 w zw. z art. 33 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111), powinno nastąpić do rąk pełnomocnika ustanowionego i zgłoszonego przez podatnika w postępowaniu podatkowym (kontroli podatkowej lub kontroli celno-skarbowej)”[5].

Za przyjęciem takiego wyniku wykładni przemawiały takie oto argumenty:

- postępowanie zabezpieczające ma charakter wypadkowy do postępowania wymiarowego. Jest ono, po pierwsze, immanentnie związane z postępowaniem kończącym się wydaniem decyzji o zabezpieczeniu (służy bowiem jej wykonaniu, jest niejako kolejnym, niezbędnym jego etapem), a ono nie jest odrębne od wymiarowego. Po drugie zaś toczy się ono obok trwającego postępowania podatkowego, kontroli podatkowej lub celno-skarbowej. Upraszczając, NSA postrzega je jako po prostu następne stadium postępowania wypadkowego, w którym jest wydawana decyzja zabezpieczająca. Skoro ona musi być doręczona na ręce pełnomocnika ustanowionego w sprawie głównej, to także taka sama reguła winna być stosowana do odpisu zarządzenia;
- ustawodawca przewidział możliwość łącznego doręczenia decyzji o zabezpieczeniu oraz odpisu zarządzenia zabezpieczenia. *De lege lata* zostało to unormowane w art. 155b § 1a u.p.e.a. A mianowicie, w przypadku gdy doręczenie odpisu zarządzenia po doręczeniu decyzji o zabezpieczeniu, o której mowa w art. 33 OP, mogłoby utrudnić lub

co wyraźnie akcentuje ustawodawca w art. 33 § 2 O.p., oznacza to, że stanowi postępowanie incydentalne w ramach tych postępowań, zmierzające do zabezpieczenia powyższych celów i interesów wierzyciela podatkowego. W takiej sytuacji nie ma ono charakteru odrębnego od tych postępowań, stanowiąc ich immanentną część, jako zmierzające - w sytuacji uzasadnionej obawy, że zobowiązanie podatkowe, którego dotyczą te postępowania, nie zostanie wykonane - do zabezpieczenia w ich ramach zagrożonych roszczeń wierzyciela podatkowego. Decyzja o zabezpieczeniu, wydawana na podstawie art. 33 § 1 i 2 o.p., łączy się ściśle z toczącym się postępowaniem podatkowym, bowiem to w tej decyzji organ określa przybliżoną kwotę zobowiązania, które ma podlegać zabezpieczeniu.” – wyrok NSA z 19.04.2024 r., I FSK 750/20, LEX nr 3931193.

⁵ Uchwała NSA z 16.06.2025 r., III FPS 1/25, ONSAiWSA 2025, nr 5, poz. 64.

udaremnić dokonanie zabezpieczenia, organ egzekucyjny lub egzekutor wraz z odpisem zarządzenia zabezpieczenia doręcza zobowiązanemu tę decyzję o zabezpieczeniu. Co z kolei w najnowszym dorobku orzeczniczym jest bezsporne (a było to już powyżej sygnalizowane) – sama decyzja o zabezpieczeniu winna być doręczana pełnomocnikowi ustanowionemu w sprawie wymiarowej. Jeśli więc sam odpis miałby być doręczany zobowiązanemu, doszłoby w istocie do niebywałego wręcz stanu prawnego. Z jednej strony (przy spełnieniu hipotezy wyżej zacytowanej regulacji) decyzja zabezpieczająca byłaby kierowana do pełnomocnika, a sam odpis do podatnika. Zdaniem NSA: „nie sposób zaakceptować w takim przypadku stanowiska, że decyzja o zabezpieczeniu doręczana jest pełnomocnikowi, zaś zarządzenie o zabezpieczeniu, jako pierwsza czynność w odrębnym postępowaniu, powinno być doręczone samemu zobowiązanemu. Byłoby to nieracjonalne i niecelowe, a przede wszystkim sprzeczne z treścią wspomnianego wyżej przepisu”^[6].

- przeciwny wniosek interpretacyjny godziłby w interesy zobowiązanego. Oparto się w tym przypadku na następującym toku rozumowania: skoro podatek ustanowił pełnomocnika, to jego celem jest także zapewnienie stałego odbioru korespondencji przez tę właśnie osobę. On sam zostaje zaś pozbawiony tego obowiązku^[7].

⁶ *Ibidem*.

⁷ W mojej ocenie, tego rodzaju argument zasługuje ze wszech miar na aprobatę. Jest on konsekwencją (można tak to nazwać) zdroworozsądkowego podejścia do interpretacji przepisów. Można by jeszcze dodać jeden niezmiernie ważny argument. Odnoszący się jednak wyłącznie do korzystania z usług profesjonalnych pełnomocników (OP pozwala bowiem na ustanowienie pełnomocnikiem każdej osoby mającej pełną zdolność do czynności prawnych, a nie wyłącznie osoby wykonującej zawód zaufania publicznego, jak adwokat, radca prawny, doradca podatkowy). W praktyce, profesjonalści przekazują przecież korespondencję swoim mocodawcom wraz z wytłumaczeniem jej treści. Nic zaskakującego ani szokującego nie ma w stwierdzeniu, że rozstrzygnięcia, pisma w sprawie organów nie są zrozumiałe dla ogółu społeczeństwa. Poprawne zapoznanie się z ich treścią wymaga specjalistycznej wiedzy. Zatem, mocodawca ma słuszne prawo oczekiwać, że profesjonalista dokładnie wyjaśni mu, jakie skutki prawne wiążą się z konkretnym pismem w sprawie. Dokonując wykładni tej regulacji w oparciu o kryterium interesu zobowiązanego należałoby mieć to na względzie. Zostałby on bowiem pozbawiony tego profesjonalnego wsparcia z uwagi na zawile regulacje (tj. czy postępowanie zabezpieczające na gruncie u.p.e.a. jest oddzielnym postępowaniem od wymiarowego, czy tylko incydentalnym), o których to skomplikowaniu nie ma nawet bardzo często żadnej wiedzy.

Przedmiotowa uchwała, z racji samej swojej natury, zakończyła spory orzecznicze co do kwestii doręczenia odpisu zarządzenia zabezpieczenia.

Niezmiernie istotne z perspektywy praktyki są skutki proceduralne nieprawidłowego doręczenia odpisu. A mianowicie, czy przy ich wystąpieniu dochodzi do zawieszenia biegu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Następnie zaś, czy jeżeli sprawa została już prawomocnie zakończona (a wystąpiło w niej zawieszenie z tego powodu) występują podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji wymiarowej.

Skutek materialnoprawny w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia a doręczenie zarządzenia zabezpieczenia zobowiązanemu zamiast pełnomocnikowi ustanowionemu w postępowaniu wymiarowym

Stosownie do art. 70 § 6 pkt 4 OP, bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu, z dniem doręczenia postanowienia o przyjęciu zabezpieczenia, o którym mowa w art. 33d § 2, lub doręczenia zarządzenia zabezpieczenia w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Po pierwsze więc, już z samej literalnej treści powyższego przepisu można wyprowadzić konkluzję, wedle której doręczenie odpisu zarządzenia zobowiązanemu, a nie pełnomocnikowi ustanowionemu w sprawie wymiarowej, nie będzie skutkowało zawieszeniem biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Ustawodawca *expressis verbis* wskazuje przecież na „doręczenie”. Jeżeli było ono nieprawidłowe, to nie sposób dojść do przekonania o jego skuteczności. Wykładnia przeciwna prowadziłaby bowiem do nieracjonalnych efektów. Mianowicie, organy mogłyby nie przestrzegać przepisów normujących reguły doręczeń, a i tak ich działania (niezgodne *nota bene* z normami prawnymi) wywoływałyby określone skutki prawne. Mogłyby zatem tychże norm nie stosować i to praktycznie bez żadnych konsekwencji prawnych. Trudno zaakceptować taki rezultat interpretacji przepisów.

Podobny pogląd został także wyrażony w uchwale NSA o sygn. I FPS 3/18:

„Przed wszystkim należy podkreślić, że przepisy dotyczące doręczeń mają m. in. funkcje gwarancyjne dla strony. Tak je należy postrzegać. Strona po

to ustanawia pełnomocnika, aby ten prowadził jej sprawę. Jest to wyraz staranności w zakresie prowadzenia swych spraw. To pełnomocnik procesowy ma w sposób profesjonalny pilnować w toku postępowania interesów podatnika. Strona może nie mieć świadomości, a przede wszystkim wiedzy w zakresie skutków prawnych otrzymanej informacji, że z określonym co do daty dniem, na skutek przesłanki z art. 70 § 6 pkt 1 O.p., nastąpiło zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego podatnika za wskazany okres rozliczeniowy. Stąd też wszelkie pisma kierowane przez organ podatkowy powinny być kierowane do pełnomocnika. Doręczenie wprowadzie jest czynnością materialno-techniczną, regulowaną przez przepisy procesowe. Wywołuje jednak daleko idące skutki materialnoprawne. W przypadku bowiem doręczenia zawiadomienia o prawidłowej treści, które spełnia przesłanki formalne oraz przesłanki materialnoprawne, co do rzeczywistego przebiegu zdarzeń, przed upływem terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, dochodzi do zawieszenia biegu terminu przedawnienia. W żaden sposób zatem nie można uchybienia w zakresie naruszenia art. 145 § 2 O.p. oceniać w charakterze wpływu na wynik sprawy. Brak prawidłowego doręczenia zawsze w sposób istotny rzutuje na rozstrzygnięcie. Przyjęcie zaś odmiennej tezy, że naruszenie tego przepisu w określonym stanie faktycznym może nie mieć wpływu na wynik sprawy, niweczyłoby funkcje gwarancyjne art. 145 § 2 O.p. Stąd też odpowiedź na drugie pytanie powinna brzmieć: Uchybienie w realizacji powyższego obowiązku winno być traktowane jako brak ziszczenia się materialnoprawnego skutku przewidzianego w art. 70 § 6 pkt 1 O.p.”[8]

Pomimo tego, że przedmiotowa uchwała nie odnosiła się do zagadnienia nieprawidłowego doręczenia odpisu zarządzenia o zabezpieczeniu, to w mojej ocenie winna ona być uznana za rozstrzygającą kwestię analogiczną. Identycznie bowiem, skutki materialnoprawne są powiązane ze zdarzeniem, jakim jest doręczenie konkretnego aktu przez organ. Jedyna różnica polega na tym, iż uchwała dotyczyła zawiadomienia o zawieszeniu z powodu wszczętego postępowania karnoskarbowego. NSA stwierdził jednoznacznie, że uchybienia związane z doręčeniami (tj. zamiast pełnomocnikowi, bezpośrednio podatnikowi) prowadzą do braku zawieszenia biegu terminu przedawnienia. Brak przyjęcia identycznej normy co do odpisu zarządzenia

zabezpieczenia godziłby w zasadę niedyskryminacji, mającą swoje źródło w Konstytucji RP.

Wykładnia przepisów prowadząca do naruszenia zasady równości (jeżeli nie są spełnione warunki umożliwiające różnicowanie) jest z kolei niedopuszczalna^[9].

W tym miejscu wymaga zaznaczenia, że nie jest dopuszczalne, aby różnicować sytuację prawną podmiotów prawa bez żadnego uzasadnienia^[10].

Stosownie do orzecznictwa TK odstępianie od przedmiotowej zasady jest uzasadnione przy spełnieniu następujących przesłanek:

- „- odstępstwo od zasady równości musi mieć charakter relewantny, musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisu, w którym zawarta jest kontrolowana norma, musi służyć realizacji tego celu i treści;
- waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi być zbilansowana z interese, który zostanie naruszony w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych;
- musi pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi, które uzasadniają odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej”^[11].

⁹ „Przyjęcie zatem tezy interpretacyjnej, zgodnie z którą okresy trwania postępowania zarówno przed organem pierwszej, jak i drugiej instancji nie sumują się, prowadziłoby do sprzecznego z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej różnicowania sytuacji podmiotów, wobec których postępowanie zakończyło się wraz z wydaniem przez organ odwoławczy prawomocnej decyzji ostatecznej, utrzymującej w mocy rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji względem tych, wobec których koniecznym okazało się wydanie decyzji kasatoryjnej lub uchylenie decyzji organu drugiej instancji przez sąd administracyjny.” – wyrok NSA z 19.09.2017 r., II FSK 2187/15, LEX nr 2435069.

¹⁰ Przy czym w mojej ocenie należałoby uznać, iż podmioty, wobec których doszło do zawieszenia biegu terminu przedawnienia, czy to z uwagi na doręczenie odpisu o zarządzeniu zabezpieczenia, czy też z uwagi na wszczęcie postępowania karnoskarbowego, znajdują się w analogicznej sytuacji prawnej. Jej weryfikacja jest potrzebna, aby w ogóle rozważać, czy jest dopuszczalne różnicowanie sytuacji prawnej (wyrok TK z 21.07.2014 r., K 36/13, OTK-A 2014, nr 7, poz. 75).

¹¹ Wyrok TK z 15.07.2010 r., K 63/07, OTK-A 2010, nr 6, poz. 60.

W analizowanej sytuacji powyższe przesłanki z całą pewnością nie występują. Nie sposób znaleźć w zasadzie jakiegokolwiek racjonalnej odpowiedzi, dlaczego w jednej z tych sytuacji miałoby dojść do zawieszenia biegu, a w drugiej nie. Oprócz oczywiście interesu Skarbu Państwa, aczkolwiek taka argumentacja z samej racji charakteru analizowanej gałęzi prawa^[12] - jest po prostu niedopuszczalna.

Nie ma żadnych przekonujących argumentów, aby sytuacje te traktować jakkolwiek odmiennie. Konieczność doręczenia określonych aktów na adres pełnomocnika ma funkcje przede wszystkim gwarancyjne (wynika to bezpośrednio przecież z wyżej zacytowanej uchwały). Podatnik, ustanawiając profesjonalnego pełnomocnika, chociażby w założeniu może być przekonany o jego wysokiej wiedzy merytorycznej. Rola takiego pełnomocnika przy „obsłudze” korespondencji sprowadza się do następujących czynności: 1. poprawne odczytanie treści pisma i poinformowanie o tej treści mocodawcy; 2. wskazanie skutków prawnych związanych z jej otrzymaniem^[13].

Zatem, gdyby przyjąć przeciwnie, tj. tezę co do skutecznego zawieszenia biegu terminu przedawnienia, doszłoby do efektu dyskryminującego, tj. nieprawidłowe doręczenie zawiadomienia związanego z wszczęciem postępowania karnoskarbowego nie skutkowałoby zawieszeniem biegu terminu, niemniej w przypadku odpisu zarządzenia zabezpieczenia, uchybienia po stronie organu w doręczeniu nie miałyby już wpływu na powyższe.

Jedynie na marginesie chciałabym wyraźnie zaakcentować, iż przedstawiciele judykatury przewidują wyłącznie jeden wyjątek od braku skutków prawnych będących konsekwencją wadliwości doręczenia aktu stosowania prawa^[14]. A mianowicie, jeżeli został on zaskarżony, to

¹² Mam na myśli to, iż prawo podatkowe jest gałęzią prawa publicznego, o ingerencyjnym charakterze norm. W jego obrębie szczególnie ważna jest ochrona słabszego podmiotu stosunku prawnopodatkowego, tj. podatnika lub odpowiednio płatnika, inkasenta, osoby trzeciej. Z tego też powodu chociażby występuje w nim zasada *in dubio pro tributario*. Zob. Bogumił Brzeziński, *Podstawy wykładni prawa podatkowego* (Gdańsk: ODDK, 2008), 28.

¹³ Powyższy aspekt był już wskazywany w ramach przedmiotowego artykułu.

¹⁴ Jest to natomiast jeden z poglądów przedstawianych przez sądownictwo administracyjne. Występuje także przeciwny, zgodnie z którym nieprawidłowość doręczenia zawsze skutkuje tym, iż akt nie wchodzi do obrotu prawnego. Tym samym skarga jest przedwczesna, a sąd administracyjny winien postanowieniem ją odrzucić, zob. wyrok NSA z 08.10.2025 r., III FSK 1160/24, LEX nr 3937529.

wówczas trzeba by było dojść do przekonania o jego wejściu do obrotu prawnego^[15]. Tym samym, można chociażby skutecznie wnieść od niego skargę do sądu administracyjnego. Co jednak istotne, sądy w przedmiotowych rozstrzygnięciach uchylają wydane akty wyłącznie z powodu nieprawidłowości doręczenia i nie odnoszą się do ewentualnych innych uchybień organu^[16]. Wobec tego, nawet uznając za zasadną taką interpretację, nie jest wcale jednoznaczne jej bezpośrednie przełożenie na zagadnienie zawieszenia biegu terminu przedawnienia przy wadliwości doręczenia aktu, od którego owo zawieszenie jest zależne. Innymi słowy, to, czy mamy do czynienia z aktem podlegającym skutecznemu zaskarżeniu, nie oznacza, iż wywołuje on wszelkie skutki prawne z niego wynikające przewidziane w przepisach. Zdaje się bowiem, że taki pogląd (prezentowany przez wyżej opisane orzecznictwo sądów administracyjnych) jest podyktowany interpretacją przepisów w oparciu o kryterium korzyści skarżącego. Należy zauważyć, że organ jest związany wyrokiem sądu administracyjnego. Jest on zatem zobowiązany do prawidłowego doręczenia aktu. Jeżeli jednak wydano by postanowienie, nie ma takiego związania. Zatem, przy braku doręczenia, skarżącemu pozostaje złożenie ponaglenia. To z kolei wydłuża całą „procedurę” do uzyskania aktu, który to musi przecież i tak zostać końcowo doręczony w sposób prawidłowy. Wykładnia przepisów w oparciu o wspomniane kryterium daje jednak inne rezultaty, jeśli rozważamy sam skutek materialnoprawny, jakim jest zawieszenie. Z pewnością przecież wynik wykładni, stosownie do którego mimo wadliwości doręczenia taki skutek wystąpi, należy uznać za niekorzystny dla zobowiązanego.

Podsumowując, w mojej ocenie nie ma żadnych racjonalnych argumentów za tym, aby wadliwie doręczony odpis zarządzenia zabezpieczenia mógł

¹⁵ Wyrok NSA z 17.03.2023 r., I FSK 134/20, LEX nr 3569916.

¹⁶ Chociażby: „konsekwencją stwierdzenia braku skutecznego doręczenia zaskarżonej decyzji jest brak możliwości dokonywania oceny jej prawidłowości jako takiej, a co za tym idzie odnoszenia się do pozostałych zarzutów sformułowanych w skardze (por. wyrok NSA z 27 października 2023 r., sygn. akt III FSK 2929/21, w którym Sąd ten uchylił wyrok tutejszego Sądu w części uchylającej decyzję organu pierwszej instancji i umarzającą postępowanie administracyjne wskazując, że w sytuacji stwierdzenia braku skutecznego doręczenia decyzji organu pierwszej instancji przedwczesne było odnoszenie się przez sąd pierwszej instancji do zarzutów dotyczących kwestii przedawnienia zobowiązania podatkowego oraz naruszenia przepisów prawa materialnego)” – wyrok WSA w Warszawie z 21.05.2024 r., III SA/Wa 755/24, LEX nr 3757609.

prowadzić do zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego.

4 | Stwierdzenie nieważności decyzji wymiarowej a nieprawidłowość doręczenia odpisu zarządzenia zabezpieczenia

Można by jeszcze powziąć wątpliwość, czy jeżeli już wobec podatnika wydano decyzję wymiarową, a wcześniej doręczono odpis zarządzenia zabezpieczenia podatnikowi, a nie jego pełnomocnikowi, dopuszczalne byłoby stwierdzenie nieważności tejże decyzji. Wszak jest to dość istotne (przynajmniej obecnie), ponieważ zapewne w obiegu prawnym znajduje się wiele decyzji, które zostały poprzedzone postępowaniem mającym taką oto wadliwość.

Poniższe rozważania będą dotyczyły takiego oto kazusu: w obrocie prawnym występuje wymiarowa decyzja ostateczna. Został zawieszony bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego z powodu doręczenia odpisu zarządzenia zabezpieczenia. Przy czym doręczono go bezpośrednio zobowiązanemu, a nie pełnomocnikowi wyznaczonemu w postępowaniu głównym. Zdaniem organu podatkowego miał on kompetencję do określenia wysokości zobowiązania podatkowego z uwagi na skuteczne zawieszenie biegu. Gdyby do niego nie doszło, decyzja zostałaby doręczona już po jego wygaśnięciu. Miało to miejsce przed wydaniem wyżej opisanej uchwały.

Należy więc rozważyć, czy w takiej sytuacji występują przesłanki do stwierdzenia nieważności takiej decyzji.

Potencjalnie można doszukiwać się przyczyny nieważności w art. 247 § 1 pkt 3 OP. Przepis ten ma następujące brzmienie: organ podatkowy stwierdza nieważność decyzji ostatecznej, która została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

Samo doręczenie decyzji wymiarowej po terminie przedawnienia zobowiązania lub kompetencji organu do ustalenia tegoż zobowiązania stanowi rażące naruszenie prawa uregulowane w art. 247 § 1 pkt 3 OP^[17]. Innymi słowy, jeżeli organ niepoprawnie przyjąłby termin przedawnienia

¹⁷ „W takim bowiem przypadku, doręczenie przez organ podatkowy pierwszej instancji decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe po terminie, o którym mowa w art. 68 § 1 Ordynacji podatkowej, wiąże się z ryzykiem zarzutu nieważności decyzji” – wyrok NSA z 03.07.2012 r., II FSK 2623/10, LEX nr 1218978.

lub niewłaściwie zostałyby zastosowane przepisy regulujące zawieszenie lub przerwanie biegu, należałoby stwierdzić nieważność decyzji wydanej lub doręczonej po terminie przedawnienia.

Niezmiernie ważna jest jednak sama przyczyna uchybienia organu prowadząca do powyższego efektu. Konkretnie, czy może być ona zakwalifikowana jako rażące naruszenie prawa, czy też nie.

Wystąpienia tej przesłanki upatruje się wyłącznie wówczas, kiedy treść decyzji na „pierwszy rzut oka” pozostaje w sprzeczności z treścią przepisów prawa. Występowanie sporów co do wykładni danej regulacji uniemożliwia jej spełnienie^[18]. Jest to, zdaje się, podyktowane zakazem wykładni rozszerzającej art. 247 OP. Jest on bowiem wyjątkiem od zasady trwałości decyzji ostatecznych. Jako taki winien być interpretowany ściśle^[19].

Idąc powyższym tokiem rozumowania, wadliwe doręczenie odpisu zarządzenia, które to doprowadziło do „braku” przedawnienia zobowiązania podatkowego, nie może prowadzić do stwierdzenia nieważności decyzji^[20]. Skoro występował spór w orzecznictwie co do tego^[21], jakiemu podmiotowi należy doręczyć odpis, to jest to typowa sytuacja wykluczająca zastosowanie art. 247 § 1 pkt 3 OP^[22].

¹⁸ Wyrok NSA z 16.04.2024 r., II FSK 863/21, LEX nr 3712194; wyrok NSA z 12.07.2023 r., II FSK 2543/20, LEX nr 3614003; wyrok NSA z 21.05.2021 r., I FSK 1070/19, LEX nr 3199928.

¹⁹ Krzysztof Teszner, „Komentarz do art. 247”, [w:] *Ordynacja podatkowa. Tom II. Procedury podatkowe. Art. 120-344. Komentarz aktualizowany*, red. Leonard Etel, LEX/el., pkt 1; Zygmunt Ofiarski, *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne* (Warszawa: LexisNexis, 2013), pkt 2.1.

²⁰ Oczywiście, mam na myśli wyłącznie postępowania, w których to doręczenia miały miejsce przed wydaniem omówionej wyżej uchwały NSA.

²¹ Uchwała była uchwałą abstrakcyjną, a więc bez tych rozbieżności nie mogłaby być podjęta. Stosownie do art. 15 § 1 pkt 2 PPSA, Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

²² Identyfikacyjny pogląd został przedstawiony w wyroku NSA z dnia 1 lutego 2024 r., sygn. I FSK 1106/22, gdzie NSA zaaprobował utrzymanie w mocy przez sąd pierwszej instancji odmowy stwierdzenia nieważności decyzji. Jedną z podstaw nieważnościowych, zdaniem skarżącego było to, że postępowanie karnoskarbowe (prowadzące do zawieszenia biegu przedawnienia zobowiązania podatkowego) zostało wszczęte w sposób instrumentalny. Przy czym, w czasie wystąpienia skutku materialnoprawnego, nie została jeszcze wydana uchwała NSA o sygn. I FPS 1/21. W pewnym skrócie, zgodnie z przedmiotową uchwałą, sąd administracyjny jest władny do badania, czy nie zostało ono wszczęte wyłącznie w celu zawieszenia biegu tegoż terminu. A jeżeli tak, stanowi to nadużycie ze strony organów, a ten skutek

Podsumowując, na gruncie dominującego nurtu orzeczniczego w zakresie przesłanki rażącego naruszenia prawa, o której mowa w art. 247 § 1 pkt 3 OP, nie jest możliwe stwierdzenie nieważności decyzji w analizowanej sytuacji.

5 | Wnioski końcowe

Uchwała NSA z 16.06.2025 r., sygn. III FPS 1/25, ostatecznie zakończyła spór co do tego, komu należy doręczać odpis zarządzenia zabezpieczenia (tj. pełnomocnikowi ustanowionemu w sprawie wymiarowej, czy zobowiązanemu), a sam fakt jej podjęcia oraz wnioski w niej przedstawione należy ocenić pozytywnie. W najbliższym czasie dla praktyki niezmiernie ważne będzie, czy, po pierwsze, wadliwości w doręczeniu odpisu skutkują brakiem wywołania skutku materialnoprawnego, jakim jest zawieszenie biegu terminu przedawnienia, po drugie, czy dopuszczalne jest stwierdzenie nieważności decyzji wydanej w sprawie, gdzie doszło do omawianego w niniejszym artykule uchybienia. Analiza przeprowadzona powyżej prowadzi do następujących konkluzji. Wszelkie postępowania podatkowe, które są prowadzone wyłącznie dlatego, że organy doręczyły odpis zarządzenia (jednak nie pełnomocnikowi, lecz zobowiązanemu), winny być po prostu umorzone z uwagi na upływ terminu przedawnienia. Jeśli bowiem nie doręczono poprawnie tego odpisu, do zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego po prostu nie doszło. Całkowicie inaczej jednak wygląda sytuacja prawna w zakresie możliwości stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej. Tutaj, na podstawie dominującego nurtu interpretacyjnego prezentowanego w orzecznictwie należałoby stwierdzić niemożliwość zastosowania regulacji art. 247 OP.

materialnoprawny nie wystąpi. W orzeczeniu z kolei NSA wyjaśnił, że na moment zawieszenia biegu terminu w przedmiotowej sprawie występowały rozbieżności w orzecznictwie, a więc nie może być mowy o zastosowaniu art. 247 § 1 pkt 3 OP. Najdobitniej ukazuje to następujący fragment: „rozbieżności w orzecznictwie sądowoadministracyjnym co do zasady nie mogą stanowić podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa. Nie można bowiem mówić o „rażącym naruszeniu prawa”, gdy na gruncie danego przepisu możliwy jest wybór różnych jego interpretacji, z których każda da się uzasadnić z jednakową mocą, nawet wówczas, gdy zostanie ona później uznana za nieprawidłową albo, co zdarza się częściej, inna interpretacja zostanie uznana za słuszniejszą albo bardziej racjonalną” – wyrok NSA z 01.02.2024 r., I FSK 1106/22, LEX nr 3696551.

Bibliografia

- Brzeziński, Bogumił. *Podstawy wykładni prawa podatkowego*. Gdańsk: ODDK, 2008.
- Ochmann, Paweł. „Uchwały NSA w świetle konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziów oraz ich podległości tylko Konstytucji i ustawom.” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 40 (2017).
- Ofiarski, Zygmunt. *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*. Warszawa: LexisNexis, 2013.
- Teszner, Krzysztof. „Komentarz do art. 247.” W *Ordynacja podatkowa. Tom II. Procedury podatkowe. Art. 120-344. Komentarz aktualizowany*, red. Leonard Etel. LEX/el.



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>

WSZĘDZIE DOBRZE, ale U SIEBIE najlepiej!

0 zł PROWIZJI

RRSO 5,91%



**KREDYT HIPOTECZNY
już od 10%
WKŁADU WŁASNEGO!**

Masz już kredyt hipoteczny? Sprawdź ofertę refinansowania.

www.kasastefczyka.pl
801 600 100 (koszt wg taryfy operatora)

KASA STEFCZYKA

Zawsze u siebie 

Rzeczywista roczna stopa procentowa (RRSO) Kredytu Hipotecznego wynosi: 5,91% i wyliczona została przy założeniach: całkowita kwota Kredytu Hipotecznego: 320 000,00 zł; wniesiony wkład własny min. 20% całkowitego kosztu kredytowanej inwestycji; zmienna roczna stopa oprocentowania dla całkowitej kwoty kredytu wraz z kredytowanymi kosztami (prowinia: 0,00 zł): 5,75% (na które składa się wskaźnik referencyjny WIBOR 6M oraz marża w wysokości 1,90 p.p. przy założeniu, że w całym okresie kredytowania prowadzony będzie rachunek oszczędnościowo-rozliczeniowy, na którym w każdym miesiącu zostaną zapewnione wpłaty min. 140% raty kredytu); koszt ubezpieczenia nieruchomości od ognia i innych zdarzeń losowych: 326,00 zł; podatek od czynności cywilnoprawnych: 19,00 zł; czas obowiązywania umowy: 359 miesięcy, 358 miesięcznych rat równych: 1 870,25 zł oraz ostatnia, 359. rata: 1 872,15 zł; całkowita kwota do zapłaty: 671 766,65 zł, w tym odsetki: 351 421,65 zł. Informacje podano na podstawie reprezentatywnego przykładu z dnia 14.08.2026 r. Wymagane zabezpieczenie hipoteką wierzytelności wynikającej z umowy oraz zawarcie umowy ubezpieczenia nieruchomości od ognia i innych zdarzeń losowych wraz z cesją wierzytelności na kredytodawcę. Oprocentowanie oparte o WIBOR 6M – zmiana stopy procentowej może nastąpić raz na 6 miesięcy. W przypadku wypłaty w transzach ustala się karencję w spłacie kapitału. Decyzja kredytowa zależy od indywidualnej oceny zdolności kredytowej.

**Ubezpieczenie
NNW SALTUS –
Moje Bezpieczeństwo**



**Ubezpieczenie
mieszkań i domów
jednorodzinnych
SALTUS – Mój DOM**

**W ofercie ubezpieczenia mieszkaniowe, NNW,
podróżne i zdrowotne.**

Oferta dostępna w placówkach Spółdzielczych Kas oraz Banków Spółdzielczych