

**Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Wydział Prawa i Administracji**

Studia
Prawnoustrojowe

67

**Wydawnictwo
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego
w Olsztynie**

KOMITET REDAKCYJNY

Krystyna Szczechowicz (redaktor naczelny)
Elżbieta Zębek (zastępca)
Denis Solodov (sekretarz)
Marta Romańczuk-Gračka (członek redakcji)

RADA NAUKOWA

Mar Jimeno Bulnes, Jozef Čentěš, Marek Chmaj, Janina Ciechanowicz-McLean,
Adam Czarnota, Ieva Deviatnikovaite, Marcelo Figueiredo, Anna Fiodorova,
Christopher Isike, Richard Lavers, Carmen Lázaro Guillamón,
Patricia Grazziotin Noschang, Ewa Guzik-Makaruk, Maria Luisa LoGiacco,
Maria Królikowska-Olczak, Dzevad Mahmutovic, Agnieszka Malarewicz-Jakubów,
Nataliia Martsenko, Ryszard Piotrowicz, Jānis Pleps, Olesya Radyshevskaja,
Bartosz Rakoczy, Bronisław Sitek, Janusz Sługocki, Bogusław Sygit, Mehdi Zakerian,
Iryna Zaverukha

REDAKTORZY TEMATYCZNI TOMU

Małgorzata Czuryk, Piotr Krajewski, Wiesław Pływaczewski

RECENZENCI

Lista recenzentów zamieszczona w ostatnim numerze danego roku

REDAKCJA WYDAWNICZA

Joanna Daniluk

PROJEKT OKŁADKI

Maria Fafińska

SKŁAD I ŁAMANIE

Marian Rutkiewicz

ADRES REDAKCJI

Wydział Prawa i Administracji UWM
10-723 Olsztyn, ul. Dybowskiego 13
tel. 89 524 64 31, fax 89 535 15 97

Wersją pierwotną (referencyjną) kwartalnika „Studia Prawnoustrojowe”
jest wersja elektroniczna

PL ISSN 1644-0412 (print)
PL ISSN 2720-7056 (online)

© Copyright by Wydawnictwo UWM • Olsztyn 2025

Wydawnictwo UWM
ul. Jana Heweliusza 14, 10-718 Olsztyn
tel. 89 523 36 61, fax 89 523 34 38
www.uwm.edu.pl/wydawnictwo/
e-mail: wydawca@uwm.edu.pl

Nakład: 70 egz.; ark. wyd. 34,40; ark. druk. 29,25
Druk: Zakład Poligraficzny UWM w Olsztynie, zam. nr 87

Spis treści

ARTYKUŁY

Małgorzata Augustyniak , <i>Problem zła w myśli Hannah Arendt i Emmanuela Lévinasa</i>	5
Anželika Banevičienė, Zvonimir Ivanović, Denis Solodov , <i>The right to complain about mistreatment during criminal interviews and interrogations – Lithuanian, Polish, and Serbian law and practice</i>	27
Ewelina Bobrus-Nowińska , <i>Instrumenty podatkowe wspierające podejmowanie działań innowacyjnych</i>	51
Sebastian Czechowicz , „Nowa” karnoprawna ochrona zdrowia ludzkiego przed narażeniem na zakażenie biologicznym czynnikiem chorobotwórczym (art. 161 Kodeksu karnego). Uwagi po 27 latach obowiązywania Kodeksu karnego z 6 czerwca 1997 r.	69
Diana Dajnowicz-Piesiecka , <i>Handel dziką fauną w Unii Europejskiej – wybrane aspekty prawno-kryminologiczne</i>	89
Radosław Fordoński , <i>Notion of hybrid weapon in hybrid conflict – legal assessment of Russian Federation’s use of energy weapon against European allies of Ukraine</i>	103
Kamil Frąckowiak , <i>Wyłączenie odpowiedzialności karnej funkcjonariusza państwowego za użycie środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej na granicy państwowej RP – zarys problematyki</i>	125
Ewelina Gębka , <i>Skargi obywateli na rozstrzygnięcia lokalne organów samorządowych. Zagadnienia wybrane</i>	139
Emilia Gulińska , <i>Gwarancje prawne udziału obywateli w posiedzeniach organów kolegialnych samorządu terytorialnego</i>	153
Marcin Kamiński , <i>Koncepcje nieistnienia i nieważności aktów administracyjnych na tle ich filozoficzno-prawnych założeń</i>	165
Anna Kledyńska , <i>Odpowiedzialność spadkobierców koniecznych za długie spadkowe – uwagi de lege ferenda</i>	181
Tomasz Knepek , <i>European Central Bank’s climate change mandate</i>	195
Monika Kotowska , <i>Seniorzy jako osoby zagrożone wykluczeniem społecznym na przykładzie małych miast. Wybrane problemy prawne, kryminologiczne i wiktymologiczne</i>	211
Katarzyna Laskowska , <i>Napady na taksówkarzy w Polsce – sprawcy, ofiary, modus operandi</i>	231
Tomasz Majer , <i>Procedura zwrotu zobowiązanemu lub wierzycielowi kosztów egzekucyjnych przewidziana art. 64cd ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji</i>	253

Michał Mariański, Jakub Szczupakowski , <i>Rola soft law w zakresie MDR na przykładzie tzw. objaśnień podatkowych. Analiza prawno-porównawcza</i>	269
Jerzy Nikolajew , <i>Nieodpłatne poradnictwo prawne w Ukrainie. Zarys problematyki</i>	283
Marcin Pchalek, Diana Trzcińska , <i>European Climate Law – the „butterfly effect” approach</i>	293
Piotr Ruczkowski , <i>Ograniczenia w procesie inwestycyjno-budowlanym wynikające z ustanowienia na terenie działki użytków ekologicznych albo zespołów przyrodniczo-krajobrazowych</i>	315
Katarzyna Sakowska , <i>Prawo do bycia offline z perspektywy obowiązków pracodawcy</i>	341
Dominika Skoczylas , <i>Sztuczna inteligencja a dobrostan człowieka i ochrona praw podstawowych – rozważania na gruncie aktu w sprawie sztucznej inteligencji</i>	353
Jarosław Stasiak , <i>„Wywłaszczenie estetyczne” – dopuszczalność i postulaty de lege ferenda</i>	369
Katarzyna Szwed , <i>Obowiązek wprowadzenia standardów ochrony małoletnich w świetle art. 72 ust. 1 Konstytucji RP</i>	383
Igor Zgoliński , <i>Czyn ciągły a zbieg wykroczeń. Relacja przepisów art. 12 § 2 Kodeksu karnego i art. 10a Kodeksu wykroczeń</i>	399
Jakub Jan Zięty , <i>Przesłanki i tryb dochodzenia roszczenia o wypłatę świadczenia z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy</i>	415
Kamila Żmuda-Matan, Michał Rus , <i>Zasada terytorialności na tle możliwości wykonywania zadań przez jednostkę samorządu terytorialnego na terytorium innej jednostki samorządu terytorialnego</i>	431
Monika Żuchowska-Grzywacz , <i>Rola administracji publicznej w zapewnianiu bezpieczeństwa żywności – wybrane aspekty prawne</i>	445

SPRAWOZDANIA

Paweł Świtał , <i>Sprawozdanie z XXIII Dorocznej Konferencji Naukowej Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej „Człowiek – wspólnota – społeczeństwo w centrum działania administracji publicznej”, Konary, 4–6 czerwca 2024 r.</i>	459
--	-----

Małgorzata Augustyniak

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-5958-1992

malgorzata.augustyniak@uwm.edu.pl

Problem zła w myśli Hannah Arendt i Emmanuela Lévinasa

Wstęp

Inspiracją polityczno-prawnej refleksji bywa jakieś mniej lub bardziej jasno określone doświadczenie, wokół którego krąży myśl autora. W przypadku Hannah Arendt (1906–1975) i Emmanuela Lévinasa (1906–1995) było to uczestnictwo w tym samym dziejowym dramacie. Na kolejne jego odsłony patrzyli jako intelektualiści żydowskiego pochodzenia. Perspektywa ta wyznaczyła główny kierunek ich refleksji, która skupiała się wokół kilku kluczowych zagadnień: społeczno-polityczne podłoże narodzin oraz funkcjonowania totalitaryzmu; specyfika wojennego zła, którego najokrutniejszym przejawem był Holokaust; zagadnienie odpowiedzialności, winy, a także możliwości przebaczenia tym, którzy z różną intensywnością i na różnych poziomach tworzyli nieludzką, zbrodniczą strukturę. Zarówno Arendt, jaki i Lévinas uznali, że zgłębienie tych kwestii w pierwszym rzędzie wymaga rozważań z poziomu relacji międzyludzkich, w których dobro i zło nie są abstrakcjami, lecz przejawiają się w człowieku i przez człowieka. Tak rozumiane relacje powstają w wyniku tego, że jedni wobec drugich nie są obojętni, czują się do odpowiedzialności jednych za drugich, gdy jedni odwołują się do pomocy drugich, zanim jeszcze wzajemność i odpowiedzialność zostaną zapisane w bezosobowym prawie¹.

Przywołani autorzy widzieli ułomność mówienia o tragediach ludzkości przez pryzmat generalizujących determinizmów, np. politycznego, historycznego czy biologicznego. Twierdzili, że tego rodzaju ujęcia rozmywają indywidualną odpowiedzialność. Podobnie działa opis aktów bestialstwa, w którym dominują dane ilościowe. Wprawdzie są one ważne, ale w wielkich liczbach

¹ E. Lévinas, *Cierpienie bezużyteczne*, [w:] D. Jałowik (red.), *Filozofia a Zagłada*, Kraków 2021, s. 161.

umykają przeżycia i cierpienia pojedynczej osoby, która doświadczyła zła, znosząc je lub zadając². Ostatecznie Arendt i Lévinas skłaniali się do tradycji nominalizmu, przyjmując, że „człowieczeństwo”, „człowiek w ogóle” nie istnieją jako byty realne. W rzeczywistości mamy do czynienia z urodzonymi w ściśle określonym miejscu, znanymi z nazwiska oraz pochodzenia ludźmi i każdy z nich jest stworzony taki, jaki jest – jedyny, wyjątkowy, niezamienny. A zatem o ile na gruncie filozofii możliwe jest posługiwanie się abstrakcjami, o tyle niedopuszczalne jest to w obszarze polityki, za podstawę której należy przyjąć ludzką wielość³, czyli fakt, „że ludzie a nie Człowiek, żyją na Ziemi i zamieszkują świat”; „jesteśmy ludźmi w taki sposób, że nikt nigdy nie jest taki sam jak ktokolwiek inny, kto żył żyje lub żył będzie”⁴.

W warstwie metodologicznej zarówno Arendt, jak i Levinas wykazywali sceptycyzm wobec tradycji oświeceniowego racjonalizmu i scjentyzmu. Uznawali, że myślenie zdominowane dążeniem do skuteczności i efektywności w znacznym stopniu przyczyniło się do zła, obecnego w XX w. W stuleciu tym rozegrały się dramaty dwóch wojen światowych, prawicowych i lewicowych totalitaryzmów, hitleryzmu, stalinizmu, Hiroszimy, gułagów, ludobójstwa. Zło obecne w tym czasie zostało narzucone w sposób świadomy i w dużej mierze prawnie uregulowany. Sam rozum oderwany od etyki nie był zdolny, by się temu złu przeciwstawić. Stąd też Arendt i Lévinas zwracali uwagę na zasadność uwzględnienia w ludzkim działaniu nie tylko celowościowej racjonalności, ale również intuicji, emocji i wartości, zwłaszcza tych odpowiedzialnych za wrażliwość na cierpienie innego. W tym kontekście uznawali, że nie tyle rozum, co właśnie owa wrażliwość stanowi rdzeń podmiotowości moralnej. W czasie wojennej eksterminacji rozum przestał wyróżniać człowieka, stał się narzędziem do wygrywania walki, maksymalizowania skuteczności w czynieniu zła i zadawania zbędnego cierpienia. Lévinas już w 1934 r. stwierdził, że „źródło krwawego barbarzyństwa narodowego socjalizmu nie tkwi w jakiejś przypadkowej anomalii ludzkiego rozumowania, ani w jakimś ideologicznym nieporozumieniu, (...) źródło to wiąże się z istotową możliwością **Zła elementarnego**, do którego może doprowadzić całkiem dobra logika i przeciwko któremu zachodnia filozofia nie była dostatecznie zabezpieczona”⁵ (wyróżnienie

² Podobne podejście znajdziemy w poezji Wisławy Szymborskiej: „Cztery miliardy ludzi na tej ziemi, a moja wyobraźnia jest jak była. Żle sobie radzi z wielkimi liczbami. Ciagle ją jeszcze wzrusza poszczególność” – W. Szymborska, *Wielka liczba*, [w:] eadem, *Wiersze wybrane*, Kraków 2012, s. 203.

³ Margaret Conovan stwierdza, że słowem, które należy traktować jako przejaw mądrej reakcji na konkretne, zdecydowanie nowe doświadczenie swojego czasu, słowem, którym Arendt „zasiliła” nasz świat, jest wielość – *plurality* – zob. M. Conovan, *Hannah Arendt. A reinterpretation of her political thought*, Cambridge 1994, s. 280–281.

⁴ H. Arendt, *Kondycja ludzka*, przeł. A. Łagodzka, Warszawa 2010, s. 25–26.

⁵ E. Lévinas, *Kilka myśli o filozofii hitleryzmu*, przeł. J. Migasiński, „Literatura na Świecie” 2004, nr 1–2, s. 13.

w oryginale – przyp. M.A.). Również po wojnie Lévinas podtrzymywał swoje zastrzeżenia wobec nauki oderwanej od wartości etycznych – „(...) nauka, która chce ogarnąć cały świat i która grozi mu rozpadem. Nauka, która oblicza rzeczywistość, nie zawsze o niej myśląc, jak gdyby powstawała samoistnie w ludzkich mózgach, bez człowieka, po prostu i zwyczajnie zredukowanego do dziedzin, w których są przeprowadzane działania w wielkich liczbach”⁶.

Fakt Holokaustu zmusił ludzi do postawienia wielu nowych pytań, zwłaszcza tych dotyczących kondycji ludzkiej oraz tego, w jaki sposób zło się rodzi, realizuje, i jak możemy na nie reagować. Wyjaśnienie owych kwestii wzmogło poszukiwania, głównie w obszarach nauk społecznych i normatywnych, w których podjęto ogrom badań nad Holokaustem. Arendt i Lévinas nie kwestionowali zasadności tych poszukiwań, uznawali jednak, że oddziaływanie tragedii II wojny światowej wykracza poza akademicki obszar zainteresowań, że jej „kształt powstaje nie na kowadle historyka, ale w tyglu pisarza”⁷. Przyjęcie takiej postawy znalazło swoje odzwierciedlenie w języku publikacji Arendt i Lévinasa. Ich wypowiedzi angażują nie tylko intelektualnie, ale również emocjonalnie, obecne są w nich liczne metafory, spośród których pewne zyskały rangę haseł funkcjonujących obiegu myślowym⁸. Terminy te lapidarnie i trafnie oddają zasadniczy sens przemyśleń rzeczonych autorów i można je potraktować jako charakterystyczne dla nich znaki rozpoznawcze. U Arendt jest to kategoria „banalności zła”, zaś u Levinasa – „Twarz Innego”.

Czym jest zło Holokaustu?

Zło nie jest niczym nowym w doświadczeniu człowieka, ludobójstwa doświadczyło wiele narodów. Czy w tej perspektywie Holokaust jest czymś wyjątkowym? Na to pytanie próbują odpowiedzieć Arendt i Lévinas. Zastanawiają się, czy rozmiar i formy zła wyrządzonego społeczności żydowskiej sprawiają, że staje się ono złem szczególnym, a jeśli tak, to dlaczego?

Cytowani autorzy są zgodni w ocenie tego, że Holokaustu nie da się z niczym porównać. Bezprecedensowość zrodzonego wówczas zła polegała na tym, że przekroczyło ono granice ludzkiego pojmowania. Nie sposób go uzasadnić,

⁶ Idem, *Antyhumanizm a edukacja*, [w:] idem, *Trudna wolność. Eseje o judaizmie*, przeł. A. Kuryś, Gdynia 1991, s. 301.

⁷ Y.H. Yerushalmi, *Zachor. Żydowska historia i pamięć*, przeł. M. Wójcik, Warszawa 2014, s. 118.

⁸ Na specyfikę języka Lévinasa zwraca uwagę Józef Tischner: „(...) są w filozofii Lévinasa treści, które wymykają się językowej artykulacji. Język ma także swoje granice. Gdyby językiem można było wyrazić wszystko, nie byłoby westchnienia, śmiechu, płaczu. Kto może powiedzieć, że filozofia nie ma prawa korzystać z lez? Jeśli nie można tego powiedzieć, nie należy czynić z języka więzienia dla myśli” – zob. J. Tischner, *Spotkanie z myślą Lévinasa*, [w:] E. Lévinas, *Etyka i nieskończony. Rozmowy z Philippem Nemo*, przeł. B. Opolska-Kokoszka, Kraków 1991, s. 6.

ponieważ wszystkie cele utylitarne, nawet te wynikające z bardzo niskich pobudek, nie wyjaśniają intencji działań zmierzających do eksterminacji całej społeczności żydowskiej, niezależnie od przynależności państwowej. Odpowiedzialni za Zagładę arbitralnie przyznali sobie prawo decydowania o tym, kogo można uznać za człowieka, a kto przeznaczony jest do unicestwienia. Jak określiła to Arendt: „Próbujemy zakwalifikować jako zbrodnie coś czego – jak wszyscy czujemy – nigdy żadne tego typu pojęcie nie miało obejmować. Jaki sens ma pojęcie morderstwa, kiedy mamy do czynienia z masową produkcją trupów?”⁹; „Gdy niemożliwe uczyniono możliwym, stało się ono niekaralnym, niewybaczalnym złem absolutnym, którego nie dało się już rozumieć i wyjaśniać za pomocą złych motywów: interesowności, chciwości, zawiści, urazy, żądz władzy i tchórzostwa. (...) Dlatego nie mamy się w gruncie rzeczy na czym oprzeć, chcąc zrozumieć zjawisko, które stawia nas mimo wszystko w obliczu wszechpotężnej rzeczywistości i łamie wszystkie znane nam zasady”¹⁰.

Lévinas w podobnym tonie wyrażał specyfikę tragedii Holocaustu: „Pośród milionów ludzkich istnień, które spotkała wtedy nędza i śmierć, Żydzi poznali jedyne w swym rodzaju doświadczenie całkowitego opuszczenia. Zaznali kondycji bardziej podrzędnej niż kondycja rzeczy, doświadczenia całkowitej bierności, doświadczenia Męki. (...) Cierpienie dzielone wspólnie ze wszystkimi ofiarami wojny nabrało jedyne w swym rodzaju znaczenia prześladowania rasowego, które jest absolutne, gdyż paraliżuje już w samym zamierzeniu wszelką ucieczkę, z góry odrzuca wszelkie nawrócenie, zabrania jakiegokolwiek apostazji (...) i w ten sposób dosięga samej niewinności istoty przywiedzionej do swej ostatecznej tożsamości”¹¹. Zdaniem Lévinasa człowiek nigdy wcześniej nie dał się opętać złu w sposób tak nieprzewidywalny, a zarazem naiwny. Wyrosło ono ponad ludzkie wyobrażenie, ponad wszelką miarę. Dlatego Holocaust trudno objąć rozumem i wyrazić językiem. Nie ma tu miejsca na merytoryczny spór o racje, bo żadna racja nie może uzasadnić krzywdy, każdy argument będzie tylko niezręcznym racjonalizowaniem¹². Niemożność osadzenia Zagłady w jakiejś nadającej sens formule, która mogłaby uzasadnić cierpienie ofiar, podała w wątpliwość opartą na racjonalizmie kulturę europejską.

Autorzy ci, mając świadomość trudności w wyrażeniu i zrozumieniu zła, jakie przyniósł nazizm, uznawali, że mimo to – a może właśnie dlatego – należy o nim mówić. Twierdzili, że pamięć o tych wydarzeniach należy traktować jako zobowiązane wobec ofiar, ale też powinność, która być może zmniejszy ryzyko powtórzenia tego rodzaju tragedii. Podejście to znalazło swój wyraz w zdaniach motta zamieszczonego w *Inaczej niż być lub ponad istotą*. Lévinas

⁹ H. Arendt, *Korzenie totalitaryzmu*, przeł. D. Grinberg, M. Szawiel, Warszawa 1993, s. 474.

¹⁰ Ibidem, s. 492.

¹¹ E. Lévinas, *Religia dorosłych*, [w:] idem, *Trudna wolność...*, s. 13.

¹² A. Leder, *Trauma i etyka. Myśl Lévinasa a doświadczenie Holocaustu*, [w:] A. Lipszyc (red.), *Emmanuel Lévinas. Filozofia, teologia, polityka*, Warszawa 2006, s. 269.

dedykuje tę książkę w pierwszej kolejności „Pamięci najbliższych spośród sześciu milionów zamordowanych przez narodowych socjalistów”, zaraz jednak dodaje ważne uzupełnienie: „obok milionów istot ludzkich różnych wyznań i narodowości, będących ofiarami tej samej nienawiści do drugiego człowieka, tego samego antysemityzmu”¹³. Tak więc w działalności intelektualnej Arendt i Lévinasa ustawicznie pojawia się aksjologiczna refleksja, która dotyczy nie tylko zbrodni nazistowskich, ale wszelkich przejawów nieludzkości. W ich pismach obecny jest głos ofiar, nie tylko Auschwitz, ale także kapitału, postępu, podojów, a także wszelkich istot społecznie wykluczonych.

Celem artykułu jest wskazanie znaczenia kluczowych kategorii, które służyły wskazanym autorom w wyjaśnieniu i symbolicznej próbie ujęcia niegodziwości, jakiej ludzie doświadczyli i jaką zadawali. Są to wspomniane wcześniej pojęcia: „banalność zła” i „Twarz Innego”.

Arendt – „banalność zła”

Hannah Arendt (1906–1975) była urodzoną w Niemczech Żydówką, co sprawiło, że osobiście doświadczyła tego, czym jest wykluczenie, antysemityzm, wojna, bezpaństwowość, emigracja i związane z nią osamotnienie¹⁴. Po opuszczeniu w 1933 r. nazistowskich Niemiec 18 lat żyła pozbawiona praw obywatelskich i ochrony państwa. Początkowo przebywała we Francji, a następnie w Stanach Zjednoczonych, gdzie obserwowała funkcjonowanie amerykańskiej demokracji, kształtowanie masowego społeczeństwa konsumpcyjnego, była świadkiem wojny wietnamskiej, protestów studenckich i kampanii obywatelskiego nieposłuszeństwa. Tematy te są obecne w publikacjach Arendt, gdzie dokonała wnikliwej diagnozy procesów społeczno-politycznych, ale jej zainteresowanie ukierunkowane jest też na rolę poszczególnych osób uczestniczących w tych procesach.

Poglądy Arendt trudno przypisać do określonego nurtu filozofii politycznej. Inspirowało ją dziedzictwo historyczne, zwłaszcza starożytność, ale osią jej zainteresowań były współczesne problemy, zarówno te w makro-, jak i mikro-skali. Z jednej strony analizowała tak złożone zjawiska, jak totalitarne reżimy, zimna wojna, konsumpcjonizm, społeczeństwo obywatelskie, a z drugiej strony przyczynkiem do rozważań okazywały się konkretne wydarzenia i osoby, np. Adolf Eichmann czy dzieci w Little Rock, poddane odgórnemu przymuso-

¹³ E. Lévinas, *Inaczej niż być, albo ponad istotą*, przeł. P. Mrówczyński, Warszawa 2000, s. 5.

¹⁴ W liście do Karla Jaspersa z 1965 r. H. Arendt stwierdza: „Czuję się jak zwierzę w sytuacji bez wyjścia. Nie mogę nikomu się poświęcić, gdyż nikt nie chce mnie takiej, jaką jestem; każdy wie lepiej ode mnie” – zob. L. Adler, *Śladami Hannah Arendt*, przeł. J. Aleksandrowicz, Warszawa 2008, s. 5.

wi desegregacji¹⁵. Motyw, który jest stale obecny w wypowiedziach Arendt, dotyczy kwestii rozwoju zła. Interesowało ją zwłaszcza wyjaśnienie tego, co sprawia, że zło staje się spoiwem całej struktury prawno-ustrojowej, przenikając wszystkie aspekty życia społecznego oraz jak to się dzieje, że tzw. zwykli, nieprzejawiający zbrodniczych inklinacji ludzie stają się mniej lub bardziej aktywnymi nosicielami tego zła.

Jak wcześniej wspomniano, Arendt skłania się do tradycji nominalistycznej, a więc ostrożnie podchodziła do wszelkich generalizacji. Znajduje to odzwierciedlenie w jej podejściu do problemu winy i odpowiedzialności zbiorowej. Według myślicielki koncepty, które próbują przypisać winę całemu narodowi, są próbą zafałszowania rzeczywistości, prowadzącą do rozmycia indywidualnej odpowiedzialności i wybielenia tych, którzy rzeczywiście mają coś na sumieniu. W totalnej mobilizacji do eksterminacji całego narodu zanika ludzka potrzeba sprawiedliwości. „Tam, gdzie wszyscy są winni, zasadniczo nikt już nie może sądzić. Tej winie odjęto nawet pozór odpowiedzialności, samą choćby aspiracją do niej”¹⁶. Hasło „wszyscy jesteśmy winni”, zrazu brzmiące szlachetnie, w istocie posłużyło do rozgrzeszenia winowajców i w pewnym stopniu stanowi deklarację solidarności ze sprawcami zła¹⁷. Abstrakcyjne i całościowe ujęcie winy nie pozwala na miarodajną ocenę narodu, w którym „(...) tak gruntownie zatarto granice dzielące zbrodniarzy od normalnych ludzi, winnych do niewinnych, że nikt nie będzie w stanie orzec, czy ma do czynienia z ukrytym bohaterem, czy uczestnikiem masowych morderstw”¹⁸.

Arendt ujmowała problematykę zła w dwóch głównych wymiarach. Pierwszy dotyczy mechanizmów tworzenia systemowej infrastruktury realizacji zła, na którą składa się m.in. kłamliwa propaganda, terror, instrumentalne wykorzystywanie instytucji edukacyjnych, politycznych i prawnych¹⁹. Drugi wymiar skupia się na pokazaniu zła przejawiającego się u konkretnej osoby, której zachowanie posłużyło Arendt w celu wyjaśnienia mechanizmu narodzin zła

¹⁵ Publikacja, w której Arendt podejmuje ten temat, wzbudziła sporo kontrowersji. Autorka wypowiedziała się w niej o burzliwych wydarzeniach, do jakich w latach 50. doszło w stolicy stanu Arkansas po tym, jak po wyroku federalnego Sądu Najwyższego rozpoczęła się tam – skrytykowana przez autorkę – desegregacja w szkołach publicznych. W bezkompromisowej ocenie Arendt przymusowa integracja jest nie lepsza od przymusowej segregacji, zaś działania podjęte przez rząd to tchórzliwa i podszyta hipokryzją próba przerzucenia na dzieci odpowiedzialności za problem od pokoleń trapiący dojrzałą część populacji Ameryki Północnej. Zob. H. Arendt, *Refleksje na temat Little Rock*, [w:] eadem, *Odpowiedzialność i władza sądzienia*, przeł. M. Godyń, W. Madej, Warszawa 2006.

¹⁶ Eadem, *Zorganizowana wina*, [w:] D. Jałowik (red.), op. cit., s. 15.

¹⁷ Eadem, *Odpowiedzialność osobista w warunkach dyktatury*, [w:] eadem, *Odpowiedzialność i władza...*, s. 54, 62.

¹⁸ Eadem, *Zorganizowana wina i powszechna odpowiedzialność*, [w:] J. Jabłkowska, L. Żyliński (red.), *O kondycji Niemiec. Tożsamość niemiecka w debatach intelektualistów po 1945 roku*, Poznań 2008, s. 86.

¹⁹ Perspektywa ta dominuje w następujących publikacjach H. Arendt: *Korzenie totalitaryzmu oraz Propaganda totalitarna*, przeł. A. Rój, Warszawa 1986.

wynikającego z zaniechania indywidualnej władzy sądenia, samodzielnej refleksji moralnej. W artykule ograniczono się do scharakteryzowania jedynie tego drugiego wymiaru, ponieważ właśnie w tym obszarze Arendt sformułowała swoją słynną wypowiedź o banalności zła. Określenie to pojawiło się w wyniku obserwacji procesu Adolfa Eichmanna, który w 1961 r. został postawiony przed Sądem Okręgowym w Jerozolimie, oskarżony pod 15 zarzutami o to, że „wraz z innymi popełnił zbrodnie przeciwko ludzkości, a także zbrodnie wojenne, w całym okresie sprawowania rządów przez nazistów, a w szczególności w okresie drugiej wojny światowej”²⁰.

Arendt, relacjonująca proces Eichmanna jako reporterka „The New Yorker”, należała do pisarzy, którzy znacząco przyczynili się do kształtowania społecznej świadomości i dyskusji toczących się wokół tego procesu. Autorka podkreślała nieznaną dotychczas, bezprecedensowy charakter zarówno przestępcy, jak i zbrodni, w której zło objawiło się radykalnie odmiennie niż wcześniej. Wywołało to pewne problemy prawne związane z wymierzeniem sprawiedliwości jednemu ze sprawców tego zła²¹. Wątpliwości dotyczyły choćby kompetencji sądu w Jerozolimie. Zadawano pytanie, czy zarzuty przeciwko Eichmannowi powinno się rozpatrywać w oparciu o zasadę terytorialności jurysdykcji Izraela, zważywszy na fakt, że państwo to nie istniało, gdy popełniono zbrodnie, a zatem na jego obszarze nie doszło żadnych zbrodni. Arendt nie kwestionowała jurysdykcji sądu w Jerozolimie z uwagi na naruszenie zasady terytorialności. W jej ocenie terytorialność powinna być postrzegana nie tyle jako koncepcja geograficzna, co wspólnotowa, odnosząca się do przestrzeni między ludźmi zjednoczonych językiem, dziedzictwem, religią, historią, zwyczajami i normami. Jednocześnie jednak autorka skąpała się do postrzegania czynów popełnionych przez Eichmanna jako zbrodni przeciwko ludzkości, popełnionej na narodzie żydowskim. Ujęcie takie kierowało ją raczej w stronę uznania większej kompetencji sądu, który mógłby reprezentować całą ludzkość i działałby na podstawie nowego rozumienia znaczenia „powszechnej jurysdykcji”²².

Innym dylematem była kwestia naruszenia jedynej z ważniejszych zasad praworządności: *nulla poena sine lege* oraz *lex retro non agit*. Argumentacja, że Eichmann został oskarżony o czyny, które nie były przestępstwem w momencie ich popełnienia, że działał zgodnie z obowiązującym w III Rzeszy prawem oraz że wykonywał decyzje podjęte przez przełożonych, stanowiła ważny element jego obrony. Arendt odrzucała tego rodzaju podejście. W jej ocenie fakt, że oskarżony działał zgodnie z państwowym ustawodawstwem,

²⁰ Eadem, *Eichmann w Jerozolimie. Rzecz o banalności zła*, przeł. A. Szostkiewicz, Kraków 2010, s. 30.

²¹ Zob. T. Mertens, *Memory, politics and law – the Eichmann trials: Hannah Arendt’s view on the Jerusalem court’s competence*, „German Law Journal” 2005, vol. 6, nr 2, s. 407–424.

²² H. Arendt, *Eichman w Jerozolimie...*, s. 338–340.

nie zwalnia go z odpowiedzialności, zarzuty przeciwko Eichmannowi są zatem zasadne. Jednocześnie zwracała uwagę, że podstawową funkcją procesu karnego jest ustalenie stopnia winy oskarżonego, nie zaś wyrażenie ogromu cierpienia ofiar. Podczas procesu Arendt zaobserwowała pewne tendencje zmierzające do przeniesienia uwagi z określenia odpowiedzialności karnej Eichmanna na kwestię moralnego uznania tragedii ofiar. Cierpienie to z oczywistych względów jest niekwestionowalne i należy o nim mówić, jednak według Arendt uwypuklanie tego aspektu podczas samego procesu niosło za sobą ryzyko wykorzystania cierpienia ofiar do celów politycznych, w tym wypadku związanych głównie ze wzmocnieniem legitymizacji państwa Izrael. Autorka krytycznie podeszła do próby przekształcenia rozprawy w proces pokazowy²³. Tendencji takiej podczas procesu Eichmanna przeciwstawiali się sędziowie, którzy usiłowali sprostać wymógowi bezstronności. Arendt podkreślała, że wymóg ten nie oznaczał, że sędziowie nie mogli współczuć ofiarom przestępstw lub że nie wolno im wyrazić dezaprobaty dla przestępstwa. Istotą ich bezstronności powinna być zdolność do zajęcia niezależnego, najrzetelniej uzasadnionego stanowiska w kwestii winy lub niewinności. Należy przy tym pamiętać, że proces karny – w odróżnieniu od sprawy cywilnej – nie jest prowadzony z powodu krzywdy wyrządzonej ofierze, ale dlatego, że naruszono normę prawną danej społeczności.

Eichmann pełnił funkcję kierownika referatu B4 w Głównym Urzędzie Bezpieczeństwa Rzeszy. Do jego zadań należała koordynacja deportacji Żydów z zachodniej Europy do obozów koncentracyjnych w okupowanej Polsce. Eichmann bywa określany jako „smutny zawiadowca pociągów śmierci”, „morderca zza biurka”. Dla Arendt stał się symbolem konformistycznej i koniunkturalnej postaci, która nie jest w stanie albo nie chce zrozumieć tego, w czym uczestniczy, która w imię posłuszeństwa, prostych ambicji, kariery zrezygnowała z własnej odpowiedzialności moralnej, dała się zredukować do roli trybiku w zbrodniczej machinie. Dla Arendt, obserwującej proces Eichmanna, zadziwiająca była jego postawa – to, że był on tak zwyczajny, obojętny wobec zdarzeń, w których uczestniczył. Nie kierowały nim jakieś demoniczne instynkty, nie przejawiał morderczych inklinacji, nie identyfikował się jako fanatyczny antysemita. On po prostu realizował polecenia przełożonych z przekonaniem, że właściwie i starannie wykonuje swoją pracę. Jak twierdził, dyskomfort moralny odczuwałby dopiero wtedy, gdyby zlekceważył swoje obowiązki, to znaczy nie posłałby milionów mężczyzn, kobiet, dzieci na śmierć. Nie uznawał swojej winy: „Z zabijaniem Żydów nie miałem nic wspólnego. Nigdy nie zabiłem żadnego Żyda ani nie-Żyda; nigdy nie zabiłem żadnego

²³ Na sali sądowej Arendt widzi takie próby ze strony Gideona Hausnera, prokuratora generalnego, przedstawiciela władz rządowych, który usiłuje sprostać oczekiwaniom izraelskiego premiera Dawida Ben Guriona – *ibidem*, s. 9.

człowieka. Nigdy nie wydałem rozkazu zabicia Żyda lub nie-Żyda, ja po prostu tego nie zrobiłem”²⁴. Jednym z najczęściej powtarzanych przez niego stwierdzeń było: wykonywałem tylko swoje obowiązki, od momentu otrzymania polecenia do wprowadzenia w życie „ostatecznego rozwiązania” nie byłem już panem własnych czynów.

Tak więc Eichmann nie był demonicznym twórcą śmiertocznego systemu. Oprócz tego, że z pilnością zabiegał o postępy osobistej kariery, nie kierował się żadnymi nienawistnymi pobudkami. Wykazywał jedynie totalną dyspozycyjność, manifestującą się w łatwości wyrzekania się własnych sądów na rzecz poglądów głoszonych przez masy i przywódców. „W samej jego pilności nie było niczego zbrodniczego, z pewnością nie zamordowałby swego przełożonego, by zająć jego stanowisko. Nazywając rzecz językiem potocznym – on po prostu nie wiedział, co robi”²⁵. Choć nie był głupcem, to był bezmyślny, tym rodzajem bezmyślności, która predysponowała go do odegrania roli jednego ze zbrodniarzy tamtego okresu. Arendt z całą wyrazistością pokazała, do czego może prowadzić brak refleksji moralnej, zaniechanie pojmowanego w Sokratejskim duchu dialogu z samym sobą brak zadawania sobie pytań o to, w jakim stopniu przyczyniamy się do obecnych w świecie nieszczęść. Trud, jaki trzeba włożyć w samodzielne myślenie, wymaga odwagi, konieczne jest wyjście poza wyjścia poza wygodne ramy systemu, potrzebna jest szczerłość, która obliuguje nas do określenia własnej odpowiedzialności, w czasach i okolicznościach, w których przyszło nam żyć. W tej perspektywie nikt nikogo nie może zwolnić z osobistej odpowiedzialności moralnej²⁶. Jeśli dokonuję uczciwej autorefleksji, to we własnym wnętrzu odpowiadam sobie na pytanie, czy będę mógł żyć w pokoju ze sobą po popełnieniu pewnych czynów, co wiąże się z zachowaniem szacunku do samego siebie. Zaniechanie postulowanej przez Arendt władzy sądenia może poprowadzić nas w stronę największego zła, jakim jest „(...) zło wyrządzone przez nikogo, czyli przez istoty ludzkie, które odmawiają bycia osobami (...), złoczyńcy odmawiający samodzielnego zastanawiania się nad tym, co robią, i także po fakcie niechący tego przemyśleć, to znaczy wrócić do tego i pamiętać (...), tym samym nie ukonstytuowali się w rzeczywistości jako osoby ludzkie. Pozostając uparcie bezosobowym nikim, dowodzą, że są niezdolni do dialogu z innymi, którzy – dobrzy, źli czy obojętni – są przynajmniej osobami”²⁷.

²⁴ Ibidem, s. 31.

²⁵ Ibidem, s. 372.

²⁶ Odpowiedzialność osobista jest różna od odpowiedzialności politycznej, którą przyjmuje każdy rząd za czyny i zaniedbania swoich poprzedników i każdy naród za czyny i zaniedbania ze swojej przeszłości. Jeśli chodzi o naród to „oczywiste jest, że każde pokolenie, poprzez sam fakt pojawienia się w pewnym dziejowym kontinuum, zarówno obciążone jest grzechami ojców, jak i czerpie korzyści z czynów swych przodków. Każdy, kto bierze na siebie odpowiedzialność polityczną, zawsze znajdzie się w punkcie, gdzie może powiedzieć za Hamletem: »Świat wyszedł z formy i mniej to trzeba wracać go do normy!«” – zob. H. Arendt, *Odpowiedzialność i władza...*, s. 60.

²⁷ Ibidem, s. 140.

Arendt, w oparciu o przykład Eichmanna, pokazuje zjawisko zachodzące w szerszej skali, a mianowicie wycofanie się jednostek z przestrzeni publicznej do sfery prywatnej. Myślicielka traktuje życie prywatne jako obszar zdeterminowany koniecznościami życiowymi; naczelną troską jest tu zapewnienie bytu sobie i swojej rodzinie. Ktoś, kto pozostaje tylko w tej sferze, przejawia niewolniczą naturę, sam siebie pozbawia najwyższych i najbardziej ludzkich zdolności²⁸. Te mogą się rozwijać dopiero w przestrzeni publicznej, która jest miejscem kreacji i realizacji wolności. „Dziedzina publiczna jako świat wspólny zbiera nas razem, ale też, by tak rzec, nie pozwala nam potykać się o siebie nawzajem”²⁹, zatem oprócz reguł łączenia istnieją w nim też reguły rozdzielające ludzi. Przestrzeń publiczna pozwala ludziom w ich wielości i różnorodności działać, tworzyć nowe początki, zawierać porozumienia, składać obietnice. Jest to możliwe dzięki temu, że istnieje zorganizowana, prawnie chroniona przestrzeń do prowadzenia dyskursu i wypracowywania służących wspólnocie decyzji. Przestrzeń ta jest wolna od przemocy, ludzie są w niej dla siebie widoczni, mogą ujawniać swoją unikalność, artykułować swoje racje, ważyć wartości i podejmować uzasadnione etycznie działania. W sferze publicznej wartość pewnych działań zależy od tego, czy są one dobre dla świata, w którym żyją inni. W centrum znajduje się tu świat, nie zaś indywidualne, często egoistyczne „ja”. Zasadą jest tu odpowiedzialność za dobro wspólne, przewyższające dobra partykularne. Wolność wspólnoty politycznej – jak ją rozumie Arendt – nie stoi w opozycji do wolności poszczególnych obywateli, istota tej wolności opiera się na aktywności obywatelskiej, na działaniu ukierunkowanym na innych, jest wyrazem republikańskiego *vita activa*³⁰. Taka wolność nie jest wolnością od państwa, lecz wolnością w państwie, opartą na pokoju, kooperacji, autorytecie prawa, moralności i obyczajach. *Vita activa* jest podstawą republikańskiego ideału, zgodnie z którym aktywne życie polityczne obywateli jest celem samym w sobie i pożądaną formą życia we wspólnocie, do której aspiruje większość jednostek³¹. Arendt dostrzegała, że destruktywny wpływ dla tego rodzaju zaangażowania, a tym samym dla wolności obywatelskiej, mają z jednej strony reżimy totalitarne, z drugiej – wycofanie obywa-

²⁸ Opuśczenie sfery prywatnej wymaga niekiedy dużej odwagi: „Ktokolwiek wkraczał w dziedzinę polityczną musiał najpierw być gotów zaryzykować własne życie, zaś zbyt wielkie umiłowanie własnego życia, stając na przeszkodzie wolności, było niezawodną oznaką niewolnicztwa” – zob. H. Arendt, *Kondycja ludzka*, s. 56.

²⁹ Ibidem, s. 73.

³⁰ *Vita activa* to „życie ludzkie jako zaangażowanie w robienie czegoś, jest zawsze zakorzenione w świecie ludzi i wykonywanych przez człowieka rzeczy” – ibidem, s. 41.

³¹ Postulaty obywatelskiego zaangażowania w życie wspólnoty są charakterystyczne dla współczesnego renesansu zainteresowania koncepcjami republikańskimi. Tematykę tę podejmuje Quentin Skinner, jeden ze współtwórców i głównych przedstawicieli tzw. szkoły z Cambridge. Zob. Q. Skinner, *Wolność przed liberalizmem*, przeł. A. Czarnecka, Toruń 2013; idem, *Metoda historyczna i wolność republikańska*, red. J. Grygiel, Toruń 2016.

teli, których życie skoncentrowane jest na posiadaniu i pomnażaniu dóbr prywatnych³².

Autorka *Kondycji ludzkiej* często odwoływała się do starożytnych demokracji, w których podstawowy charakter więzi społecznej wyznaczała przede wszystkim partycypacja w życiu wspólnoty. Łączenie dobra własnego z dobrem ogółu postrzegano jako świadectwo rozumnej natury człowieka oraz jego zdolności do przekształcania wspólnoty politycznej we wspólnotę etyczną. Tak rozumiana polityka jest domeną współistnienia i stwarzania równych w swej różnorodności ludzi. Jest otwartym na współtworzenie systemem, w którym ludzie w swej wielości mogą żyć razem i zwracać się do siebie za pośrednictwem mowy, w warunkach wolności, którą tylko oni sami mogą sobie nawzajem przyznawać i gwarantować. Inaczej mówiąc, polityka to wszystko, co zdarza się w przestrzeni pomiędzy ludźmi, których cechuje: równość, pluralność, odmienność, zdolność działania i komunikacji³³. Arendt wskazała na ścisłą zależność między powstaniem totalitaryzmu i unicestwieniem dyskursywnego charakteru przestrzeni publicznej, skutkującym utratą społecznej zdolności ustalenia wspólnego sensu.

W takim ujęciu najgłębszym sensem polityki jest wolność³⁴, zaś wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia z przemocą opartą na monopolu używania siły, tam też mamy do czynienia z końcem działania politycznego. Ustroje oparte na strachu niszczą „substancję ludzkiego bycia razem”, a izolując ludzi od siebie, czynią ich bezradnymi i próbują zniszczyć ludzką polityczność. Również działania wojenne, wymagające bezrefleksyjnego posłuszeństwa, należy wykluczyć ze sfery politycznej. W takim ujęciu wojna jest ewidentnym zaprzeczeniem zasady polityczności.

W ocenie Arendt tym, co najbardziej zamyka ludzi w sferze prywatnej, są zjawiska charakterystyczne dla społeczeństwa masowego. Należą do nich zwłaszcza konformizm i konsumpcjonizm, które prowadzą do „miękkiego zniewolenia”, zdominowania dziedziny publicznej przez ludzi, których aktywność skupia się wokół pracy, nabywania i posiadania coraz to nowych dóbr. Skutkuje to ujednocionym, schematycznym, bezrefleksyjnym zachowaniem, w którym następuje rezygnacja z podmiotowości moralnej opartej na autonomicznej władzy sądenia. Prymat wartości materialnych i ilościowych sprawia, że

³² Zob. M. Augustyniak, *Fenomeny społeczeństwa konsumpcyjnego w filozofii Hanny Arendt*, [w:] M. Królikowska-Olczak, B. Pachuca-Smulska (red.), *Ochrona konsumenta w prawie polskim i Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

³³ H. Arendt, *Polityka jako obietnica*, przeł. W. Madej, M. Godyń, Warszawa 2005, s. 93.

³⁴ „Wolność ta – zarówno jako swoboda oddalenia się i rozpoczęcia czegoś nowego, jak i swoboda rozmowy z innymi i doświadczania różnorodności, jaką zawsze jest świat w swej całości – z pewnością nie była zatem i nie jest celem polityki, to znaczy czymś, co można osiągnąć środkami politycznymi. To raczej treść i sens wszystkiego, co polityczne. W tym znaczeniu polityka i wolność są identyczne wszędzie, gdzie takiej wolności nie ma, nie istnieje też prawdziwa przestrzeń polityczna” – ibidem, s. 157.

głównymi miernikami rozwoju stają się wydajność oraz sukces ekonomiczny. Polityka przestaje być postrzegana jako troska o wspólny świat, zaczyna funkcjonować jako sfera podporządkowana doraźnej użyteczności, zaczyna tracić swą autonomię, staje się działaniem pojmowanym głównie w kategoriach środków i celów obliczonych na osiągnięcie zysku. Na dalszy plan schodzą wartości, takie jak sprawiedliwość społeczna, dobro wspólne, solidarność, zaufanie, życzliwość czy współczucie.

Deprywacyjny charakter prywatności przejawia się też w tym, że ludzie zaczynają przedkładać bezpieczeństwo ponad wolność. Stają się, podobnie jak Eichmann, konformistami z wszelkimi pozorami normalności, z nawykami przyzwoitego męża i ojca, który chce zapewnić dzieciom dobrą przyszłość, dba o swoje zwierzęta, strzyże trawniki, kłania się sąsiadom, jest uprzejmy, wysyła kartki świąteczne, płaci podatki itp. Okazuje się, że rękoma takich ludzi można dokonać zagłady milionów istnień. W swej uległości są oni gotowi za pensję i ubezpieczenie wyzbyć się uczciwości i podmiotowości moralnej. Tak spreparowany człowiek „uczyni dosłownie wszystko, jeśli mu podwyższyć stawkę i jeśli byt rodziny przestanie być bezpieczny. Jedyny warunek, jaki postawi, będzie brzmiał, że zwolni się go całkowicie z odpowiedzialności za własne czyny. Ten sam przeciętny Niemiec, którego naziści mimo najbardziej obłędnej propagandy przez lata nie potrafili skłonić do samodzielnego zabicia Żyda (nawet gdy zupełnie jasno dawali do zrozumienia, że za takie zabójstwo uniknie kary), dziś gładko obsługuje maszyny zagłady”³⁵.

Podsumowując tę część rozważań, należy podkreślić, że dla Arendt, bez względu na to, jakie były tego przyczyny (oportunizm, strach, podporządkowanie się instytucjom i autorytetom), największym przewinieniem człowieka jest rezygnacja w własnej autonomii moralnej, zaniechanie indywidualnej władzy sądenia oraz rezygnacja z osobistej odpowiedzialności za wspólny świat.

Lévinas – „Twarz Innego”

Niewątpliwie wydarzenia z życia Lévinasa, podobnie jak u Arendt, w znaczącym stopniu wpłynęły na treść podejmowanych rozważań³⁶. Autor *Całości i nieskończoności* funkcjonował w kulturze judaizmu w jej wschodnioeuropejskim wydaniu, jednocześnie żyjąc blisko kultury rosyjskiej; studiował we

³⁵ H. Arendt, *Zorganizowana wina...*, s. 19.

³⁶ Szerzej na temat biografii Lévinasa: A.-M. Lescourret, *Emmanuel Lévinas*, Paris 2006. Tadeusz Gadacz we wstępie do książki Lévinasa napisał: „Filozofia Emmanuela Lévinasa wyrosła na gruncie doświadczeń horroru zła i nienawiści, cierpienia i śmierci milionów ofiar systemów totalitarnych naszego wieku” – T. Gadacz, *Wstęp*, [w:] E. Lévinas, *O Bogu, który nawiedza myśl*, przeł. M. Kowalska, Kraków 1994, s. 8.

francuskim, ale zarazem protestanckim Strasburgu, odzyskanym przez Francję zaraz po zakończeniu I wojny światowej. Studia kontynuował w niemieckim Fryburgu, gdzie zetknął się z atmosferą poprzedzającą narodziny faszyzmu. Obcowanie z taką różnorodnością kultur sprzyjało typowemu dla Lévinasa wielowymiarowemu postrzeganiu świata i wzmagало jego krytycyzm wobec wszelkich odgórnie podejmowanych prób monopolizacji poglądów. Jednak tym, co najbardziej kierowało uwagę pisarza na zagadnienie zła wynikającego z narzucania jednomyślności, było doświadczenie wojny i Holokaustu. Na tym tle najwyraźniej widać ogrom tragedii, do jakich doprowadził zanik indywidualnej podmiotowości moralnej, braku uznania ludzkiej różnorodności. Wszak istotnym rysem nazizmu było unieważnienie Innego, stosowanie wobec niego różnych form przemocy, łącznie z tą zmierzającą do całkowitej eksterminacji. W tym kontekście znaczące też były bezpośrednie doświadczenia wojenne Lévinasa i jego rodziny. Autor, po opuszczeniu w 1923 r. Litwy i przyjęciu obywatelstwa francuskiego, w 1939 r. został zmobilizowany. Służył w korpusie oficerskim, zaś w 1940 r. został wzięty do niewoli i całą wojnę spędził w obozie jenieckim. W tym czasie jego żonie i córce udało się, dzięki pomocy przyjaciół, przetrwać wojnę w ukryciu. Natomiast cała rodzina, która pozostała w Kownie, straciła życie w tamtejszym getcie³⁷.

Z perspektywy tych doświadczeń Lévinas zbiera głos jako jeden z tych, którzy przeżyli może więc zrelacjonować to, co się wydarzyło, i podjąć nad tym refleksję. Jednocześnie pisarz miał świadomość, że on sam uosabia paradoks świadka znajdującego się w mniejszości tych, którzy ocaleli, ale tylko dzięki temu mają szansę mówić o rzeczywistości nazistowskich obozów zagłady. To, czego sam doświadczył, skłania go do pytania: co to znaczy nadal być człowiekiem, gdy funkcjonuje się w nieludzkich warunkach, gdy jest się odartym ze wszystkiego, gdy nie ma się prawa do własnego ciała, imienia, gdy w zasadzie nie ma się żadnych praw, gdy jest się istotą zamkniętą wewnątrz swojego gatunku, pomimo całego swego słownictwa, istotą bez języka³⁸.

W obozowych realiach zachowanie strażników i lokalnych mieszkańców skazywało jeńców na wykluczenie z grona istot ludzkich. Podczas gdy ich egzystencja odarta była ze znaczenia i wartości, potwierdzenie człowieczeństwa nieoczekiwanie pojawiło się w relacji ze zwierzęciem. Lévinas wspomina sytuację, gdy w obozie pojawił się pies przybłąda, który w szczeroci swojego zachowania okazał się być bardziej ludzki niż ludzie: „Pędził marne życie w jakimś zapadłym kącie w pobliżu obozu. Nazwaliśmy go Bobby, egzotycznym imieniem, jak przystoi ukochanemu psu. Zjawiał się na porannych zbiórkach i oczekiwał nas przy powrocie, skacząc i wesoło szczekając. Dla niego nie ule-

³⁷ Idem, *Historia filozofii XX wieku. Nurty. Neokantyzm, filozofia egzystencji, filozofia dialogu*, t. 2, Kraków 2009, s. 576–589.

³⁸ E. Lévinas, *Pies a prawo naturalne*, [w:] idem, *Trudna wolność...*, s. 162.

gało wątpliwości – byliśmy ludźmi”³⁹. Pies okazał się „ostatnim kantystą” w nazistowskich Niemczech, dla niego istnienie drugiego człowieka pozostawało czyste i stanowiło cel sam w sobie.

Analizując zło przez pryzmat międzyludzkich relacji, Lévinas stworzył metaforę Twarzy Innego. Odwołuje się ona do fundamentalnego rozróżnienia pomiędzy światem rzeczy a światem ludzi. Inny (człowiek) jako pierwotne i nieskończone źródło etycznego zobowiązania, wymyka się każdemu „jednorodnemu w sobie”, czyli „Toż-Samemu”, którym może być państwo, władza, inna jednostka⁴⁰. Postulowana przez Lévinasa kultura uznawania różnorodności zwraca się ku temu, co inne, co dąży do uwolnienia jednostki spod panowania zobiektywizowanej całości. Wojna, ze względu na swój totalizujący charakter, jest próbą stworzenia monolitycznej struktury, podporządkowania indywidualnych dążeń jednemu nadrzędnemu celowi. Odbiera człowiekowi jego wyjątkowość i zamyka w anonimowości ogółu, niszczy wszelkie przejawy ukonkretnienia, niepowtarzalności⁴¹. Wojna to wszyscy – ludzie, państwa, narody, religie, nie ma tu miejsca na otwartość, zaciekawienie drugim człowiekiem, zostaje ona zdominowana przez lęk. Wojna poddaje też najpoważniejszej próbie moralność, którą usiłuje zawiesić i ośmieszyć: „Z instytucji i wiecznych zobowiązań zrywa wieczność, a tym samym unieważnia bezwarunkowe imperatywy, stwierdzając ich tymczasowość”⁴².

Inny to ktoś, kto nie jest tożsamy ze mną, ktoś na zewnątrz mnie, kogo nie jestem w stanie w pełni zrozumieć, ale z kim mogę nawiązać kontakt. Ten kontakt wymyka się słowom oraz kategoriom logicznym, lecz właśnie w nim jednostka może uwolnić się spod panowania wszelkich kulturowych determinizmów, przestaje być instrumentem historii, odzyskuje swą niezależność i poczucie pełnej odpowiedzialności. Twarz Innego to symboliczna figura pojawiająca się w bezpośrednim i niejako pierwotnym doświadczeniu spotkania z drugim człowiekiem. Lévinas podkreślał, że doświadczenie Twarzy Innego nie ma charakteru wzrokowego, Twarz nie jest tym samym, co fizjonomia. Jej specyfika polega na tym, że pozawerbalnie „mówi”, „wyraża”, „rozkazuje”, „wzywa”. Wszystko są to komunikaty, które Twarz przekazuje przed i poza językiem. Wydaje się, że względnie adekwatnym określeniem byłoby tu „uczucie” lub

³⁹ Ibidem, s. 162.

⁴⁰ „Dla filozoficznej tradycji Zachodu każda relacja między Toż-Samym a Innym, jeśli nie polega już na wyższości Toż-Samego, sprowadza się do bezosobowej relacji w łonie ogólnego porządku. Zastępowanie osób ideami, rozmówcy – tematem, zewnętrzności wezwania – wewnętrznością stosunku logicznego określa filozofię samą. Byty zostają sprowadzone do neutralności idei, bycia, pojęcia” – zob. E. Lévinas, *Całość i nieskończoność. Esej o zewnętrzności*, tłum. M. Kowalska, Warszawa 1998, s. 90.

⁴¹ „Oblicze bytu odsłaniające się w wojnie oddaje pojęcie całości (...). Jednostki sprowadzają się tu do nosicieli sił, które nimi rządzą bez ich wiedzy. Jednostki czerpią z tej całości swój sens (poza ową całością niewidoczny)” – ibidem, s. 4.

⁴² Ibidem, s. 3.

„czucie”, które rodzi się w doświadczeniu Innego, i właśnie to uczucie jest dla Lévinasa głównym źródłem potrzeby sprawiedliwości. Potrzeba ta powinna stale wypływać z uważności ukierunkowanej na dostrzeganie przejawów zła, niezgodę na nie oraz działanie zmierzające do ich usuwania. Sprawiedliwość wobec Innego to w pierwszym rzędzie objęcie nią tego, kto z racji wykluczenia lub innych trudności nie może mówić (nie może być w pełni słyszalny); to dostrzeżenie jego praw, rodzaj zobowiązania wobec inności, w którym ciągle należy stawiać pytania o to, komu w pierwszym rzędzie udzielić wsparcia.

Twarz Innego jest źródłowo znacząca, ponieważ kryje w sobie bezpośredni dostęp do kategorii dobra i zła. Relacja z Twarzą od samego początku jest relacją etyczną, a nie poznawczą. W pismach Lévinasa Twarz przybiera wyraz obcokrajowca, wdowy lub sieroty. Jest nam zatem dana w związku z jakimś rodzajem niedoli człowieka narażonego na niebezpieczeństwo, poniżenie, śmierć. Zetknięcie z Twarzą wymaga odpowiedzi, kto ma pierwszeństwo w swojej bezbronności i słabości, kto wymaga troski. Spotkanie z Innym „(...) budzi myślenie, które jest myśleniem nie o czymś lub o kimś, lecz myśleniem dla, a więc takim, które nie jest wiedzą, lecz poddaniem się, które stawia pod znakiem zapytania mnie samego i budzi we mnie odpowiedzialność”⁴³. Wyzwanie, które wyraża Twarz, choć wymyka się racjonalnym kalkulacjom, to na podstawowym poziomie ma charakter imperatywny w tym sensie, że pozostanie wobec tego wyzwania obojętnym, sprawia, że zatracamy nasze człowieczeństwo. Autentyczne doświadczenie Twarzy daje początek zaangażowaniu, które nie jest przejawem władzy, tylko otwartością na to, co inne, zdolnością do ograniczenia własnego „ja”. Dzięki spotkaniu z Twarzą jesteśmy w stanie wyjść poza samolubną wygodę. Moment, w którym pojawia się u nas poczucie odpowiedzialności za ludzką niedolę, jest momentem narodzin własnego „ja”, własnej podmiotowości moralnej. Z kolei zlekceważenie Twarzy wywołuje dyskomfort wypływający z zaprzeczenia temu, co w nas jest najbardziej pierwotne i prawdziwe. „Twarz bliźniego prześladowuje mnie w swojej nędzy i оголоczeniu. Patrzy na mnie, wszystko w niej dotyczy mnie, nic nie jest mi obojętne”⁴⁴. Twarz wzywa do Dobra, ale tylko tylko od nas zależy jak odpowiemy na to wezwanie, zwłaszcza że pod bezbronnością i nagością Twarzy kryje się też pokusa zawładnięcia Innym, zawłaszczenia przez egoistyczne „ja”.

Twarz wyraża najprostszy a zarazem uniwersalny przekaz: „Ty mnie nie zabijesz, nie zranisz”⁴⁵. Jest to pierwsza odsłona etycznego sensu, który obok najbardziej fundamentalnego zakazu zabójstwa niesie też nakaz bycia dobrym,

⁴³ B. Skarga, *Wstęp*, [w:] E. Lévinas, *Całość i nieskończoność...*, s. 21.

⁴⁴ E. Lévinas, *Inaczej niż być...*, s. 157.

⁴⁵ Tłumacząc akt zabójstwa Twarzy, Lévinas nadaje temu nie tylko dosłowny, ale też bardziej metaforyczny sens: „zabić nie znaczy jednak tylko zdominować, lecz unicestwić, absolutnie zrezygnować z rozumienia. Zabójstwo jest pokusa zdobycia władzy nad czymś, co wymyka się wszelkiej władzy” – zob. idem, *Całość i nieskończoność...*, s. 233.

nakaz pomocy, wsparcia bliźniego, wzięcie za niego odpowiedzialności. Lévinas pokazuje tu, że istnieje możliwość zaprzestania przemocy względem Innego, jeśli wyzbędziemy się potrzeby panowania, chciwości i wszelkich imperialistycznych dążeń. I choć realnie zabójstwo jest wykonalne, to jednak okazuje się niemożliwe, gdy autentycznie zobaczymy Twarz Innego. „Niemożność uśmiercenia nie jest rzeczywista, lecz moralna”⁴⁶. W tego rodzaju sytuacji ważne jest to, co Lévinas nazwał „spojrzeniem moralnym”, w którym każdy musi samodzielnie wybrać, co jest ważne. Trudu tej decyzji nie zdejmie z nas podporządkowanie się obowiązującemu prawu. Dlatego tak ważna jest świadomość moralna, która aktywizuje się w bliskości z Innym. Świadomości tej nie zastąpi prawo, które wprowadza bezosobowość, zamiast bliskości stwarza dystans związany głównie z potencjałem przemocy. Ponadto instytucje i procedury państwowe oraz międzynarodowe stosunkowo łatwo ulegają politycznym patologiom, stąd też bywają zawodne, a nawet szkodliwe w obliczu takich zjawisk, jak ludobójstwo, terroryzm, dyskryminacja, ksenofobia, nędza. Tymczasem prawdziwe dobro „(...) nie narzuca mi równowagi swoich powszechnych praw, ale wzywa mnie do przekroczenia prostej linii sprawiedliwości, do pójścia dalej – i nic nie może wyznaczyć końca tego marszu. Poza prostą linią sprawiedliwości rozciąga się nieskończona i niezbadana ziemia dobroci, wymagająca wszystkich sił jedynej i niepowtarzalnej obecności. Sprawiedliwość wymaga więc, bym ponosił odpowiedzialność poza wszelką granicą wyznaczoną przez obiektywne prawo”⁴⁷. Lévinas zwraca uwagę, że sprawiedliwość jest możliwa tylko w społeczeństwie, które nie zna rozróżnienia na bliskich i dalekich⁴⁸; ma sens, o ile zachowuje ona ducha bez-interesowności⁴⁹, który ożywia odpowiedzialność międzyludzką za wszystkich bliźnich z tego tytułu, że przynależą do gatunku ludzkiego. Można ją potraktować jako przejaw gościnności przyjmującej drugiego człowieka bez pytania o to, kto na nią zasługuje, a kto nie⁵⁰. Tak więc sprawiedliwość pozostaje relacją osobową, zakładającą istnienie wielu nieredukowalnych, wyjątkowych ludzkich podmiotowości. Wiąże się to z uznaniem Innego jako takiego, uszanowaniem jego odmienności i godności, powstrzymaniem się przed podporządkowaniem go lub wchłonięciem w jakąś jedność czy całość, w obrębie której okazywałyby się ostatecznie tym samym.

W kontekście rozważań o sprawiedliwości warto też zwrócić uwagę, że u Lévinasa pojawia się tendencja do zintegrowania dwóch stanowisk. Pierwsze odwołuje się do pierwotnych uczuć moralnych obecnych u każdego, a ujawniających się zwłaszcza w doświadczeniu Twarzy Innego. Drugie stanowisko postuluje konieczność nadanie uczuciom moralnym zobiektywizowanej formy,

⁴⁶ Idem, *Etyka i duch*, [w:] idem, *Trudna wolność...*, s. 11.

⁴⁷ Idem, *Całość i nieskończoność...*, s. 297.

⁴⁸ Idem, *Inaczej niż być...*, s. 267.

⁴⁹ Idem, *Etyka i nieskończoność...*, s. 56.

⁵⁰ Idem, *Całość i nieskończoność...*, s. 11.

np. w postaci generalnych i abstrakcyjnych norm prawnych. Sprawiedliwość nie może zatem pozostać sprawą prywatną lub sprawą dwojga, musi mieć charakter powszechny, przybrać także formę pozytywnego prawa. Ta uniwersalizacja jest konieczna, choć ma ona też swoją cenę w postaci ustanowienia regulacji obowiązujących anonimową całość, która może przesłonić indywidualną odpowiedzialność, zwłaszcza gdy prawo staje się narzędziem wykorzystywanym w niegodziwych celach.

Ostatecznie Lévinas uznaje, że polityka zawsze powinna być kontrolowana i krytykowana w oparciu o etykę⁵¹. Myśliciel nie zgadza się z założeniem, że realizacją sprawiedliwości powinny się zajmować przede wszystkim „wyższe instancje” typu: państwo, rząd, sądownictwo. Lévinas cofa ideę sprawiedliwości do jej pozainstytucjonalnych korzeni. Porządek prawno-ustrojowy może w najlepszym razie służyć jako narzędzie anonimowej sprawiedliwości, za którą kryje się dominacja jakiejś strony. Tymczasem dla Lévinasa początkiem sprawiedliwości jest właśnie doświadczenie Innego, zauważenie go, zdolność słuchania i odpowiadania, reagowania na jego ekspresję. To również rozumienie milczenia i wola przydania głosu tym, którzy sami mówić nie mogą, ale których krzywdę czujemy. Odpowiadać Innemu, tym bardziej „za Innego”, to nie to samo, co mówić do kogoś. Dialog w ujęciu Lévinasa wiąże się z doświadczeniem bliskości rozumianej jako wychodzenie z siebie w stronę Innego. Relacja z Twarzą niejako samoistnie wzywa do sprawiedliwości, której minimalnym przejawem jest niezabijanie go, niewyrządzanie mu krzywdy i brak chęci podporządkowania, maksymalnym zaś uznanie jego wyższości, podporządkowanie mu się, służenie mu, połączone niekiedy z rezygnacją z własnej tożsamości, zapomnieniem o sobie. Człowiek, który stosuje przemoc, nie wychodzi poza siebie. Dominuje u niego chęć zawłaszczenia, w komunikacji dąży do wyartykułowania własnych potrzeb, pozostaje zamknięty w obrębie swej wewnętrzności⁵².

U Lévinasa Twarz Innego łączy w sobie trzy wymiary otwartości. Pierwszy dotyczy jednostek; drugi obejmuje całą ludzkość; trzeci odwołuje się transcendencji pojmowanej jako ślad obecności Boga, który wycofał się, robiąc miejsce dla wolności człowieka⁵³. Tak więc Twarz umożliwia dostęp nie tylko do bezpośredniego doświadczenia drugiego człowieka, ale prowadzi też do wyższych porządków etycznych, odsłaniając perspektywę dobra i zła na poziomie wspólnotowej solidarności oraz na poziomie boskiej wielkości i nieskończoności. W pewnych sytuacjach wybór dobra jest trudny, wymaga bowiem dobrowolnej rezygnacji z pełni wolności, ze względu na zobowiązanie, które wynika

⁵¹ Idem, *Etyka i nieskończony...*, s. 48.

⁵² Idem, *Etyka i duch*, [w:] idem, *Trudna wolność...*, s. 10.

⁵³ Więcej na temat transcendentального i religijnego wymiaru Twarzy: A. Bielik-Robson, *Lévinas, mistyk mimo woli; pojęcie śladu między mistycyzmem a ateizmem*, [w:] A. Lipszyc (red.), op. cit., s. 125–127.

z obecności Innego. Dla Lévinasa „(...) odpowiedzialność za drugiego człowieka jest właściwym ludzkim braterstwem poprzedzającym wolność”⁵⁴. „Moja odpowiedzialność jest nieusuwalna. Nikt nie mógłby jej zastąpić. (...) Odpowiedzialność jest tym, co wyłącznie spada na mnie i czego jako człowiek nie mogę odrzucić. To brzemień jest najwyższą godnością tego, co jedyne. Niezastąpionym »ja« jestem tylko o tyle, o ile jestem odpowiedzialny. Mogę zastąpić wszystkich, ale nikt nie może zastąpić mnie. Taka jest moja niezbywalna tożsamość podmiotu”⁵⁵.

Żeby podążać za Dobrem, musimy właściwie zidentyfikować jego Istotę. Nie jesteśmy w stanie przyswoić jej z samej obserwacji świata materialnego czy świata idei. Jest to możliwe dopiero w doświadczeniu Innego, dopiero w relacji z drugim człowiekiem budujemy podmiotowość moralną. Lévinas podkreśla, że tym, co wyróżnia człowieka, nie jest budowanie infrastruktury technologicznej, tworzenie intelektualnych systemów czy dzieł artystycznych. Na fundamentalnym poziomie człowiek jest człowiekiem z racji tego, że jest zdolny do rozumienia i realizacji Dobra; jest istotą zdolną do poświęcenia, ofiary (czasami najwyższej) na rzecz Dobra; jest też zdolny umrzeć za to, co niewidzialne⁵⁶.

Podsumowanie

Zarówno Arendt, jak i Lévinas stawiają ważne pytania na temat tego, co się działo zanim doszło do Zagłady, jakie idee wówczas dominowały. Myśliciele wierzą, że zgłębienie tych zagadnień jest nieodzowne, aby zapobiec powtórzeniu Holokaustu czy też jakiegokolwiek innej formy ludobójstwa. W tym celu należy dotrzeć nie tylko do źródeł samej idei, ale także jej psychospołecznych uwarunkowań i sposobów urzeczywistnienia. Jeśli chodzi o przyczyny leżące w sferze kolektywnej świadomości, to przywołani autorzy stwierdzają, że była ona zakorzeniona w błędnych koncepcjach filozoficznych, które w mniejszym lub większym stopniu ideowo legitymizowały działanie zbrodniczych systemów. W tym kontekście Lévinas stwierdził, że od strony ontologicznej wojna odpowiada typowemu dla całej zachodniej filozofii uznaniu strukturalnego prymatu całości nad częścią. Paradygmat ten sprzyja kreowaniu bytów ogólnych, totalności dominujących nad jednostkami. Indywidualni ludzie zostają wówczas podporządkowani całości i sprowadzają się do roli nosicieli sił, które nimi rządzą bez ich wiedzy⁵⁷.

⁵⁴ E. Lévinas, *Inaczej niż być...*, s. 196.

⁵⁵ Idem, *Etyka i nieskończoność...*, s. 57.

⁵⁶ Idem, *Całość i nieskończoność...*, s. 20.

⁵⁷ Za przykład takiej totalizującej filozofii Lévinas uznał system heglowskiej metafizyki, której przesłanie patronowało narodzinom niemieckiego nacjonalizmu w XIX stuleciu – zob. K. Wiczorek, *Lévinas a problem metafizyki*, Katowice 1992, s. 50–52.

Z kolei Arendt zwracała uwagę na pułapkę tkwiącą w idei postępu, którego głównym wskaźnikiem są kryteria ilościowe, rozwój technologiczny, zysk. Pojedyncie takie sprzyja imperialistycznym, ekspansywnym tendencjom, w których kwestie ekonomiczne, zaczynają wyznaczać główny kierunek polityki. Jednocześnie możemy zaobserwować zanikanie zaangażowania jednostek w kształtowanie wspólnego świata. Jednostki te zaczynają być zbyt pochłonięte własną sytuacją bytową, rozrywkami, konsumpcją, by dostrzec, że mają zdolności polityczne. Stopniowo przeistaczają się w bierną, podatną na manipulację masę, która traci zdolność „bycia w świecie” i „odpowiedzialności za wspólny świat”.

Skrajnym przykładem zaniku odpowiedzialności za wspólny świat jest wojna. Według Lévinasa w stanie wojny „płoną draperie iluzji”⁵⁸. Wojna nieważny ustalony porządek świata, dekonstruuje otaczającą człowieka rzeczywistość. Moralność zostaje zawieszona, ponieważ czyny ludzkie są w ogromnym stopniu zdeterminowane przez okoliczności zewnętrzne. Odwieczne instytucje i zobowiązania tracą swą trwałość, przestają obowiązywać bezwarunkowo imperatywy etyczne. Tym samym erozji ulega tożsamość jednostek wtłoczonych w tryby maszyny wojennej. Oczywiście w tych ekstremalnych warunkach zdarzają się tacy, którzy mają w sobie moc do spełniania czynów heroicznych, ale są też ci, którzy czują się zwolnieni z człowieczeństwa. Wojenna przemoc wobec tych ostatnich polega w dużej mierze na rozrywaniu osobowej ciągłości, na zmuszaniu tych osób, „(...) by grały rolę, w których się nie odnajdują, by zdradzały nie tylko swoje zobowiązania, ale także samą swoją substancję, by popełniały czyny, które niszczą wszelką możliwość czynu”⁵⁹. W czasie Zagłady uprzedmiotowienie człowieka zachodziło zarówno wobec katów, którzy stawali się narzędziami systemu, jak i ofiar, traktowanych jako zbędne rzeczy. Intencją Lévinasa, podobnie jak i Arendt, była obrona subiektywności i indywidualności każdej ludzkiej istoty przed intelektualnym i ideologicznym podporządkowaniem jej monolitycznej całości.

Arendt i Lévinas postrzegali możliwość wojny jako stale obecne zagrożenie. Wspólnym im mianownikiem było dążenie do wyrwania jednostek z obojętności. Wiązało się to z uznaniem odpowiedzialności wobec innych i świata. Zobowiązanie to autorzy stawiali wyżej niż jednostkową wolność, zwłaszcza w jej egoistycznym wydaniu. Cytowani myśliciele dość sceptycznie podchodzili do wszelkich odgórnych form realizacji opartych na solidarności wartości wspólnotowych. Rola prawa i instytucji słabnie zwłaszcza, gdy stają się one narzędziem w rękach bezwzględnych, złych ludzi. Ponadto najważniejsze wartości etyczne realizuje się w więzi z innym, w trosce o niego, prawo zaś wprowadza dystans, który często warunkuje sprawiedliwość stopniem bliskości bądź obcości. Pomimo tych zastrzeżeń należy podkreślić, że ani Arendt, ani Lévinas nie negowali fundamentów zasadności funkcjonowania państwa,

⁵⁸ E. Lévinas, *Całość i nieskończoność...*, s. 3.

⁵⁹ Ibidem, s. 4.

ostrzegali jednak przed bezkrytycznym podporządkowaniem jego polityce. Uznawali, że natura współczesnego świata, zaprojektowana przez instrumentarium legislacyjno-prawne, raczej nie przewiduje obcowania twarzą w twarz z innymi, co ułatwia obojętność wobec różnych przejawów niesprawiedliwości.

Zasadnicza różnica poglądów przywołanych autorów rysuje się w tym, że w ujęciu Arendt główną przyczyną zła jest zerwanie relacji z samym sobą. Relacja ta opiera się na ustawicznym prowadzeniu wewnętrznego dialogu, w którym podejmujemy wysiłek odpowiedzi na pytania np. o to, w jakim stopniu i w jakiej formie przyczyniamy się do występującego wokół nas zła. Jeśli rezygnujemy z refleksji etycznej, oznacza to, że – podobnie jak Eichmann – redukujemy lub eliminujemy własną podmiotowość i odpowiedzialność moralną, co jest równoznaczne z rezygnacją z tego, co stanowi istotę człowieczeństwa. Z kolei Lévinas główną przyczynę zła widział w zerwaniu relacji z tym, co metaforycznie nazwał Twarzą Innego. Autentyczność tej relacji prowadzi do prymatu etyki, w której na plan pierwszy wychodzi troska o innych, zwłaszcza tych dotkniętych jakąś niedolą. Tak więc Arendt podkreślała to, że głos sumienia wydobywa się z wnętrza jestestwa. Wzywający i wzywany do rozmowy jest jednym i tym samym człowiekiem. Z kolei Lévinas wskazywał na rolę, jaką w kształtowaniu sumienia odgrywa spotkanie z Innym. Pierwotnym doświadczeniem człowieka nie jest doświadczenie samego siebie ani rozróżnienie „ja” i „my”, lecz uobecnianie się Innego, który jest na zewnątrz i który rozbija zamkniętość „ja”. Dzięki temu jesteśmy skłonni pomagać, zrezygnować w własnego komfortu i być odpowiedzialnymi również za innych. W twarzy „Drugiego” objawia się również „Trzeci”, reprezentujący człowieczeństwo, braterstwo, wspólnotowość. Bez przestrzegania fundamentalnego, płynącego z Twarzy zakazu „nie zabijaj”, ludzkość nie zdoła wyeliminować kolejnych fal masowych mordów, co niestety znalazło w czasach powojennych i wciąż znajduje swoje tragiczne potwierdzenie. Jak stwierdza Arendt, „jedno wszakże jest pewne: tylko na czujących prawdziwy lęk przed nieuchronną odpowiedzialnością rodzaju ludzkiego można się będzie zdać, gdy zajdzie potrzeba nieustraszonej walki, bezkompromisowej i powszechnej z ogromnym złem, jakie ludzie mogą wyrządzić”⁶⁰.

Wykaz literatury

- Adler L., *Śladami Hannah Arendt*, przeł. J. Aleksandrowicz, Wyd. Książkowe „Twój Styl”, Warszawa 2008.
- Arendt H., *Eichmann w Jerozolimie. Rzecz o banalności zła*, przeł. A. Szostkiewicz, Znak, Kraków 2010.
- Arendt H., *Kondycja ludzka*, przeł. A. Łagodzka, Aletheia, Warszawa 2010.

⁶⁰ H. Arendt, *Zorganizowana wina...*, s. 22.

- Arendt H., *Korzenie totalitaryzmu*, przeł. D. Grinberg, M. Szawiel, Świat Książki, Warszawa 1993.
- Arendt H., *Odpowiedzialność osobista w warunkach dyktatury*, [w:] eadem, *Odpowiedzialność i władza sądzienia*, przeł. M. Godyń, W. Madej, Prószyński i S-ka, Warszawa 2006.
- Arendt H., *Polityka jako obietnica*, przeł. W. Madej, M. Godyń, Prószyński i S-ka, Warszawa 2005.
- Arendt H., *Propaganda totalitarna*, przeł. A. Rój, CDN, Warszawa 1986.
- Arendt H., *Refleksje na temat Little Rock*, [w:] eadem, *Odpowiedzialność i władza sądzienia*, przeł. M. Godyń, W. Madej, Prószyński i S-ka, Warszawa 2006.
- Arendt H., *Zorganizowana wina i powszechna odpowiedzialność*, [w:] J. Jabłkowska, L. Żyliński (red.), *O kondycji Niemiec. Tożsamość niemiecka w debatach intelektualistów po 1945 roku*, Wyd. Poznańskie, Poznań 2008.
- Arendt H., *Zorganizowana wina*, [w:] D. Jałowik (red.), *Filozofia a Zagłada*, MOC AK, Kraków 2021.
- Augustyniak M., *Fenomeny społeczeństwa konsumpcyjnego w filozofii Hanny Arendt*, [w:] M. Królikowska-Olczak, B. Pachuca-Smulska (red.), *Ochrona konsumenta w prawie polskim i Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Bielik-Robson A., *Lévinas, mistyk mimo woli; pojęcie śladu między mistycyzmem a ateizmem*, [w:] A. Lipszyc (red.), *Emmanuel Levinas: filozofia, teologia, polityka*, Inst. Adama Mickiewicza, Warszawa 2006.
- Conovan M., *Hannah Arendt. A reinterpretation of her political thought*, Cambridge University Press, Cambridge 1994.
- Gadacz T., *Historia filozofii XX wieku. Nurty. Neokantyzm, filozofia egzystencji, filozofia dialogu*, t. 2, Znak, Kraków 2009.
- Gadacz T., *Wstęp*, [w:] E. Lévinas, *O Bogu, który nawiedza myśl*, przeł. M. Kowalska, Homini, Kraków 1994.
- Leder A., *Trauma i etyka. Myśl Lévinasa a doświadczenie Holocaustu*, [w:] A. Lipszyc (red.), *Emmanuel Lévinas. Filozofia, teologia, polityka*, Inst. Adama Mickiewicza, Warszawa 2006.
- Lescourret A.-M., *Emmanuel Lévinas*, Flammarion, Paris 2006.
- Lévinas E., *Antyhumanizm a edukacja*, [w:] idem, *Trudna wolność. Eseje o judaizmie*, przeł. A. Kuryś, Atext, Gdynia 1991.
- Lévinas E., *Całość i nieskończoność. Esej o zewnętrznosci*, tłum. M. Kowalska, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 1998.
- Lévinas E., *Cierpienie bezużyteczne*, [w:] D. Jałowik (red.), *Filozofia a Zagłada*, MOC AK, Kraków 2021.
- Lévinas E., *Inaczej niż być, albo ponad istotą*, przeł. P. Mrówczyński, Aletheia, Warszawa 2000.
- Lévinas E., *Kilka myśli o filozofii hitleryzmu*, przeł. J. Migasiński, „Literatura na Świecie” 2004, nr 1–2.
- Lévinas E., *Pies a prawo naturalne*, [w:] idem, *Trudna wolność. Eseje o judaizmie*, przeł. A. Kuryś, Atext, Gdynia 1991.
- Lévinas E., *Religia dorosłych*, [w:] idem, *Trudna wolność. Eseje o judaizmie*, przeł. A. Kuryś, Atext, Gdynia 1991.
- Lévinas E., *Etyka i duch*, [w:] idem, *Trudna wolność. Eseje o judaizmie*, przeł. A. Kuryś, Atext, Gdynia 1991.
- Mertens T., *Memory, politics and law – the Eichmann trial: Hannah Arendt’s view on the Jerusalem court’s competence*, „German Law Journal” 2005, vol. 6, nr 2.

- Skarga B., *Wstęp*, [w:] idem, *Całość i nieskończoność. Esej o zewnętrżności*, tłum. M. Kowalska, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 1998.
- Skinner Q., *Metoda historyczna i wolność republikańska*, red. J. Grygieńć, Wyd. Nauk. UMK, Toruń 2016.
- Skinner Q., *Wolność przed liberalizmem*, przeł. A. Czarnecka, Wyd. Nauk. UMK, Toruń 2013.
- Szyborska W., *Wielka liczba*, [w:] eadem, *Wiersze wybrane*, Wyd. A5, Kraków 2012.
- Tischner J., *Spotkanie z myślą Lévinasa*, [w:] E. Lévinas, *Etyka i nieskończony. Rozmowy z Philipp'em Nemo*, przeł. B. Opolska-Kokoszka, Wyd. Nauk. PAT, Kraków 1991.
- Wieczorek K., *Levinas a problem metafizyki*, Wyd. UŚ, Katowice 1992.
- Yerushalmi Y.H., *Zachor. Żydowska historia i pamięć*, przeł. M. Wójcik, ŻIH, Warszawa 2014.

Summary

The problem of the evil in the reflections of Hannah Arendt and Emmanuel Lévinas

Keywords: law, the banality of evil, the Face of the Other, war, responsibility, public space, mass society.

The purpose of this article is to discuss the concepts used by Hannah Arendt and Emmanuel Lévinas to capture the specificity of evil caused by human beings. In Arendt's case, it is the category of "the banality of evil". For Lévinas, it is "the face of the other". The crimes of the Second World War are the basic context of the authors' reflections. They provide the starting point for a deeper analysis of the causes of the disappearance of individual responsibility for the "common world". In a comparative analysis, the article shows some similarities and differences between the above-mentioned thinkers.

What Arendt and Lévinas have in common is their attention to the consequences of neglecting individual axiological reflection. The absence of such reflection leads to uncritical submission to the law of the state. The fundamental difference between the authors discussed is that for Arendt the main cause of evil is the neglect of the relationship with oneself. Lévinas, on the other hand, saw the main cause of evil in the rupture of the relationship with what he symbolically called the face of the other. The authenticity of this relationship underlines the importance of an ethics in which concern for others, especially those who suffer, is paramount.

Anželika Banevičienė

Mykolas Romeris University, Lithuania

ORCID: 0000-0002-2855-6890

a.baneviciene@mruni.eu

Zvonimir Ivanović

University of Criminal Investigation and Police Studies, Serbia

ORCID: 0000-0002-1101-6169

zvonko31@gmail.com

Denis Solodov

University of Warmia and Mazury in Olsztyn, Poland

ORCID: 0000-0003-2884-9420

denis.solodov@uwm.edu.pl

The right to complain about mistreatment during criminal interviews and interrogations – Lithuanian, Polish, and Serbian law and practice*

Introduction

The Mendez Principles on Effective Interviewing for Investigations and Information Gathering developed under the auspices of the United Nations by a group of internationally recognized experts¹, further referred to as the Mendez Principles or the Principles, offer an innovative approach to interviewing, interrogations, and, generally, information gathering conducted by state officials that prioritise the use of non-coercive, non-manipulative, information-centred methods and is compatible with commonly recognised international standards

* The authors also highlight practical issues and challenges related to implementing the Mendez Principles, which are central to the COST Action CA22128 project, „Establishing Networks to Implement the Principles on Effective Interviewing for Investigations (IMPLEMENTEZ)”. The article is an outcome of the research conducted by the authors as part of their involvement in the COST Action CA22128 IMPLEMENTEZ. More information on the Action: COST Action CA22128 – Establishing Networks to Implement the Principles on Effective Interviewing for Investigations (IMPLEMENTEZ), <https://www.cost.eu/actions/CA22128/> (accessed: 3.10.2024); IMPLEMENTEZ Action official website, <https://implementez.eu/> (accessed: 3.10.2024).

¹ Principles on Effective Interviewing for Investigations and Information Gathering, May 2021, www.interviewingprinciples.com (accessed: 3.10.2024).

and procedural guarantees. While promoting the approach known as investigative interviewing, the Principles also “deviate” to other co-related organisational issues treating the interviewing process as a central piece of a more complex system. Those issues include institutional accountability, which according to the Principles, should be achieved through effective, transparent and confidential complaint-addressing procedures.

The Mendez Principles outline a set of requirements suitable for any country, regardless of its criminal justice model. These requirements are as follows:

1. all complaints about possible mistreatment in criminal proceedings should be processed by an impartial investigative body,
2. clear guidance should be established on a complaint process, appeals mechanisms and possible outcomes available to all interviewees,
3. inquiries into possible mistreatment should ensure an appropriate level of confidentiality for all interested parties,
4. access to a lawyer, including through legal aid, should be ensured to the complainant in the complaint proceeding,
5. access to translation and interpretation should be ensured in the complaint proceeding,
6. authorities dealing with a complaint must have access to comprehensive and objective evidential material to ensure the effectiveness of fact-finding and fact-checking,
7. audio or video recordings of all interviews and interrogations should be provided and later made accessible as evidence sources during an official inquiry,
8. protection of the complainant from any repercussions and reprisals following the complaint should be ensured,
9. the filing of a complaint should stop a criminal proceeding until the complaint is resolved,
10. an external independent agency should periodically evaluate complaints addressing policies and existing practices².

In this study, the authors examine legal and practical issues related to the complaint-addressing procedures considering possible mistreatment during interviews or interrogations of adults in criminal procedure in Lithuania, Serbia, and Poland – three countries with distinct legal traditions. The study aims to determine whether, and to what extent, the conditions outlined in the Mendez Principles are being met in each country.

² A. Banevičienė, Z. Ivanović, D. Solodov, *Right to complain about mistreatment in criminal interviews and interrogations following international and EU law and the Mendez Principles*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, No. 65, p. 15.

Lithuania

Legal requirements for interviews and interrogations

Speaking about the interviewing or interrogating of suspects, witnesses and victims in the pre-trial investigation, the Constitution of Lithuania³ specifies, in Article 31, that any person cannot be compelled to give evidence against themselves or their family members or close relatives. The Constitution also defines the approach regarding suspect and accused persons in criminal proceedings. It stresses that “[e]very person shall be presumed innocent until proven guilty according to the procedure established by law and until declared guilty by an effective court sentence”.

The Code of Criminal Procedure (CCP)⁴ is the main legal act defining suspects’, witnesses’, and victims’ status in criminal proceedings, the required attitude toward them, grounds for applying procedural coercive measures, and specifying how interviews and interrogations must be performed. Article 1 (1) of the CCP indicates that criminal procedure aims to discover the truth and justly punish the perpetrator, not to convict an innocent person. This means the focus should be not just getting a confession to a crime.

The pre-trial investigation officer, prosecutor, or court must comply with the principle of proportionality when applying coercive measures. Article 11 (1) of CCP indicates that procedural coercive measures can be applied only when the required objectives of proceedings cannot be achieved without them. Applying any procedural coercive measure must be discontinued immediately after it becomes unnecessary.

Article 11 (2) of CCP prohibits the use of violence and threats, actions that undermine human dignity and are harmful to health when applying procedural coercive measures and performing investigative actions. However, the law does not specify or clarify what actions should be considered violence and threats, actions undermining human dignity, or harmful to health.

It should also be noted that the CCP does not completely prohibit the use of physical force during procedural actions, including interviews and interrogations. Following Article 11 (2), physical force is allowed when necessary to eliminate hindrances to the performance of a procedural action. The law also does not explain what consequences arise when such actions are carried out in practice.

³ Constitution of the Republic of Lithuania, adopted by the citizens of the Republic of Lithuania during the Referendum of 25 October 1992.

⁴ Seimas of the Republic of Lithuania, Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas. Baudžiamojo proceso kodeksas (Law on the Approval, Entry into Force and Implementation of the Code of Criminal Procedure of the Republic of Lithuania. Code of Criminal Procedure, No. IX-785, Žin. 2002, Nr. 37-1341; Žin. 2002, Nr. 46-0, i.k. 1021010ISTA001X-785).

In addition to the CCP, the pre-trial investigation officers, who are also police officers, must obey the Code of Conduct of Police Officers⁵. The Code of conduct requires a police officer to protect and respect the honour and dignity of every person as well as basic rights and freedoms, not tolerate humiliating behaviour, communicate politely, communicate formally and restrainedly in the performance of official duties, remain polite and tactful in all cases, act respectfully, be fair and impartial when making decisions, ensure, that the decisions he/she makes are lawful and objective, to be personally accountable for the decisions made and ready to present the reasons for their adoption, not to misuse the powers of the police officer.

Similarly, the Code of Conduct of Prosecutors⁶ requires the prosecutor to communicate politely, matter-of-factly and restrainedly with the participants of the legal process, to behave respectfully, to treat other persons with respect, not to show contempt for anyone, not to rush, not to use offensive words, gestures or violence, not tolerating manifestations of violence and harassment, insulting or humiliating a person, to act honestly, correctly, politely, respectfully in professional activities, not to abuse and not manipulate the freedom of action granted by the law, to write legal documents in such a way that they meet the requirements of legal acts.

The law provides only general guidance on how interviews and interrogations should be performed. Article 188 (3) of CCP indicates that at the beginning of the interrogation, a pre-trial investigation officer or prosecutor must ask the suspect if he/she confesses to committing the criminal act and then propose to comment on the substance of the suspicion. After that, the pre-trial investigation officer or prosecutor may ask the suspect additional questions.

Attention should be drawn to the fact that a pre-trial investigation officer or prosecutor must instruct the suspect about his right to remain silent and/or refuse to give testimony about a criminal act allegedly committed by him just before starting the official interrogation (Article 188 (3) of CCP). The law does not regulate unofficial talks and interviews before raising suspicions and declaring the person a suspect. Therefore, information obtained during unofficial talks and clarifications of the factual circumstances can be obtained, infringing the future suspect's right to remain silent.

The CCP also indicates that a suspect who is unable to appear for questioning or is in arrest, detention, or prison may be questioned by audiovisual transmission (Article 188 (7)).

⁵ Commission General of the Lithuanian Police, Įsakymas Dėl Lietuvos policijos darbuotojų etikos ir antikorupecinio elgesio kodekso patvirtinimo (Order Regarding the approval of the Code of Ethics and Anti-corruption Behaviour of Lithuanian Police Employees, No. 5-V-411, TAR, 2023-05-16, Nr. 9181).

⁶ Prosecutor General of the Republic of Lithuania, Įsakymas Dėl Lietuvos Respublikos prokurorų etikos kodekso patvirtinimo (Order Regarding the approval of the Code of Ethics for Prosecutors of the Republic of Lithuania, No. I-192, TAR, 2023-09-18, Nr. 18257).

Article 183 (2) of CCP discusses procedural aspects of questioning a witness or victim of a crime. The law indicates that at the beginning of questioning, the pre-trial investigation officer or prosecutor must ask the witness or victim to tell everything they know about the circumstances relevant to the case. Following the free explanation, the interviewer can ask the interviewee questions to clarify the details of the statements. The law prohibits asking suggestive questions. Article 185 (2) foresees special protection measures for victims of crimes and misdemeanours related to the infringement of victims' freedom of sexual self-determination and inviolability, domestic violence, trafficking, profiting from victim's prostitution and involvement in prostitution or cases related to discrimination or hatred based on sex. Such victims may request that a person of the same sex conduct the questioning. However, the pre-trial investigation officer may refuse to grant this request if this could restrict the pre-trial investigation.

Articles 179 and 183 of CCP show that the law does not require video and audio recordings during the interrogations and interviews of adult suspects, victims, and witnesses. The law only requires recording testimonies in the written protocol. Video and audio recordings can be made at the discretion of the pre-trial investigation officer or prosecutor.

Although victims, witnesses, and accused persons are re-interviewed or re-interrogated during the court trial (Article 272), their testimony during the pre-trial investigation, although obtained in violation of their procedural rights, is not required to be inadmissible under the CCP. Article 276 (4) indicates that the testimony given by an accused person, a victim and a witness to a pre-trial investigation officer or a prosecutor may be read as well as audio and video recordings of such questioning may be listened to and viewed to verify the evidence existing in the case. The officer who conducted the questioning during the pre-trial investigation may be questioned as a witness in court.

Right to complain and complaint proceedings

Article 30 of the Constitution of the Republic of Lithuania provides the general notion that any person whose constitutional rights or freedoms are violated has the right to appeal to the court.

Article 62 of the CCP indicates that participants in a criminal proceeding and persons subject to procedural coercive measures may complain to a prosecutor who organises and leads a pre-trial investigation against a pre-trial investigation officer's procedural actions and decisions. The complaint can be submitted to the prosecutor directly or via the pre-trial investigation officer whose procedural actions or decisions are being complained about. The complaint can be submitted in writing or orally. The oral complaint must be recorded in the protocol and signed by the complainant and the person receiving

the complaint. When the pre-trial investigation officer receives the complaint, he/she must, within one day from the receipt, transmit the complaint to the prosecutor. Together with the complaint, the pre-trial investigation officer must submit his/her written explanation.

If the prosecutor decides there are no grounds for concluding infringement, the decision may be appealed to a senior prosecutor. The appeal can be submitted directly to the senior prosecutor or via a prosecutor whose actions or decisions are being appealed against. Appeals may be either written or oral. The oral appeal must be recorded in the protocol and signed by the appellant and the prosecutor who has received the appeal. If the senior prosecutor refuses to satisfy the complaint, this decision may be appealed to the judge of the pre-trial investigation following Article 63 of CCP. The decision of a pre-trial investigation judge is final and not subject to appeal (Article 64 (6)).

Article 64 (1) of CCP indicates that complaints against procedural actions and decisions of a pre-trial investigation officer or a prosecutor may be filed until the pre-trial investigation is ended. Article 45 requires a pre-trial investigation officer and a prosecutor to instruct parties about their procedural rights and provide conditions for exercising them. However, it should be noted that filing a complaint does not affect the pre-trial proceeding unless the pre-trial investigation officer or prosecutor decides otherwise. Until the final resolution of the complaint, the pre-trial investigation officer and prosecutor have the discretion to stop the actions (Articles 62 (4) and 63 (3)).

Compatibility with the Mendez Principles

Considering legal requirements regarding the execution of interrogation or interweaving and the requirement for complaint proceedings in Lithuania, the following remarks can be made regarding the compatibility of complaint proceedings with the Mendez principle.

Firstly, the Mendez principles require an impartial investigative body to process all complaints about possible mistreatment in criminal proceedings. In Lithuania, such a requirement is fulfilled in the later complaint investigation stage. As already presented, the complaint must first be reviewed by the prosecutor supervising and coordinating the actions of the pre-trial investigation officer. It cannot be ruled out that the prosecutor's demand to establish certain facts, especially in public sensitive cases, may lead to inappropriate actions by the pre-trial investigation officer. Therefore, the investigation of the complaint by the prosecutor could not always be considered impartial. However, later appeals to the senior prosecutor and judge of the pre-trial investigation remedy investigation and ensure impartiality in the complaint process.

Secondly, the Mendez principles require clear guidance on a complaint process, appeals mechanisms, and possible outcomes available to all interviewees. Regarding this principle, it should be said that CCP provides clear guidance on the complaint proceeding in Lithuania. As discussed above, the law specifies when, how, and to whom a complaint should be submitted and appealed if needed. The law requires the pre-trial investigation officer or prosecutor to inform the suspect, victim, and witness about their rights to complain and how to proceed with the complaint. In addition, Article 64 (2) of CCP provides clear requirements on how long the complaint can be processed and what information must be included in the decision examining the complaint. A prosecutor and a pre-trial investigation judge must decide whether the complaint is grounded within ten days of receiving a complaint and the relevant material. If the complaint is grounded, the decision must indicate the violations committed by a pre-trial investigation officer or the prosecutor and the requirements for remedying them; if the complaint is not satisfied, the decision must provide reasons showing why the complaint is considered unfounded and dismissed. Article 64 (5) also indicates that the complainant must receive the decision resolving the complaint.

Thirdly, the Mendez principles require that inquiries into possible mistreatment be conducted, ensuring appropriate confidentiality for all interested parties. Unfortunately, this principle is not followed at all when complaints of suspects, victims, or witnesses are dealt with. As indicated above, the pre-trial investigation officer gets all the information about the complaint against him/her, and he/she submits the related documents and records to the prosecutor or judge investigating the complaint. The situation is particularly worrisome because the law allows the pre-trial investigation officer to proceed with the case and take procedural actions against the complainant until the final decision is made in the complaint investigation. Considering that, it also could be concluded that another Mendez principle requiring ensuring the complainant's protection from repercussions and reprisals following the complaint is also not guaranteed.

Fourthly, the Mendez principles require ensuring the complainant's access to a lawyer, including in the complaint proceeding. The analysis of Lithuanian legal acts shows that this principle is obeyed regarding suspects.

Article 31 of the Lithuanian Constitution and Article 10 (1) of CCP stress that persons suspected of a crime are guaranteed access to defence and legal counsel from the moment of arrest (detention) or first interrogation. This guarantee applies to the whole pre-trial investigation process, including writing complaints and participating in the complaint investigation procedure. Those who do not have enough funds to contract a lawyer have the right to legal aid (Article 44 (8) of CCP). The law prohibits any control of communication between the suspect and his lawyer (Article 44 (8) of CCP). The lawyer can submit

a complaint against the actions and decisions of a pre-trial investigation officer and a prosecutor and represent the suspect's rights in hearings investigating the complaint (Article 48 (1)(10)).

Article 50 (1) of CCP provides the general rule that every suspect can select and call in any lawyer. However, this rule does not work when the suspect has the right to have a duty lawyer (Article 51 of CCP). The duty lawyer is nominated irrespective of the wishes of the suspect to have a particular lawyer. If the suspect does not have the right to the duty lawyer, he/she may make a private contract with any lawyer or, if meets the conditions, request a legal aid lawyer to represent his/her interest in the complaint proceeding.

However, the situation is different regarding persons who are not yet held suspects or who are victims or witnesses. The law does not ensure their access to a lawyer. In their interviews and interrogations, the lawyer cannot participate. They can have private lawyers to write the complaint and represent their interests in the complaint proceedings. For this, they may request a legal aid lawyer if they meet the conditions for legal aid established by the Law on State-guaranteed legal aid⁷.

Additional remarks regarding complainants' access to lawyers should be made because the CCP allows the processing of the complaint regardless of whether the claimant's lawyer can participate in the complaint hearing. The prosecutor or judge examining the complaint is not obligated to agree on the time of performance of the actions with the lawyer. Article 37 (3) of CCP indicates that, as a rule, a lawyer's engagement in another case is not considered a compelling reason for non-participation in criminal proceedings. Such regulation shows that, although in theory, the right to a lawyer is guaranteed, at least for suspects, such a right may not be ensured in practice.

The Mendes principles also require ensuring access to translation and interpretation during the complaint proceeding. Article 8 of CCP shows that this principle is ensured in the complaint proceeding in Lithuania. Suspects, victims, and witnesses who do not speak Lithuanian can file motions, give testimony and present clarifications, submit requests, and file complaints in their native language or another language that they speak. They also have the right to access the services of a translator/interpreter. These conditions must also be fulfilled when communicating with a lawyer. The decision on the complaint must be translated into their native language or another language they speak.

Finally, the Mendez principles require that authorities dealing with a complaint have access to comprehensive and objective evidential material,

⁷ Seimas of the Republic of Lithuania, Lietuvos Respublikos valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymas (Law of the Republic of Lithuania on State-Guaranteed Legal Aid, No. VIII-1591, Žin. 2000, Nr. 30-827, i.k. 1001010ISTAIH-1591).

including audio or video recordings of all interviews and interrogations, to ensure the effectiveness of fact-finding and fact-checking.

This principle is not fully ensured when dealing with complaints. Although Article 64 of CCP states that when investigating the complaint, a prosecutor and a pre-trial investigation judge have the right to access the documents of a pre-trial investigation and to request clarifications from a pre-trial investigation officer or the prosecutor, and the pre-trial investigation judge can hold a hearing inviting a prosecutor, and a complainant, the obligation to make only the written protocol for recording the testimonies (Article 179 (1)) makes impossible to check whether during the interview or interrogation the actions of the pre-trial investigation officer was following the law and international standards. Article 81 (3) indicates that a victim or witness can request audio and video recordings of his testimony. However, this request does not mean an obligation to the pre-trial investigation officer or prosecutor. The pre-trial investigation officer or prosecutor has discretion on its initiative or at the request of the victim or witness to make audio and video recordings of the interview or interrogation (Article 179). When the audio and video recordings are made, they just become annexes to the written protocol. This means that a written protocol is made in all cases, regardless of whether the audio and video recording is made. The law requires only the statements of the interviewed persons to be indicated in the protocol. Thus, the actions of the pre-trial investigation officer or prosecutor are not reflected in any form.

Audio and video recordings of all interviews and interrogations should be obligatory in every criminal case to ensure the availability of comprehensive and objective evidential material.

Serbia

Legal framework

The Constitution of the Republic of Serbia⁸ provides basic conditions on this issue, in Article 16 point 2, where it is stated that “all widely accepted rules of international law and ratified international treaties (which must be following the Constitution) represent the integrative part of the internal system of rule of law and therefore are enforced directly”. Throughout this article, all mentioned international sources of law became integral parts of the constitutional and law system of the Republic of Serbia. One could, also, elaborate on this in the line of specific process of becoming a candidate country to the EU (Stabilisation and Association Agreement), from 2004 and 2013, respectfully and all following acts that the Republic of Serbia should adopt

⁸ Official Herald of the Republic of Serbia (98/2006, 115/2021).

and integrate all EC and EU regulations, and as such government has already integrated some of those, but not all. In internal regulations when discussing this area, we need to note Article 3. Code of Police Ethics adopted by the Government of Serbia, where “police service is protecting and enforcing human rights and minorities freedoms and rights (...) assisting and serving the citizen and community following the Constitution, laws and international standards”.

The Constitution proclaims in Article 25 that “the inviolability of physical and psychological integrity, that no one can be subjected to torture, inhuman or degrading treatment or punishment” as well as “that it is forbidden to force confessions” (Article 28 par. 3). That received criminal law guarantees through two incriminations of the Criminal Code (hereinafter referred to as CC), entitled *Abuse and torture* (Article 137 CC) and *Extortion of statements* (Article 136 CC).

The Serbian Code of Criminal Procedure, here and after referred to as CCP, also provides grounds for this area in Serbia, by declaring the prohibition of:

- torture, inhuman and degradable action,
- the use of force, threats and coercion,
- deception,
- medical procedures and other means that affect the freedom of will or force a confession or any other statement or action from the defendant or another participant in the procedure (Article 9 CCP).

According to Article 84 CCP, illegally obtained evidence cannot be used in criminal proceedings.

Sound and video recording of information gathering (and hearings) is easy to achieve, and the advantages of combining it with documentation through an official note or minutes are multiple, but it is not mandatory.

The legislator states that the procedural agency can determine that the enforcement of evidentiary or other actions be recorded using sound or optical recording devices (Article 236 CCP), and then the hearing of the defendant (which is a generic term for suspect, indicted, accused and sentenced subject) and the examination of witnesses and experts in the proceedings for criminal offences from Article 162 point 1 CCP (in the jurisdiction of special prosecutors – organised crime, terrorism, bribery and war crimes) must be sound recorded. This rule would also have to be observed in the case of questioning a suspect for criminal offences under Article 162 point 1 CCP who agreed to testify in the presence of a lawyer.

About the recording, the authority of the procedure will inform the person participating in the specific action in advance. The recording must contain data from Article 233 point 1 CCP, the data required for the identification of the person whose statement is being recorded and the information in which capacity it is being heard or examined, as well as data on the duration of the recording. When the statements of several persons are recorded, it must be ensured that they can be discerned from the recording who made the statement.

At the request of the interrogated or interrogated person, the recording will be played immediately, and the corrections or explanations of that person will be recorded. In the record of evidentiary or other action, it shall be entered that the recording was made, who made the recording, that the person being heard, i.e. questioned, was previously informed about the recording, that the recording was reproduced and where the recording is kept if it is not attached to the case files.

Unprofessional relations of police officers and public prosecutors towards citizens during service (gathering of information, interviewing, police questioning, interrogation, witness hearing) have been declared as easy or minor violations of official duties (Article 206 para 1 point 3 of the Serbian law on police (LOP))⁹.

As a major violation of police powers, abuse of the police powers and abuse of the status of a police officer, illegal, unscrupulous, negligent work or omission of an action, for which the employee is authorised, which caused or could have caused damage or illegality in the work, are also considered serious violations of official duty (Article 207 paras 1 and 16 LOP). This is in correlation with Article 36 of the European Code of Police Ethics, which states that the police will not commit, cause or tolerate any act of torture or inhuman and degrading treatment or punishment under any circumstances.

Following the previous is also Article 56 of the Constitution of the Republic of Serbia which states: „Everyone shall have the right to put forward petitions and other proposals alone or together with others, to state bodies, entities exercising public powers, bodies of the autonomous province and local self-government units and to receive reply from them if they so request. No person may suffer detrimental consequences for putting forward a petition or proposal. No person may suffer detrimental consequences for opinions stated in the petition or proposal unless they constitute a criminal offence”. Specific jurisdiction in the Ministry of Interior of the Republic of Serbia is reserved for the Internal Affairs Sector of MOI, which is of importance when discussing this area within the article.

Also, in this area is of interest to mention the law on whistleblowers (LoW)¹⁰ which provides procedures and protection for whistleblowers.

Compliance with the Mendez Principles

From the start, it should be stated that the Principles directly aren't implemented, but there are some procedures that respond to the Principles' spirit in a way that provides some inferring about possible implementation.

⁹ Official Herald of the Republic of Serbia (106/2015, 106/2016, 113/2017, 54/2019, 9/2020, 10/2023).

¹⁰ Official Messenger of the Republic of Serbia (128/2014).

Internal Affairs Sector is an independent organisational unit of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia, (but it is a unit of MoI of RS, and therefore not entirely independent) which according to provisions of the Police Law (November 2005), monitors the legality of work performed by Ministry of Interior (MoI) law enforcement officers, especially when they conduct police tasks and use police authority to safeguard and protect human rights. The Head of the Sector, who is also under-secretary to the Minister of the Interior, manages the Internal Affairs Sector and is appointed by the elected Government of the Republic of Serbia, according to the Law on Public Servants and previously conducted public competition, for five years. The Head of the Sector answers for his or her own performance and the overall performance of the Service to the Minister of the Interior and submits regular and periodical reports of the performance of the Internal Affairs Sector.

The Sector pays special attention to observance of international conventions ratified by our country which refer to the area of human rights (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, European Codes of Police Ethics and other international acts referring to the police), domestic laws and sub-legal acts (Police Law, etc.), but also Code of Police Ethics adopted by the Government of Serbia and other adopted standards of professional conduct for police officers. These norms provide some legal grounds for the independence of those agencies, but there are no real guarantees of their independence, which should be more thoroughly addressed.

Rules on the complaint procedure in the Ministry of Interior MoI – Rules¹¹ are developed with the Public prosecutors' office to provide conditions for the implementation of the international standards for inquiries into alleged mistreatment and according to the Principles. The condition concerning an impartial investigative body is stipulated by Rules in Article 5 regarding criminal activity in the complaint – the senior manager of the police unit has the obligation to inform (in written act) the public prosecutor (and to transfer the jurisdiction in deciding and acting upon the complaint) and Internal affairs of the MoI without delay and within max 24 h after the filing of the complaint. If the complaint is consisting alleged torture, inhumane and humiliating actions, physical injuries or threats of torture, the head of the organizational unit, without delay, informs the Department of Internal Affairs Sector (IA) and assigns the entire case files to them for processing, and informs the Director of the police and the body responsible for implementing standards of police behaviour in prevention and torture about the submitted complaint (hereafter

¹¹ Official Herald of the Republic of Serbia (90/2019).

referred to as the Body). So, jurisdiction lies in three different agencies: IA, Acting Public Prosecutor, and the Body, and in that way, independence is guaranteed. The independence of the latter is very vague.

Clear guidance is proscribed and stipulated in the Rules, where there are two procedures (for the complaints without alleged criminal act) predicted – short and regular, depending on the matter and delay in submitting Article 7. The jurisdiction and procedure rules about those complaint procedures with police authorities engaged in them are determined in Article 8-34. Other procedures are related to the criminal justice system and are led by a Public prosecutor with the engagement of the Body and IA according to the rules provided by CCP.

The inquiries in p. 3. that should provide confidentiality are tackled by CCP and various articles provide norms about the confidentiality and obligation of the police, public prosecutor and other parties involved in the investigation to not disclose information about the investigation (like Articles 103–105 CCP about a particularly sensitive witness, Article 111 CCP about the obligation to inform possible witnesses about special measures of protection of the witness, Articles 286–288 CCP about acting in the pre-trial procedure or Article 304 CCP on evidentiary actions). This is also covered by LOP through Articles 34 and 34a in the regulation concerning the police intelligence model and possible sanctions for disclosing that information (Article 172 LOP). In that regard should also see the confidentiality of the inquiry into the complaint and protection of the data on the complaint and her or his whereabouts in Article 10 LoW.

Audio and video recording (point 7 of the abovementioned list of conditions) is stipulated by Article 236 CCP as a discreet power of the agency in charge of the procedure (pre-trial and investigation, but also the main procedure), but there is a mandatory recording of questioning (of the suspect, witness and expert witness) stipulated for the criminal acts from the Article 162 point 1 CCP (criminal acts from the jurisdiction of the special prosecutors). Anyway, although facilities were provided and the technical equipment for at least the last case, there is no actual recording related to that, which can be concluded from the CPT report from 2017, 2021 and 2023 visits to Serbia.

Protection of the complainants (point 8 of the list of the conditions) is not specifically tackled by law, but it is covered by the protection of criminal complaints and witnesses, so in a sense, it is not covered adequately concerning the Mendez Principles.

Periodical evaluation has been predicted through a national mechanism for torture prevention, but it is at this moment only dependent on visits of the CPT scheduled visits which are predicted as an obligation to be suffered by authorities in Serbia. This is very sad since the results are devastating for the whole period of 7 years from 2017. And very little has been done by the Serbian government.

Regarding the implementation of the rules of the Council of Europe, CPT has done multiple visits and the results of the compliance with the Conventions and treatment of the suspects and detained persons are very disappointing.

In the report from the 2023 visit to Serbia¹², it is stated the following, and that can be the leading comment on the status of things: “As regards the effectiveness of prosecutorial investigations, the CPT found that there was a lack of promptness and thoroughness in investigating cases of alleged ill-treatment by law enforcement officials, and a failure to apply appropriate investigative techniques. The CPT advocates for the work of the prosecutors to be reorganised with the appointment of specialised prosecutors, and for adapted investigative techniques”.

Also, there have been mentioned points in the report: “As mentioned in paragraph 7, the findings of the 2023 ad hoc visit to Serbia indicate that the treatment of persons deprived of their liberty by the police, particularly in the Belgrade area, has not improved since the visits in 2017 and 2021”. Regrettably, the strategy to eradicate ill-treatment by the police, including most of the elements recommended by the CPT in its report on the 2021 visit, has not been drawn up by the Serbian authorities, and the Committee considers that the efforts made by the Serbian authorities to combat this phenomenon have so far been partial, fragmentary and lacking conviction.

It was said that a firm message of zero tolerance from the highest political level on the unacceptability of ill-treatment by the police is very much needed. “The training activities on issues such as professional interviewing skills and on the theoretical and practical aspects of preventing ill-treatment need to be more targeted and less dispersed, as their impact cannot be measured solely by the number of police officers who have attended induction or refresher courses. Moreover, the measures to strengthen the legal safeguards of persons deprived of their liberty have only been partially implemented, and the failure to set up the mandatory audio-video recording rooms, which remain unused, along with the clear abuse of interview practices only serve to demonstrate the police’s unwillingness to abandon certain working methods from the past, in the sense of so-called information-gathering techniques geared towards obtaining a confession”.

Nevertheless, all of that has not been done especially when analyzing the reports in 2017, 2021 and 2023 visits. Moreover, there are comments in the report in 2023 that confirm very small to no change – directly in the biggest area of Belgrade in this area of LEA enforcement. The report of 2023 CPT “concludes that the treatment of persons deprived of their liberty by the police, particularly in the Belgrade area, has not improved since the 2017 and 2021

¹² Council of Europe anti-torture Committee report on its 2023 ad hoc visit to Serbia, <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/council-of-europe-anti-torture-committee-cpt-publishes-report-on-its-2023-ad-hoc-visit-to-serbia> (accessed: 3.10.2024).

visits. Regrettably, the Committee considers that the efforts made by the Serbian authorities to combat this phenomenon and to implement its previous recommendations have so far been partial and fragmentary. In the CPT's view, the Serbian authorities must adopt and implement a coherent strategy to eradicate ill-treatment". In non-moving activities which are very often elaborated and defended by authorities of Serbia through listing some very non-existing education and training like those of 27 000 police officers from MOI finished training in 2 years since the 2021 report, are not helping in any way. There needs to be a thorough and very elaborate change in the approach of the whole system, including judges and prosecutors, and it must stop the transferring of the accountability and jurisdiction on the police questioning and interrogation and acting of the Internal control MOI officers and other, especially without listing *Catalogue of Designations and Descriptions of Jobs of Police Officers in the MOI* and responsibilities of their appointed persons in the chain of command. This is not productive. To elaborate on some aspects of the previously said for Serbia's lack of some points related to the Mendez Principles – there is no present clear guidance established on a complaint process, appeals mechanisms and possible outcomes available to all interviewees, but only to those suffering some kind of mistreatment. Next, inquiries into possible mistreatment do not ensure an appropriate level of confidentiality for all interested parties, authorities dealing with a complaint do have access to evidential material to ensure the effectiveness of fact-finding and fact-checking, but its comprehensiveness and objectiveness are very low. Also, the external independent agency which should periodically evaluate complaints addressing policies and existing practices is determined in the Serbian law system here referred to as Body, but the independence is murky there.

Poland

Legal requirements for interviews and interrogations

In Poland, there are legal requirements for interviews and interrogations, which specify prohibited tactics, interviewing methods, and legal consequences of interviewers' misconduct. Most of these norms can be found in the Polish Code of Criminal Procedure of 6 June 1997¹³, here and after referred to as CCP.

First, it is worth mentioning that in Polish criminal proceedings, the terms "interview" and "interrogation" refer to procedural activities conducted by the state officials who handle the case. In the Polish doctrine, there is an ongoing discussion over the legality of informal police talks (informal questioning)

¹³ Law of 6 June 1997 Code of Criminal Procedure [ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego] (amended text published in the Journal of Law, 2024, position 37).

conducted before official interviews and interrogations. The Mendez Principles explicitly forbid such practices as informal police questioning might circumvent official interviews, applicable safeguards, and contaminate the interviewee's memory (Sections 66, 83, 134 of the Principles). This view is well-grounded in international law on human rights and case law of international courts. In *Lalik v. Poland*, the European Court of Human Rights stated that “any conversation between a detained criminal suspect and the police must be treated as formal contact and cannot be characterised as informal questioning or as an informal interview, thus allowing for a circumvention of basic procedural rights enshrined in Article 6 § 3 of the Convention”¹⁴. Informal talks are, nevertheless, allowed by Polish courts for use as evidence in criminal proceedings¹⁵.

Considering current legal requirements, Article 171 of the CCP, which is entirely dedicated to interviews and interrogations, provides that interviewees should be allowed to express themselves freely within the boundaries defined by the purpose of the evidentiary procedure. Only after the interviewee has given their testimony may questions be asked to supplement, clarify, or verify their statements (§ 1). It is prohibited to ask questions that suggest the content of the answer (§ 4).

Recently, Article 171 CCP was amended by § 4a, which prohibits questions regarding a witness's “sexual life” unless such questions are relevant to the nature of the criminal case. This rule, however, does not apply to suspects or individuals accused of criminal offences. According to the government's justification of the amendment, “the existing regulations do not adequately protect the witness's and victim's right to privacy, as they do not provide a clear legal basis for allowing the court to dismiss questions regarding their sexual life when such questions are not essential for resolving the case and are motivated by purposes other than seeking the objective truth. Meanwhile, a witness who is asked such questions experiences additional stress and embarrassment, which negatively impact their mental state and might affect the course and outcome of the proceedings”. The amendment is expected to fulfil the state's obligations under Article 54 of the Istanbul Convention¹⁶ and Article 8 of the European Convention on Human Rights in terms of the protection of personal information¹⁷.

¹⁴ Case of *Lalik v. Poland* (Application No. 47834/19), <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22it%22%3A%22001-224575%22%7D> (accessed: 3.10.2024).

¹⁵ Decision of the Supreme Court of 18 February 2003, Case No. WA 3/03, Lex No. 184211; Decision of the Court of Appeal in Łódź of 18 June 2015, Case No. II AKa 84/15, Lex No. 2050486; Decision of the Court of Appeal in Wrocław of 30 September 2021, Case No. II AKa 136/21, Lex No. 3304863.

¹⁶ Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence of 1 August 2002, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=210> (accessed: 3.10.2024).

¹⁷ Print No. 2615, Government proposed draft law to amend the legal act Code of Civil Procedure and certain other acts of 19 September 2022, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2615> (accessed: 3.10.2024).

Under Article 171 § 5 CCP, it is prohibited to influence the statements of the interviewee through coercion or unlawful threats as well as use hypnosis, chemical or technical means that might affect the psychological processes of the interviewee or aim to control the unconscious reactions of the interviewee's body in connection with the interview or the interrogation (this rule refers to polygraph examinations). Under Article 171 § 7 CCP, testimonies obtained in violation of the abovementioned restrictions or given under the conditions that exclude the interviewee's freedom of will, "cannot constitute evidence". The law does not, however, prohibit the use of such testimony in establishing the circumstances of the interviewers' misconduct. Also, evidence derived from inadmissible testimonies is not recognised as inadmissible following the idea of "the fruits of a poisonous tree".

Article 168a CCP provides that "evidence cannot be deemed inadmissible solely because it was obtained in violation of procedural regulations or through a criminal act unless the evidence was obtained in connection with the performance of official duties by a public official as a result of murder, intentional infliction of bodily harm, or deprivation of liberty". This rule further increases the uncertainty surrounding the interviewers' procedural responsibility. In the case law, it is presumed that "the decision to deem evidence inadmissible due to its acquisition in violation of the law must result from a meticulous balancing of conflicting values. On one hand, there is the material truth and the need to implement the principle of an accurate criminal response. On the other hand, there is the necessity to uphold the constitutional principle of legality, i.e., the requirement that procedural authorities act based on and within the boundaries of the law, as well as other rules of a fair trial, which are essential to achieving procedural justice"¹⁸. This view might contradict the position of the European Court of Human Rights. In the case of *Ćwik v. Poland*, the Court found that "Article 3 of the Convention enshrines an absolute right. Being absolute, there can be no weighing of other interests against it, such as the seriousness of the offence under investigation or the public interest in effective criminal prosecution, for to do so would undermine its absolute nature. Neither the protection of human life nor the securing of a criminal conviction may be obtained at the cost of compromising the protection of the absolute right not to be subjected to ill-treatment proscribed by Article 3, as this would sacrifice those values and discredit the administration of justice"¹⁹.

It is worth noting that in legal doctrine and case law, there is an ongoing discussion over the meaning of the terms "free will", and "coercion", as well as

¹⁸ Decision of the Supreme Court of 3 November 2021, Case No. III KK 373/20, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/III%20KK%20373-20.pdf> (accessed: 3.10.2024).

¹⁹ Case of *Ćwik v. Poland*, Application No. 31454/10, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-205536%22%5D%7D> (accessed: 3.10.2024).

the admissibility of deception and provocation²⁰. The lack of official guidance regarding these issues can be recognized as contributing to legal uncertainty and inconsistent interpretations. This ambiguity can complicate judicial decision-making, potentially leading to varied rulings across similar cases. As a result, there is a growing call for clearer definitions to ensure uniformity and fairness in the application of the law.

Procedures for addressing complaints are grounded in essential legal statutes. Under Article 63 of the Polish Constitution²¹, “everyone has the right to submit petitions, applications, and complaints in the public interest, on their behalf, or behalf of another person with their consent, to public authorities as well as to social organizations and institutions in connection with the tasks assigned to them in the field of public administration. The procedure for considering petitions, applications, and complaints is specified by law”.

The legal act which specifically addresses complaints about mistreatment during interviews or interrogations is the Polish Code of Criminal Procedure, which provides for two types of complaint-related inquiries – institutional and judicial. Institutional control is exerted over preliminary investigations conducted by police or other governmental agencies with investigative powers and is under the competence of the police officers’ superiors and the procurator (Article 326 CCP). In the first case, the complaints are handled within a common administrative procedure. In the case of the procurator, a complaint can be filed by the interviewees or, on their behalf, by their legal representative. The general task of the procurator is to ensure that the police investigation is conducted effectively and appropriately (Article 302 CCP).

Judicial control is exercised by the court and is limited to situations where a formal decision pertinent to specific investigative activities, such as a search, seizure, handling of physical evidence and other related actions) allegedly violates the person’s rights (Articles 236, 467 CCP). In addition, allegations of mistreatment during interviews and interrogations might be part of the appeal on the court sentence later.

If the alleged mistreatment involves physical torture, the procurator initiates a preliminary investigation into the complaint’s allegations, which might result in criminal prosecution and such cases are known²².

²⁰ J. Gurgul, *Jeszcze o dowodzie z zeznań i wyjaśnień nietrzeźwego*, „Prokuratura i Prawo” 2018, No. 11, pp. 94–122; R. Koper, *Problem dopuszczalności stosowania podstępów wobec świadka w procesie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2018, No. 7–8, pp. 24–47; Decision of the Supreme Court of 5 February 2020, Case No. IV KK 698/19, Lex No. 3178892.

²¹ Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 (Journal of Law 1997, No. 78, item 483).

²² Case of *Kudła v. Poland*, Application No. 30210/96, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-58920%22> (accessed: 3.10.2024); Case of *Kanczał v. Poland* (Application No. 37023/13), <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-193080%22> (accessed: 3.10.2024).

Compatibility with the Mendez Principles

Looking into the national legal framework considering the recommendations concerning complaint handling, a general conclusion can be made that, overall, the existing procedure does not meet the standards set by the Mendez Principles. This conclusion arises from the fact that these standards are only partially followed. While some recommendations are endorsed, others are not, or their implementation depends on the discretion of the investigative authorities.

The existing complaint-handling procedures generally meet the requirement concerning the impartiality of complaint-handling bodies, since the law guarantees the right to be heard by the court. Even when the investigation is conducted by non-procurator bodies such as the police, it is possible, after filing the complaint to the procurator, to appeal the eventual rejection to the court. The same can be said about clear guidance on the complaint process, appeal mechanisms, and possible outcomes (second standard), hence, the subject regulations are mostly straightforward. Also, the confidentiality of information about complainants and the content of their complaints is guaranteed by the general prohibition of unauthorised disclosure of all the information on active criminal investigations without the explicit permission of investigative authorities. It is more complicated in the case of whistleblowers in criminal proceedings, since there is no unified legal framework for whistleblowers in Poland, and there are known practical issues hindering their effective protection, especially in the case of interinstitutional whistleblowing²³.

Regarding access to a lawyer, it can be characterized as unequal. First, in Poland, there is no legal aid system that guarantees every detainee free access to a lawyer immediately after detention. A request for a court-appointed defence attorney can only be made after the first interrogation as a suspect. Until the court-appointed attorney is assigned and contacts the client, law enforcement officers may carry out official procedures with the detainee (e.g., interrogations, questioning). This, combined with the lack of other safeguards, such as mandatory medical examinations and audio or video recording of interviews, creates conditions conducive to mistreatment and abuse of power. The situation is particularly difficult for less affluent individuals who cannot afford to hire a defence attorney. These individuals are effectively deprived of legal assistance during the critical initial stages of criminal proceedings²⁴.

²³ P. Czarnecki, A. Kluczevska, *Ochrona procesowa i pozaprosesowa sygnalisty w postępowaniu karnym*, [in:] B. Baran, M. Ożóg (eds.), *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości. Zagadnienia prawne*, Warsaw 2021, pp. 65–78; J. Karaźniewicz, *Instytucja sygnalizacji w polskim procesie karnym*, Toruń 2015.

²⁴ Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich. Krajowy Mechanizm Prewencji, Raport Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur z wizytacji Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia Komendy Powiatowej Policji w Rawiczu, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-05/Raport%20-%20KPP%20Pabianice%202023.pdf> (accessed: 3.10.2024).

It is important for the interviewees who do not speak a national language to have access to a qualified interpreter. In Poland, the law on criminal proceedings provides for the obligatory participation of an interpreter (Article 204 CCP). One of the practical issues is that the translation of case files might be done selectively based on their importance, which can be an obstacle in composing and filing complaints with detailed argumentation.

Considering the recommendation for audio or video recording of all interviews and interrogations, it should be noted that the existing regulations do not mandate such a requirement. Whether an interview is recorded depends on the decision of the investigators. There are only a few situations where recording is considered obligatory. These include cases where there is a risk that the victim or witness will not be able to provide testimony in future proceedings, where the victim or witness is interviewed remotely as specified in Article 396 of the CCP, or in the first interview of an underage victim in cases of sexual assault, which is conducted by the court following a special procedure outlined in Articles 185a, 185b, and 185c of the CCP. Additionally, recordings are mandatory in court proceedings in a first-tier tribunal, provided there are no technical obstacles to making the recording (Article 147 of the CCP). The lack of mandatory recording deprives investigators of an objective source of information that could be used in the event of a complaint.

In the case of formal procedural decisions, the law allows for the termination of procedural activities mentioned in the complaint (Article 462 CCP). However, in the context of interviews and interrogations during criminal proceedings, it is unlikely that filing a complaint would result in the immediate termination of the activity until the complaint is resolved. Typically, complaints are filed after the fact, forcing investigators to address events that have already occurred.

The final recommendation involves the establishment of an external, independent body that periodically evaluates existing policies and practices. In Poland, this function is fulfilled by the national ombudsmen's office, as well as prominent human rights organizations such as the Helsinki Foundation.

Discussion

The ability to file a complaint about mistreatment during interviews and interrogations in criminal proceedings is an essential safeguard against the misuse of coercive techniques and the abuse of power by law enforcement authorities. It not only provides individuals with a formal mechanism to report misconduct but also serves as a deterrent to the use of unethical practices. However, the effectiveness of these complaint mechanisms is contingent on several key factors, including the clarity of legal frameworks, the independence

of oversight bodies, access to legal aid, and the protection of complainants from retaliation.

Our analysis reveals that Lithuania, Serbia, and Poland have all recognized the right to file complaints about mistreatment in their respective legal systems. Each country provides constitutional and legislative frameworks that allow individuals to report misconduct without fear of retribution. These mechanisms contribute to protecting procedural rights during criminal proceedings, particularly during interviews and interrogations. However, when measured against the higher standards set by the Mendez Principles, significant gaps remain in all three countries.

One critical shortfall is the inconsistent use of video and audio recordings during interviews and interrogations. The Mendez Principles emphasize the importance of recording all interviews to ensure transparency and accountability, yet this practice is not uniformly implemented. For example, while Lithuania and Serbia provide some scope for audio or video recording, it is not mandated in all cases. Similarly, in Poland, recording is discretionary, with mandatory recording required only in limited situations. This inconsistency weakens the protection of interviewees, as it limits the availability of objective evidence that could substantiate claims of mistreatment.

Another area of concern is access to legal assistance. While Lithuania and Serbia ensure that suspects have access to legal representation, Poland's legal framework is more restrictive. In Poland, a suspect may be interrogated before a court-appointed lawyer is assigned, which can result in a lack of legal support during the crucial early stages of criminal proceedings. This gap in access to timely legal assistance undermines the right to a fair defence and increases the vulnerability of individuals to coercive practices.

The protection of whistleblowers also emerged as a critical issue. Internal reporting mechanisms for whistleblowers could play a pivotal role in exposing systemic abuses, yet the current frameworks in all three countries lack robust protections. Without adequate legal safeguards and a supportive institutional culture, potential whistleblowers may hesitate to come forward, fearing retaliation. This gap allows abusive practices to persist unchecked, eroding trust in the complaint systems.

In summary, while Lithuania, Serbia, and Poland have made progress in establishing complaint mechanisms for mistreatment during interviews and interrogations, much remains to be done to meet the elevated standards of the Mendez Principles. The absence of mandatory recording, unequal access to legal representation, and insufficient protections for whistleblowers highlight the need for further reform.

Conclusions

1. The right to file a complaint against coercive questioning techniques and other forms of mistreatment during interviews and interrogations is a critical safeguard against the abuse of power by investigators. A well-functioning complaint mechanism not only deters misconduct but also reinforces ethical standards in criminal proceedings. However, for such mechanisms to be truly effective, they must be supported by clear legal frameworks, independent oversight, comprehensive internal investigations, and meaningful sanctions for those responsible for misconduct.

2. The Mendez Principles set significantly higher standards for the protection of interviewees by focusing on transparency, accountability, and the dignity of individuals involved in criminal investigations. These standards, which are grounded in practical experience and scientific research, provide a robust framework for minimizing the risk of mistreatment during interrogations.

3. The analysis of Lithuania, Serbia, and Poland reveals that while these countries have established some mechanisms to address complaints of mistreatment, there is a need for further alignment with the Mendez Principles. The most pressing areas for reform include the consistent use of audio and video recordings during all interviews, ensuring equitable access to legal assistance, and enhancing the protection of whistleblowers. These reforms are essential to safeguarding the rights of interviewees and ensuring that interrogation practices in these countries align with international best practices in human rights protection.

References

- Banevičienė A., Ivanović Z., Solodov D., *Right to complain about mistreatment in criminal interviews and interrogations following international and EU law and the Mendez Principles*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, No. 65.
- Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich. Krajowy Mechanizm Prewencji, Raport Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur z wizytacji Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia Komendy Powiatowej Policji w Rawiczu, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-05/Raport%20-%20KPP%20Pabianice%202023.pdf>.
- Council of Europe anti-torture Committee report on its 2023 ad hoc visit to Serbia, <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/council-of-europe-anti-torture-committee-cpt-publishes-report-on-its-2023-ad-hoc-visit-to-serbia>.
- Czarnecki P., Kluczevska A., *Ochrona procesowa i pozaprocessowa sygnalisty w postępowaniu karnym*, [in:] B. Baran, M. Ożóg (eds.), *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości. Zagadnienia prawne*, Wolters Kluwer, Warsaw 2021.

Gurgul J., *Jeszcze o dowodzie z zeznań i wyjaśnień nietrzeźwego*, „Prokuratura i Prawo” 2018, No. 11.

Karaźniewicz J., *Instytucja sygnalizacji w polskim procesie karnym*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2015.

Koper R., *Problem dopuszczalności stosowania podstępów wobec świadka w procesie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2018, No. 7–8.

Principles on Effective Interviewing for Investigations and Information Gathering, May 2021, www.interviewingprinciples.com.

Print No. 2615, Government proposed draft law to amend the legal act Code of Civil Procedure and certain other acts of 19 September 2022, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2615>.

Summary

The right to complain about mistreatment during criminal interviews and interrogations – Lithuanian, Polish, and Serbian law and practice

Keywords: criminal procedure law, Mendez Principles on Effective Interviewing, mistreatment, complaint, institutional accountability, comparative analysis.

The UN’s 2021 Principles on Effective Interviewing for Investigations and Information Gathering, also known as the Mendez Principles, promote an alternative approach to interviews, interrogations, and information acquisition by public officials. The document emphasizes the need to avoid coercion, psychological manipulation, and other forms of mistreatment that violate commonly recognized human rights and procedural guarantees. Research shows that coercive tactics can result in false confessions, unreliable information, unfair trials, and ultimately undermine the administration of justice. Principle 5 of the Mendez Principles addresses institutional accountability as a safeguard against improper interviewing methods, such as coercive, manipulative, or confession-focused tactics. It underscores the importance of transparent, confidential, and effective complaint mechanisms. The authors examine the procedures for addressing complaints in Lithuania, Serbia, and Poland, specifically concerning allegations of mistreatment during interviews and interrogations of adults in criminal proceedings. The study aims to assess how effectively these three countries handle complaints of mistreatment during interviews and interrogations, using the Mendez Principles as a benchmark. By comparing the complaint-handling procedures in Lithuania, Serbia, and Poland, the study seeks to identify commonalities and discrepancies in their approaches. It also highlights the legal and practical challenges these nations face in aligning their practices with the higher standards of protection outlined by the Mendez Principles. Ultimately, the study offers insights and recommenda-

tions for enhancing institutional accountability and improving complaint mechanisms to better safeguard human rights during the investigative process.

Streszczenie

Prawo do składania skarg na złe traktowanie podczas przesłuchania w postępowaniu karnym – prawo i praktyka na Litwie, w Serbii i Polsce

Słowa kluczowe: postępowanie karne, zasady skutecznego przeprowadzania przesłuchań Mendeza, złe traktowanie, skarga, odpowiedzialność instytucjonalna, analiza prawnoporównawcza.

Opracowane pod auspicjami ONZ zasady skutecznego przeprowadzania przesłuchań i wywiadów na potrzeby śledztw z 2021 r., znane również jako zasady Mendeza, promują alternatywne podejście do przesłuchań i ogólnie wywiadów przeprowadzanych przez funkcjonariuszy publicznych. Zasady Mendeza podkreślają konieczność unikania stosowania przymusu, manipulacji psychologicznej oraz wszelkich innych form traktowania, które nie są zgodne z powszechnie uznawanymi prawami człowieka i gwarancjami procesowymi. Badania pokazują, że stosowanie przymusu lub manipulacji podczas przesłuchań w postępowaniu karnym może prowadzić do fałszywego przyznania się do winy, podważa wiarygodność ustaleń faktycznych i w konsekwencji może prowadzić do pomyłek wymiaru sprawiedliwości. Zasada 5 odnosi się do odpowiedzialności instytucjonalnej jako zabezpieczenia przed stosowaniem niewłaściwych metod przesłuchania, takich jak przymusowe, manipulacyjne lub skierowane na uzyskanie przyznania się do winy taktyki. Zasada ta podkreśla znaczenie przejrzystych, poufnych i skutecznych mechanizmów składania i rozpatrywania skarg na złe traktowanie podczas przesłuchania. Autorzy analizują procedury rozpatrywania skarg funkcjonujące w postępowaniu karnym Litwy, Serbii i Polski i dotyczące nadużyć podczas przesłuchań osób pełnoletnich. Celem artykułu jest ocena, na ile skuteczne są istniejące mechanizmy prawne oraz na ile są one zgodne z wymogami i standardami zasad Mendeza. Porównując procedury rozpatrywania skarg w tych trzech krajach, autorzy identyfikują zarówno cechy wspólne, jak i rozbieżności, proponują zmiany, które mają wzmocnić odpowiedzialność instytucjonalną w poszczególnych krajach oraz dostosować mechanizm rozpatrzenia skarg do wymogów zawartych w zasadach Mendeza.

Ewelina Bobrus-Nowińska

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID: 0000-0003-4995-3307

e.bobrus-nowinska@uwb.edu.pl

Instrumenty podatkowe wspierające podejmowanie działań innowacyjnych

Wstęp

W dniu 8 lipca 2024 r. została opublikowana europejska tablica wyników innowacji w 2024 r. (*European Innovation Scoreboard 2024*). Zawiera ona ocenę porównawczą wyników badań naukowych i innowacji w państwach członkowskich UE, innych europejskich i w wybranych krajach trzecich¹. Pozwala ocenić względne mocne i słabe strony krajowych systemów innowacji oraz zidentyfikować wyzwania. Wyniki Unii Europejskiej na rzecz innowacji, mierzone za pomocą europejskiej tablicy wyników innowacji, wzrosły o 10% od 2017 r. W tym okresie większość państw członkowskich zwiększyła swoje wyniki w zakresie innowacji, chociaż zakres ich poprawy jest bardzo zróżnicowany. W latach 2023–2024 wyniki UE w zakresie innowacji poprawiły się o 0,5 punktu procentowego. W szczególności w tym okresie wyniki w zakresie innowacji wzrosły w 15 państwach członkowskich, natomiast 11 państw członkowskich odnotowało spadek innowacyjności.

Podobnie jak w poprzednich edycjach, europejska tablica wyników innowacji 2024 kategoryzuje państwa członkowskie w czterech grupach innowacyjnych w oparciu o ich wyniki: liderzy innowacji (wydajności powyżej 125% średniej UE), silni innowatorzy (między 100% a 125% średniej UE), umiarkowani innowatorzy (między 70% a 100% średniej UE) oraz wschodzących innowatorów (poniżej 70% średniej UE). Polska we wskazanym rankingu uplasowała się na piątym miejscu od końca i została zakwalifikowana do ostatniej z wskazanych powyżej grup – jako „wschodzący innowator”.

¹ *European Innovation Scoreboard*, https://projects.research-and-innovation.ec.europa.eu/en/statistics/performance-indicators/european-innovation-scoreboard/eis-2024/#eis?country_scope=all (data dostępu: 26.08.2024).

Jak wynika z opublikowanych pod koniec 2023 r. danych Głównego Urzędu Statystycznego, aktywność innowacyjną wykazuje 36,1% przedsiębiorstw przemysłowych i 34,2% przedsiębiorstw usługowych².

Tak słaba pozycja Polski pod względem innowacyjności w dużej mierze wynika z niezadowolającego zaangażowania przedsiębiorców działalnością innowacyjną³. Kluczową kwestią wpływającą na podejmowanie działań innowacyjnych są bariery administracyjne (77,9% firm) oraz koszty (72,2%)⁴. Wśród innych barier – wskazywanych przez co najmniej połowę przedsiębiorstw – należy wymienić trudności w pozyskaniu wykwalifikowanych pracowników (60,1%), brak czasu na myślenie o innowacjach (56,2%), skomplikowane i nieprzystosowane do specyfiki działalności innowacyjnej przepisy prawa, niezajomość przepisów po stronie firmy (52,9%), niewystarczający dostęp do wiedzy na temat najnowszych rozwiązań/najnowszych trendów (51,9%)⁵. Co warto podkreślić, w opinii przedsiębiorców nieplanujących działalności innowacyjnej, głównym czynnikiem, który mógłby ich zachęcić, są zmiany w zakresie regulacji prawnych (98,7%).

W tym zakresie widoczny jest negatywny wpływ nadmiernego skomplikowania (przeregulowania) systemu prawnego również z perspektywy zasady pewności prawa⁶. W doktrynie prawa podatkowego podkreślono, że zmiany i nowelizacje prawa podatkowego jako gałęzi prawa, której normy głęboko ingerują w indywidualne prawa jednostki, stanowią proces trudny i wymagający szczególnej ostrożności. Ze względu na to, że prawo to jest restrykcyjne dla podatników, jego zmiany powinny być wprowadzane z perspektywy konsekwencji, jakie mogą one ze sobą nieść⁷.

Znaczącą rolę na gruncie budowania bardziej przyjaznego otoczenia prawnego i gospodarczego ma tworzenie skutecznych zachęt podatkowych do podejmowania i aktywnego prowadzenia działalności innowacyjnej⁸. Przedmiotem

² Główny Urząd Statystyczny, *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w Polsce w latach 2020–2022*, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5496/14/10/1/dzialalnosc_innowacyjna_przedsiębiorstw_w_polsce_w_latach_2020-2022.pdf (data dostępu: 26.08.2024).

³ Zob. P. Nowak, *Preferencje podatkowe dla innowacyjnych przedsiębiorstw*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego” 2014, nr 28, s. 163.

⁴ *Monitoring innowacyjności polskich przedsiębiorstw. Wyniki IV edycji badania 2022*, https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/RAPORT_Monitoring-trendow-w-innowacyjnosci-vol.-16_czerwiec-2024.pdf (data dostępu: 26.08.2024).

⁵ *Ibidem*.

⁶ M. Radvan, „*Laissez-Faire*” principle in tax law during the crises, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2023, vol. 32, nr 2, s. 225; M. Krzykowski, M. Mariański, *Failure to ensure legal certainty as a basis for damage claims. A legal and comparative analysis*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 2018, t. 109, s. 73.

⁷ M. Mariański, M. Radvan, *Tax amendments in times of crises in Poland and Czech Republic. Selected legal aspects*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2024, nr 64, s. 203–216.

⁸ Zob. B.A. Zbroińska, *Instrumenty podatkowe wspierające innowacje i nowe inwestycje polskich przedsiębiorstw*, „*Optimum Economic Studies*” 2021, nr 2, <https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/handle/11320/11208?mode=simple> (data dostępu: 28.08.2024).

badania są preferencje podatkowe, które z założenia powyższy cel powinny realizować, tj. ulga na działalność badawczo-rozwojową, IP BOX, ulga na ekspansję, na prototyp oraz na robotyzację. Punktem wyjścia do poniższych rozważań są dane otrzymane od Ministra Finansów w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej odzwierciedlające stan na 20 sierpnia 2024 r.⁹

Stymulowanie działań innowacyjnych poprzez instytucje prawa podatkowego

Pojęcie innowacyjności nie posiada definicji legalnej. Termin ten pochodzi od łacińskiego słowa *innovatio* ‘odnowienie’¹⁰. W powszechnym rozumieniu oznacza zatem wprowadzenie czegoś nowego. W doktrynie i w praktyce zjawisko to jest definiowane w bardzo różny sposób na określenie tego, czym jest owa „nowość”¹¹. Wprowadzenie pojęcia innowacji w naukach ekonomicznych jest przypisywane Josephowi Schumpeterowi, dostrzegającemu bezpośredni związek między tworzeniem innowacji a rozwojem gospodarczym¹². Schumpeter sprowadzał innowacyjność do wprowadzenia nowego towaru, nieznanego dotychczas konsumentom, wprowadzenia nowej metody produkcji, jeszcze niestosowanej praktycznie w konkretnej dziedzinie przemysłu¹³.

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w *Podręczniku Oslo* (2005) wskazała, że pod pojęciem działalności innowacyjnej należy rozmieść wszelkie działania o charakterze naukowym, technicznym, organizacyjnym, finansowym i komercyjnym, których celem jest wdrożenie innowacji¹⁴. Zasadniczo jednak podejmowane działania mają charakter innowacyjny bądź jedynie stanowią niezbędny element do wdrożenia „nowości” spełniającej kryteria innowacji. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na prace badawczo-rozwojowe, niestanowiące innowacji *sensu stricto*, ale przykład działań, które przy osiągnięciu pozytywnych rezultatów mogą przyczynić się do wdrożenia innowacji¹⁵.

⁹ Znak sprawy: BMI1.0123.3770.2024

¹⁰ M. Górka, *Wybrane poglądy na temat innowacji jako czynnika konkurencyjności podmiotów gospodarczych*, „Prace Naukowo-Dydaktyczne, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Krośnie” 2015, z. 68, s. 31.

¹¹ K. Łukaszevska, *Ulga na działalność badawczo-rozwojową jako szansa poprawy pozycji innowacyjnej polskich przedsiębiorstw*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 3, s. 182, DOI: 10.14746/rpeis.2018.80.3.15.

¹² Zob. K. Szuper, *Narzędzia polityki fiskalnej wspierające innowacyjność małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2021, nr 2, s. 55.

¹³ J. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, Warszawa 1960, s. 102–104.

¹⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development, *Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, wyd. polskie, Warszawa 2008.

¹⁵ K. Łukaszevska, op. cit., s. 184–185.

W definicji stosowanej w opracowaniach Głównego Urzędu Statystycznego podkreśla się, że działalność innowacyjna obejmuje wszelkie działania rozwojowe, finansowe i komercyjne podejmowane przez przedsiębiorstwo, mające na celu doprowadzenie do powstania innowacji dla przedsiębiorstwa. Obejmuje także prowadzoną przez przedsiębiorstwo działalność B+R (badawczą i rozwojową), niezależnie od jej celu¹⁶.

Działalność innowacyjna może być wspierana w sposób bezpośredni, np. poprzez dotacje lub pośredni, m.in. poprzez zachęty podatkowe. Do państw preferujących wsparcie bezpośrednie należą Niemcy, Szwecja i Finlandia. W sposób pośredni działalność innowacyjna wspierana jest w Japonii, Kanadzie czy w Holandii¹⁷. Jak wynika z danych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. *Organisation for Economic Co-operation and Development* – OECD), Polska należy do państw, które do roku 2023 koncentrowały się głównie na zachętach o charakterze bezpośrednim, podczas gdy zachęty o charakterze podatkowym nie odgrywały w tym zakresie istotnej roli. Stoi to w opozycji do działań podejmowanych przez takie państwa, jak Francja, Belgia, Wielka Brytania czy Austria, opierających swoją politykę innowacyjną w głównej mierze na instrumentach podatkowych. Warto jednak zauważyć, że państwa uchodzące za najbardziej innowacyjne w Europejskim Obszarze Gospodarczym (m.in. Szwajcaria, Dania czy Finlandia) również koncentrowały się na dopłatach bezpośrednich, co może wskazywać na to, że o sukcesie powodzenia polityki innowacyjnej decydują również inne czynniki, nie tylko te wskazane w badaniu.

Narzędzia podatkowe służące do pobudzania innowacyjności przedsiębiorstw określa się mianem *tax expenditures*. Są one jedną z form partycypacji państwa w kosztach działalności innowacyjnej, przy czym ich zastosowanie jest uwarunkowane spełnieniem określonych kryteriów ilościowych i jakościowych¹⁸. *Tax expenditures* stanowią pośrednią formę wsparcia, bowiem partycypacja państwa w kosztach finansowania działalności innowacyjnej nie dokonuje się przez dopłaty bezpośrednie, ale za pośrednictwem rezygnacji z części wpływów podatkowych¹⁹.

Zachęty podatkowe mogą przybierać różne formy. Biorąc pod uwagę stadium procesu innowacyjnego, preferencje można podzielić na instrumenty typu

¹⁶ *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*, <https://stat.gov.pl/metainformacje/sloownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/4253,pojecie.html> (data dostępu: 28.08.2024).

¹⁷ *OECD R&D tax incentives database. Highlights from the April 2024 update*, <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/rd-tax-incentives.html> (data dostępu: 26.08.2024).

¹⁸ Zob. R. Dziemianowicz, *Istota i definicja tax expenditures – aspekt teoretyczny*, [w:] R. Dziemianowicz (red.), *Tax expenditures jako narzędzie transparentnej polityki fiskalnej. Definicja, szacowanie i ocena*, Warszawa 2015.

¹⁹ M. Janiszewska, J.M. Janiszewski, *Wykorzystanie regulacji podatkowych w działalności innowacyjnej polskich przedsiębiorców*, „Studia BAS” 2020, nr 1, s. 51.

back-end oraz *front-end*²⁰. Głównym celem wprowadzenia zachęt typu *front-end* jest skłonienie przedsiębiorców do podjęcia działalności innowacyjnej. W związku z tym odnoszą się one wyłącznie do początkowej fazy procesu innowacji związanego z ponoszeniem nakładów na działalność innowacyjną, sprowadzając się przy tym do zmniejszenia podatku do zapłaty, obniżenia podstawy opodatkowania lub też przesunięcia płatności podatku w czasie²¹. Z kolei narzędzia typu *back-end* znajdują zastosowanie na etapie uzyskiwania dochodów, a zatem na końcowym stadium procesu innowacyjnego. Ich efektem jest uzyskanie uprawnienia do preferencyjnego opodatkowania lub zwolnienia.

Polityka podatkowa może być zatem skutecznym narzędziem proinnowacyjnym, kiedy celem jest produkcja wiedzy lub technologii w sposób inkrementalny lub w przypadku konieczności wymuszenia zmian technologicznych radykalnych poprzez absorpcje wiedzy i technologii²². Obszar interwencji państwa orientowanej na wzrost tempa innowacji określanymi jest mianem polityki innowacyjnej²³. Wpływ systemu podatkowego na innowacyjność może mieć dwutorowy charakter: wynikać z podatkowej polityki w ogóle (np. kształtowanie marginalnej stopy opodatkowania) lub z ukierunkowanych polityk podatkowych (np. ulga podatkowa)²⁴. Na tym tle widoczna jest funkcja stymulacyjna podatków polegająca na takim kształtowaniu prawa podatkowego, aby wywierało ono wpływ na podjęcie lub zaniechanie określonych czynności przez podatników²⁵.

Ulga na działalność badawczo-rozwojową

Bodźce podatkowe wspierające działalność badawczo-rozwojową są zaliczane do najpopularniejszych instrumentów polityki innowacyjnej. W 2023 r. instrumenty te były stosowane w 33 z 38 państw OECD²⁶. Są one wykorzystywane zarówno przez liderów innowacyjności (Holandia, Dania, USA), jak i państwa, które nie są w czołówce rankingu innowacyjności, w tym Polska.

²⁰ A. Wildowicz-Giegiel, R. Dziemianowicz, *The impact of the tax incentives on the process of innovation creation in Polish economy*, „Proceedings of the Third International Conference Advances in Social Science, Economics and Management Study, Institute of Research Engineers and Doctors” 2015, s. 26.

²¹ Ibidem.

²² P. Przepióra, *Rozwiązania podatkowe wspierające innowacyjność przedsiębiorstw*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2012, nr 9.

²³ Ł. Nazarko, *Polityka innowacyjna – inteligentny interwencjonizm?*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2015, nr 1(73), s. 86.

²⁴ Zob. W.M. Gentry, R.G. Hubbard, *Success taxes, entrepreneurial entry and innovation*, „NBER Innovation Policy & the Economy” 2005, vol. 5, z. 1.

²⁵ A. Goettel, *Proekologiczna polityka podatkowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 12, s. 67.

²⁶ OECD R&D tax incentives database...

Jak wykazały badania przeprowadzone przez Bronwyna Halla i Johna Van Reenena²⁷, ulga podatkowa na działalność B+R w wysokości 1 dolara stymuluje (dodatkowe) wydatki inwestycyjne na działalność B+R w wysokości 1 dolara. Wynik cytowanych badań z jednej strony pokazuje, że powstała na skutek wprowadzenia ww. ulgi strata podatkowa przynosi zamierzony efekt, gdyż środki, które nie trafiły do budżetu państwa w postaci podatków, zostają przekierowane na dodatkową działalność B+R. Z drugiej strony widać, że poddana badaniu ulga podatkowa na B+R nie powinna być postrzegana jako narzędzie bardziej efektywne niż instrumenty bezpośrednio (np. niż wspomniane wcześniej granty na realizację projektów B+R)²⁸.

Ulgą na działalność B+R wprowadzona została do polskiego systemu podatkowego w 2016 r. na mocy ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem innowacyjności²⁹. Preferencja ta zastąpiła ulgę na nabycie nowych technologii³⁰, która nie cieszyła się dużym zainteresowaniem wśród przedsiębiorców³¹.

Ustawa zmieniająca zasady wspierania innowacyjności, stanowiąca podstawę wprowadzenia ulgi B+R w obu podatkach dochodowych – PIT i CIT, wprowadziła zupełnie nowe podejście w tym zakresie. Stworzyła możliwość odliczenia od podstawy opodatkowania tzw. kosztów kwalifikowanych ponoszonych w ramach przedsiębiorstwa prowadzącego działalność B+R. Miało to na celu stworzenie zachęt finansowych dla przedsiębiorców do podejmowania i prowadzenia samodzielnej działalności innowacyjnej wewnątrz przedsiębiorstw, będącej głównym motorem dobrobytu gospodarczego i konkurencyjności kraju oraz zwiększenie wydatków na działalność B+R stanowiących składnik wydatków na działalność innowacyjną. Ukształtowanie ulgi B+R nastąpiło na zasadzie zmian tzw. symetrycznych – w obu ustawach o podatku dochodowym, tj. w ustawie PIT oraz w ustawie CIT występują tożsame rozwiązania, w szczególności w zakresie definicji pojęć, takich jak: działalność badawczo-rozwojowa, koszty kwalifikowane czy wysokość możliwych do odliczenia kosztów. Istotne elementy konstrukcji ulgi B+R były kilkukrotnie zmieniane (w 2017 r.³²

²⁷ B. Hall, J. Van Reenen, *How effective are fiscal incentives for R&D? A review of the evidence*, „Research Policy” 2000, nr 29.

²⁸ Zob. J. Stryjek, *Interwencja państwa za pomocą instrumentów polityki innowacyjnej – wprowadzenie bodźców podatkowych w celu zwiększenia nakładów na działalność badawczo-rozwojową w Polsce*, „Studia z Polityki Publicznej” 2018, nr 3.

²⁹ Ulgą B+R weszła w życie na mocy ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem innowacyjności (Dz.U. z 2015 r., poz. 1767), zmieniającej w tym zakresie ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawę z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku od osób prawnych.

³⁰ Ulgą obowiązywała w latach 2006–2015.

³¹ K. Łukaszewska, op. cit., s. 182.

³² Na mocy ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o zmianie niektórych ustaw określających warunki prowadzenia działalności innowacyjnej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1933).

i w 2018 r.³³), a obecny ich kształt został nadany ustawą z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw³⁴.

Istota ulgi sprowadza się do możliwości odliczenia od podstawy opodatkowania określonych kategorii wydatków (tzw. kosztów kwalifikowanych), jakie zostały poniesione przez podatnika na działalność badawczo-rozwojową, mimo że te wydatki stanowiły już koszt uzyskania przychodów. Innymi słowy, określone kategorie wydatków mogą mieć wpływ na rachunek podatkowy dwukrotnie: po raz pierwszy pomniejszają przychód – jako „zwykłe” koszty podatkowe, a następnie, wskutek skorzystania z ulgi, ich określony procent pomniejsza także podstawę opodatkowania stanowiącą punkt wyjścia do kalkulacji należnego podatku³⁵.

Tabela 1
Odliczenia od podstawy opodatkowania z tytułu kosztów uzyskania przychodów na działalność B+R w PIT i CIT w latach 2016–2023

Rok	PIT		CIT	
	Liczba podatników	Kwota odliczeń (w mln zł)	Liczba podatników	Kwota odliczeń (w mln zł)
2016	322	13,4	348	279
2017	714	86,9	795	923,9
2018	1340	340,5	1505	2753,5
2019	1652	443,4	2135	4164,7
2020	1927	568,4	1643	3136
2021	1782	465,4	2499	5063,3
2022	1357	477,2	2626	7584,6
2023	1166	434,2	2427	8853,8

Źródło: opracowanie własne.

W ciągu niespełna 10 lat obowiązywania ulgi B+R dało się zaobserwować wzrost liczby podatników oraz kwot dokonanych odliczeń od dochodu w ramach ulgi (zob. tabela 1). Pewne zaskoczenie przyniosły udostępnione przez Ministerstwo Finansów dane za 2022 r., które wykazały spadek liczby podatników PIT korzystających z ulgi (przy jednoczesnym wzroście ogólnej kwoty dokonanych odliczeń). Wydaje się, że spadek liczby podatników PIT korzystających

³³ Na mocy ustawy z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego działalności innowacyjnej (Dz.U. z 2017 r., poz. 2201).

³⁴ Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 2105).

³⁵ P. Malecki, M. Mazurkiewicz, *CIT – komentarz*, 2024, Lex.

z ulgi można tłumaczyć z jednej strony zmianą przez wielu podatników formy opodatkowania PIT – przejściem na korzystniejsze opodatkowanie ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych, który nie uprawnia jednak do ulgi, a z drugiej strony wątpliwościami interpretacyjnymi dotyczącymi kluczowych dla skorzystania z ulgi pojęć, w szczególności takich jak „działalność B+R” oraz „koszty kwalifikowane”. Jak wynika z danych udostępnionych przez Ministra Finansów, w 2023 r. z ulgi skorzystało 3593 podatników (1166 podatników PIT i 2427 podatników CIT), czyli blisko 400 mniej niż rok wcześniej. Od 2016 r., czyli od momentu wdrożenia ulgi do polskiego systemu podatkowego, nieprzerwanie rośnie ogólna kwota odliczeń z tytułu kosztów kwalifikowanych w ramach tej ulgi – w 2023 r. wyniosła 9,3 mld zł wobec 8,06 mld zł rok wcześniej, co oznacza wzrost o 1,24 punktu procentowego.

Ulga IP BOX

Drugim narzędziem mającym na celu pobudzenie innowacyjności polskiej gospodarki jest ulga IP BOX (ang. *Intellectual Property Box*), wprowadzona, podobnie jak ulga B+R, symetrycznie do obu ustaw o podatkach dochodowych (art. 24d ustawy CIT oraz art. 30ca ustawy PIT). Narzędzie zakłada preferencyjne opodatkowanie dochodów z praw własności intelektualnej, stanowiąc tym samym narzędzie typu *back-end*. Przyjęte rozwiązanie bazuje na standardzie OECD, wypracowanym jako działanie nr 5 projektu BEPS, Modified Nexus Approach³⁶.

Wśród celów preferencji wymienia się m.in. wzrost wpływów podatkowych, wynikający ze zwiększonego zatrzymywania praw własności intelektualnej w danej jurysdykcji podatkowej, pobudzenie inwestycji w innowacje oraz pobudzanie wzrostu dobrze opłacanych miejsc pracy³⁷. Ponadto dzięki zastosowaniu przedmiotowej ulgi podatnicy zatrzymują większe zyski z komercjalizacji wyników prac B+R, co przyczynia się do kreowania gospodarki opartej na wiedzy³⁸.

Zgodnie z regulacją preferencyjna stawka 5% ma zastosowanie do dochodu z kwalifikowanych praw własności intelektualnej wytworzonych, rozwi-

³⁶ OECD/G20 base erosion and profit shifting project. Action 5. Agreement on modified nexus approach for IP regimes, 2015, <https://www.oecd.org/ctp/beps-action-5-agreement-on-modified-nexus-approach-for-ip-regimes.pdf> (data dostępu: 16.08.2024).

³⁷ B. Mahoux, M. Gerard, *On the effectivity of tax incentives. Patent box regimes and allowance for corporate equity*, https://afse2017.sciencesconf.org/143164/MGBM_ACE_BPR_08022017.pdf (data dostępu: 16.08.2024).

³⁸ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2860, Sejm VIII kadencji.

niętych lub ulepszonych przez podatnika w ramach działalności badawczo-rozwojowej. Zapisy ustawy wskazują, że do praw kwalifikowanych zaliczają się m.in. patenty, prawa ochronne na wzór użytkowy, prawa z rejestracji wzoru przemysłowego, prawa z rejestracji topografii układu scalonego oraz dodatkowe prawa ochronne dla patentu na produkt leczniczy lub środek ochrony roślin. Co istotne, zastosowanie przedmiotowej ulgi jest możliwe wyłącznie wówczas, gdy podatnik jest właścicielem, współwłaścicielem lub też posiada wyłączną licencję do korzystania z praw wskazanych wcześniej. Ma to w założeniu ograniczyć możliwość korzystania z preferencji podatkowej przez podmioty, które nie brały udziału w wytworzeniu własności intelektualnej.

Ulga IP BOX początkowo nie cieszyła się zainteresowaniem – w pierwszym roku jej obowiązywania skorzystało z niej 5968 podatników, ale po roku już ponad 8000 (w ubiegłym roku 7174). Jak wynika z danych zawartych w tabeli 2 z ulgi tej w dużej mierze korzystają podatnicy będący osobami fizycznymi, jednakże kwota odliczeń już nie jest tak dysproporcjonalna (PIT – 110,6 mln; CIT – 116,9 mln). Szczególne zainteresowanie preferencją osób fizycznych wynika z faktu, że w większości korzystają z niej programiści pracujący w ramach samozatrudnienia. Wraz ze wzrostem liczby podatników wzrosła kwota odliczeń, która w 2023 r. wyniosła ponad 226 mln.

Tabela 2

Odliczenia kwoty podatku od dochodów z kwalifikowanych praw własności intelektualnej (IP BOX)

Rok	PIT		CIT	
	Liczba podatników, którzy dokonali odliczenia	Kwota odliczeń (w mln zł)	Liczba podatników, którzy dokonali odliczenia	Kwota odliczeń (w mln zł)
2019	5893	56,2	75	27,3
2020	7976	86,1	124	51,2
2021	9397	127,7	180	73,3
2022	7085	104,1	194	113,5
2023	7001	110,6	173	116,9

Źródło: opracowanie własne.

Warto zwrócić uwagę, że – jak wynika z raportu prac legislacyjnych opublikowanych na stronie Rady Ministrów – planowane są zmiany, które ograniczą prawo do skorzystania z przedmiotowej ulgi³⁹. Zgodnie z projektem zostanie wprowadzony wymóg zatrudnienia co najmniej trzech osób. Jak wyjaśnia

³⁹ Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, nr projektu UD116.

Minister Finansów, ma to zapobiec widocznej tendencji wykorzystywania ulgi mimo braku istotnego wkładu w zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw⁴⁰.

Ulgi na robotyzację, na ekspansję i na prototyp

Trzy kolejne ulgi podatkowe zostały wprowadzone do polskiego systemu podatkowego od początku 2022 r. na mocy nowelizacji nazywanej powszechnie Polskim Ładem. Zarówno ulgi na robotyzację, na ekspansję czy na prototyp miały jeden wspólny cel – stworzyć środowisko sprzyjające podejmowaniu innowacyjnych inicjatyw.

Spośród trzech wspomnianych preferencji, jak do tej pory, największym zainteresowaniem cieszy się wprowadzona w obu ustawach o podatkach dochodowych ulga na robotyzację (art. 52jb ustawy PIT i art. 38eb CIT). W 2022 r. skorzystało z niej blisko 300 podatników, po roku – 368, przy czym w ostatnim roku odnotowano blisko 4-krotny wzrost wydatków.

Jak podkreślono w uzasadnieniu do projektu ustawy Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030), właściwe przygotowanie polskich firm na wyzwania związane ze zmianami technologicznymi wymaga automatyzacji/robotyzacji procesów technologicznych i systemów je wspomagających, tak by powstawały w pełni zautomatyzowane i zrobotyzowane procesy produkcyjne⁴¹. Wpłyną one korzystnie na powtarzalność procesów technologicznych, a w konsekwencji na poprawę produktywności przedsiębiorstw. Wprowadzenie ulgi na robotyzację miało zatem z założenia być działaniem proaktywnym, wynikiem działań ukierunkowanych na wsparcie rozwoju tzw. Przemysłu 4.0. W konsekwencji robotyzacja miała stać się kluczowym narzędziem służącym do zwiększania efektywności rynkowej. Celem regulacji było stworzenie środowiska przyjaznego do powstawania tzw. fabryk przyszłości, stanowiących procesy automatyzacji i zaawansowanej analityki, która skupia się na zbieraniu i analizie danych, zwiększeniu produktywności, zmniejszeniu ilości odpadów i poprawie bezpieczeństwa pracowników.

Ulga na robotyzację podlega na odliczeniu przez podatnika od podstawy opodatkowania do 50% kosztów uzyskania przychodów poniesionych na robotyzację. W przypadku PIT ulga ta skierowana jest jedynie do tych podatników, którzy prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą. Nie ma przy tym znaczenia, czy działalność ta jest opodatkowana według skali podatkowej, czy według stawki 19%. Kwota odliczenia nie może przekroczyć w roku podatkowym

⁴⁰ M. Pogroszewska, *Coraz więcej firm korzysta z innowacyjnych ulg*, <https://www.prawo.pl/podatki/ile-firm-korzysta-z-innowacyjnych-ulg,528743.html> (data dostępu: 28.08.2024).

⁴¹ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1532.

kwoty dochodu uzyskanego przez podatnika podatku PIT z pozarolniczej działalności gospodarczej.

Podstawę obliczenia ulgi stanowią koszty uzyskania przychodów poniesione na robotyzację w jednym i tym samym roku podatkowym. Do obliczenia kwoty ulgi nie bierze się pod uwagę kosztów uzyskania przychodów innych niż poniesione na robotyzację. Koszty uzyskania przychodów poniesione na robotyzację podlegają odliczeniu, jeżeli nie zostały podatnikowi zwrócone w jakiegokolwiek formie lub nie zostały odliczone od podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym. W razie zwrotu takich kosztów podatnik będzie obowiązany w zeznaniu rocznym, składanym za rok podatkowy, w którym koszty zostały mu zwrócone, do zwiększenia podstawy opodatkowania o kwotę dokonanych odliczeń, które zostały mu zwrócone, a w razie poniesienia straty – do jej zmniejszenia o tę kwotę.

Tabela 3

Dane dot. kwoty odliczeń z tytułu kosztów uzyskania przychodów poniesionych na robotyzację

Rok	PIT		CIT	
	Liczba podatników, którzy dokonali odliczenia	Kwota odliczeń (w mln zł)	Liczba podatników, którzy dokonali odliczenia	Kwota odliczeń (w mln zł)
2022	136	15,2	163	51
2023	130	12	238	221,4

Źródło: opracowanie własne.

Ulga na ekspansję, nazywana również ulgą prowzrostową, podobnie jak ulga na robotyzację, została wprowadzona do polskiego systemu podatkowego symetrycznie w obu ustawach o podatkach dochodowych (art. 26gb ustawy PIT i art. 18eb CIT). Skierowana jest do osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą oraz osób prawnych. Podatnik odlicza od podstawy obliczenia podatku koszty uzyskania przychodów poniesione w celu zwiększenia przychodów ze sprzedaży produktów do wysokości dochodu uzyskanego przez podatnika w roku podatkowym z pozarolniczej działalności gospodarczej, nie więcej jednak niż 1 000 000 zł w roku podatkowym. Podatnik może dokonać odliczenia w stosunku działalności prowzrostowej dla produktów wytworzonych przez siebie. Zatem te podmioty, które zajmują się handlem – odsprzedają wcześniej nabytych od innych podmiotów produktów, nie będą mogły skorzystać z tej ulgi⁴². Ulga ta przysługuje bowiem jedynie producentom. Ważne jest, że zwiększenie przychodów ze sprzedaży to odpłatne zbycie produktów do podmiotu, który nie jest powiązany z podatnikiem.

⁴² Wyrok WSA w Białymstoku z 18 stycznia 2023 r., sygn. akt I SA/Bk 497/22, Lex nr 3479803; interpretacja Dyrektora KIS z 30 września 2022 r., nr 0111-KDIB2-1.4010.433.2022.1.AR; interpretacja Dyrektora KIS z 16 grudnia 2022 r., nr 0114-KDIP2-1.4010.192.2022.1.KW.

Podatnik, aby skorzystać z tego odliczenia, obowiązany jest zwiększyć sprzedaż produktów. Ulga pro wzrostowa ma być swego rodzaju motywacją do zwiększenia sprzedaży, czy to na rynku krajowym, czy zagranicznym. Podatnik jest uprawniony do skorzystania z odliczenia pod warunkiem, że:

1) w okresie dwóch kolejno następujących po sobie lat podatkowych, licząc od roku podatkowego, w którym poniósł koszty zwiększenia przychodów, zwiększył przychody ze sprzedaży produktów w stosunku do przychodów z tego tytułu ustalonych na ostatni dzień roku podatkowego poprzedzającego rok poniesienia tych kosztów lub

2) osiągnął przychody ze sprzedaży produktów dotychczas nieoferowanych, lub

3) osiągnął przychody ze sprzedaży produktów dotychczas nieoferowanych w danym kraju.

Ulga co do zasady obejmuje wydatki na uczestnictwo w targach, przygotowanie dokumentacji niezbędnej do przystąpienia do przetargu, dostosowywanie opakowań do wymogów kontrahentów, przygotowywanie dokumentacji np. certyfikacji produktów.

Już w pierwszym roku obowiązywania preferencja cieszyła się sporym zainteresowaniem. W 2022 r. skorzystały z niej w sumie 543 podmioty. W 2022 r. kwota odliczenia przekroczyła 137 mln zł. W 2023 odnotowano zarówno wzrost liczby podatników do 607, jak i kwoty odliczeń – do 157 mln zł.

Tabela 4

Dane dot. kwoty odliczeń z tytułu kosztów uzyskania przychodów poniesionych na ekspansję

Rok	PIT		CIT	
	Liczba podatników, którzy dokonali odliczenia	Kwota odliczeń (w mln zł)	Liczba podatników, którzy dokonali odliczenia	Kwota odliczeń (w mln zł)
2022	305	38,3	238	99,4
2023	332	41,4	275	115,6

Źródło: opracowanie własne.

Ulga na prototyp to odliczenie obowiązujące od 2022 r. (art. 26ga ustawy PIT i art. 18ea ustawy CIT) które może być dokonane przez podatników prowadzących działalność gospodarczą. Preferencja ta bezpośrednio jest powiązana z ulgą badawczo-rozwojową. Może z niej skorzystać bowiem jedynie podatnik, który do tej pory korzystał z odliczeń w ramach działalności badawczo-rozwojowej. Ulga na prototyp to swego rodzaju kontynuacja wcześniejszych prac badawczo-rozwojowych, której zasadniczym celem jest etap rozruchu technologicznego. Z ulgi tej skorzysta podatnik opodatkowany na zasadach ogólnych i liniowo. Ma on prawo odliczyć od podstawy obliczenia podatku kwotę stanowiącą 30% sumy kosztów produkcji próbnej nowego produktu i wprowadzenia

na rynek nowego produktu, przy czym wysokość odliczenia nie może w roku podatkowym przekroczyć 10% dochodu osiągniętego z pozarolniczej działalności gospodarczej.

W myśl art. 26ga ust. 3 ustawy PIT i art. 18ea ust. 3 ustawy CIT przez produkcję próbną nowego produktu rozumie się etap rozruchu technologicznego produkcji niewymagający dalszych prac projektowo-konstrukcyjnych lub inżynierskich, którego celem jest wykonanie prób i testów przed uruchomieniem procesu produkcji nowego produktu, powstałego w wyniku prowadzenia przez podatnika prac badawczo-rozwojowych, przy czym etap rozruchu technologicznego obejmuje okres od momentu poniesienia pierwszego kosztu związanego z tym etapem do momentu rozpoczęcia produkcji nowego produktu. Przez wprowadzenie na rynek nowego produktu rozumie się działania podejmowane w celu przygotowania dokumentacji służącej uzyskaniu w odniesieniu do produktu powstałego w wyniku prowadzenia przez podatnika prac badawczo-rozwojowych certyfikatów i zezwoleń umożliwiających skierowanie produktu do sprzedaży⁴³.

Jak wynika zdanych Ministerstwa Finansów, wskazana preferencja nie jest często wykorzystywana przez podatników. W pierwszym roku obowiązywania skorzystało z niej wyłącznie 89 podatników PIT i 42 podatników CIT, w roku 2023 – więcej podmiotów, aczkolwiek nie jest to wzrost znaczący (w sumie 135 podmiotów). Kwota odliczeń pozostaje na zbliżonym poziomie i oscyluje w granicach 18 mln zł.

Tabela 5

Dane dot. kwoty odliczeń z tytułu kosztów produkcji nowego produktu i wprowadzenia go na rynek

Rok	PIT		CIT	
	Liczba podatników, którzy dokonali odliczenia	Kwota odliczeń (w mln zł)	Liczba podatników, którzy dokonali odliczenia	Kwota odliczeń (w mln zł)
2022	89	1,8	42	16,9
2023	78	3,1	57	15,5

Źródło: opracowanie własne.

Wnioski

Instytucje prawa podatkowego skierowane na wspieranie innowacyjnej działalności mają na celu stworzenie sprzyjającego środowiska przy jednoczesnym właściwym zaangażowaniu zasobów ludzkich i budowaniu konkurencyjnej gospodarki. Preferencje podatkowe wspierające inicjatywy innowacyjne

⁴³ Art. 26ga ust. 4 ustawy PIT i art. 18ea ust. 4 ustawy CIT.

realizują pozafiskalne funkcje systemu podatkowego dzięki łągodzeniu reżimu prawnego odnośnie do podmiotów, które przyczyniają się do szeroko pojętej działalności innowacyjnej. Istota funkcjonalna preferencji podatkowych wyraża się w wykorzystywaniu podatków do wywoływania przez wierzyciela podatkowego określonych skutków gospodarczych lub społecznych, w tym na gruncie wspierania działań innowacyjnych.

Przeprowadzona analiza wskazuje na zainteresowanie przedsiębiorstw skorzystaniem z ulg proinnowacyjnych i spełnianiu przez nie roli instrumentu wsparcia działalności innowacyjnej przedsiębiorstw, nie można ich jednak uznać za narzędzie bezpośredniej aktywizacji do podejmowania działań z tego obszaru. Przeprowadzone badania wykazały, iż preferencje podatkowe, których celem jest wzrost szeroko pojętej innowacyjności (ulga B+R, IP BOX, na robotyzację, na ekspansję i na prototyp), mimo że cieszą się zainteresowaniem podatników, nie wpływają w zasadniczy sposób na wzrost pozycji Polski. Obserwacja kilkuletniego funkcjonowania powyższych preferencji wpisujących się w ideę premiowania postaw innowacyjnych nie pozwala na przyjęcie, że cel leżący u podstaw ich wprowadzenia został w pełni zrealizowany. Liczba orzeczeń, interpretacji indywidualnych, objaśnienia Ministra Finansów wskazują na to, że część obwarowań wprowadzonych przez ustawodawcę, a często ograniczeń realizowanych przez same organy podatkowe, znacząco ogranicza skuteczność tego instrumentu wsparcia.

Jak wynika z zebranych danych, zdecydowanie największym zainteresowaniem cieszy się ulga na działalność B+R, która jednocześnie jest ulgą zdecydowanie najdłużej obowiązującą. Dzięki temu doczekała się ona najobszerniejszego katalogu orzecznictwa oraz interpretacji indywidualnych, co niewątpliwie wpływa na ukształtowanie się pewnej praktyki co do zastosowania przepisów. Powyższe pozwala na przyjęcie wniosku, że jednym z najważniejszych czynników wpływających na wykorzystanie preferencji jest brak (a przynajmniej ograniczenie) obawy co do niewłaściwego zastosowania przepisu. Wypracowanie stabilnej praktyki w tym zakresie widoczne jest zwłaszcza w kontekście złożoności ulgi oraz braku precyzyjnych definicji kluczowych dla ulgi B+R pojęć, tj. działalności B+R i kosztów kwalifikowanych. Powyższe mankamenty mogą skutecznie zniechęcać podatników do podejmowania aktywności w tym obszarze w obawie przed ryzykiem nieprawidłowego rozliczenia ulgi i wiążącymi się z tym ujemnymi konsekwencjami.

Ulgą IP BOX w 2023 r. została wykorzystana przez minimalnie mniejszą liczbę podatników PIT niż rok wcześniej, choć niewielka liczba podatników CIT (blisko 40-krotnie mniejsza) nie spowodowała rażącej dysproporcji w zakresie wysokości kwot podlegających odliczeniu. Szukając przyczyn takiego stanu rzeczy, warto zwrócić uwagę, że mimo zapewnień Ministra Finansów składanych od 2019 r. nie zostały wydane dodatkowe objaśnienia w zakresie zasad obliczania dochodu z kwalifikowanego IP zawartego w towarach i usługach.

Preferencje wprowadzone do systemu od 2022 r. na mocy nowelizacji nazywanej Polskim Ładem nie są wykorzystywane na szeroką skalę, choć badania wykazały w tym zakresie również tendencję wzrostową, zwłaszcza w kontekście kwot odliczeń. To potwierdza, że skala wykorzystania danego narzędzia podatkowego jest ściśle uzależniona od wypracowania pewnych praktycznych rozwiązań, które siłą rzeczy wymagają czasu. Dowodzi to również, że obecny kształt przepisów może budzić wątpliwości oraz obawy, iż organy podatkowe przeprowadzą odmienną wykładnię, by w konsekwencji zakwestionować prawidłowość działań podatnika. Pozwala to na przyjęcie konkluzji, że działanie stymulacyjne podatków ma swoje ograniczenia, a zachęty wprowadzane przez ustawodawcę nie powodują znaczącej intensyfikacji działań innowacyjnych.

Wykaz literatury

- Dziemianowicz R., *Istota i definicja tax expenditures – aspekt teoretyczny*, [w:] R. Dziemianowicz (red.), *Tax expenditures jako narzędzie transparentnej polityki fiskalnej. Definicja, szacowanie i ocena*, CeDeWu, Warszawa 2015.
- European Innovation Scoreboard*, https://projects.research-and-innovation.ec.europa.eu/en/statistics/performance-indicators/european-innovation-scoreboard/eis-2024#/eis?country_scope=all.
- Gentry W.M., Hubbard R.G., *Success taxes, entrepreneurial entry and innovation*, „NBER Innovation Policy & the Economy” 2005, vol. 5, z. 1.
- Główny Urząd Statystyczny, *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w Polsce w latach 2020–2022*, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5496/14/10/1/dzialalnosc_innowacyjna_przedsiębiorstw_w_polsce_w_latach_2020-2022.pdf.
- Goettel A., *Proekologiczna polityka podatkowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 12.
- Górka M., *Wybrane poglądy na temat innowacji jako czynnika konkurencyjności podmiotów gospodarczych*, „Prace Naukowo-Dydaktyczne, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Krośnie” 2015, z. 68.
- Hall B., Van Reenen J., *How effective are fiscal incentives for R&D? A review of the evidence*, „Research Policy” 2000, nr 29.
- Janiszewska M., Janiszewski J.M., *Wykorzystanie regulacji podatkowych w działalności innowacyjnej polskich przedsiębiorców*, „Studia BAS” 2020, nr 1.
- Krzykowski M., Mariański M., *Failure to ensure legal certainty as a basis for damage claims. A legal and comparative analysis*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2018, t. 109.
- Łukaszewska K., *Ulga na działalność badawczo-rozwojową jako szansa poprawy pozycji innowacyjnej polskich przedsiębiorstw*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 3, DOI: 10.14746/rpeis.2018.80.3.15.
- Mahoux B., Gerard M., *On the effectivity of tax incentives. Patent box regimes and allowance for corporate equity*, https://afse2017.sciencesconf.org/143164/MGBM_ACE_BPR_08022017.pdf.
- Malecki P., Mazurkiewicz M., *CIT – komentarz*, 2024, Lex.

- Mariański M., Radvan M., *Tax amendments in times of crises in Poland and Czech Republic. Selected legal aspects*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, nr 64.
- Monitoring innowacyjności polskich przedsiębiorstw. Wyniki IV edycji badania 2022*, https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/RAPORT_Monitoring-trendow-w-innowacyjnosci-vol.-16_czerwiec-2024.pdf.
- Nazarko Ł., *Polityka innowacyjna – inteligentny interwencjonizm?*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2015, nr 1(73).
- Nowak P., *Preferencje podatkowe dla innowacyjnych przedsiębiorstw*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego” 2014, nr 28.
- OECD R&D tax incentives database. Highlights from the April 2024 update*, <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/rd-tax-incentives.html>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, *Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, wyd. polskie, MNiSW, Warszawa 2008.
- Pogroszewska M., *Coraz więcej firm korzysta z innowacyjnych ulg*, <https://www.prawo.pl/podatki/file-firm-korzysta-z-innowacyjnych-ulg,528743.html>.
- Przepióra P., *Rozwiązania podatkowe wspierające innowacyjność przedsiębiorstw*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2012, nr 9.
- Radvan M., *„Laissez-Faire” principle in tax law during the crises*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2023, vol. 32, nr 2.
- Schumpeter J., *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960.
- Stryjek J., *Interwencja państwa za pomocą instrumentów polityki innowacyjnej – wprowadzenie bodźców podatkowych w celu zwiększenia nakładów na działalność badawczo-rozwojową w Polsce*, „Studia z Polityki Publicznej” 2018, nr 3.
- Szuper K., *Narzędzia polityki fiskalnej wspierające innowacyjność małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2021, nr 2.
- Wildowicz-Giegiel A., Dziemianowicz R., *The impact of the tax incentives on the process of innovation creation in Polish economy*, „Proceedings of the Third International Conference Advances in Social Science, Economics and Management Study, Institute of Research Engineers and Doctors” 2015.
- Zbroińska B.A., *Instrumenty podatkowe wspierające innowacje i nowe inwestycje polskich przedsiębiorstw*, „Optimum Economic Studies” 2021, nr 2, <https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/handle/11320/11208?mode=simple>.

Summary

Tax instruments supporting innovative activity

Keywords: tax law, innovative activities, income tax.

The aim of the article is to analyse how tax law institutions influence taxpayers' undertaking of innovative activities. In this respect, the non-fiscal functions of the tax system are visible, which eases the legal regime regarding entities contributing to the development of broadly understood innovative activities. Particular attention should be paid to institutions operating in income taxes, the idea of which is to stimulate activities consisting of creating or

implementing new solutions. The preferences that implement the above-mentioned goal are research and development relief, IP BOX, relief for expansion, prototype and robotization relief. The above-mentioned preferences were analysed in terms of the principles of their functioning and the degree of their use in practice. The conducted research allowed to adopt conclusions that the goals that were the basis for their introduction to the tax law system have not been fully achieved. Some of the restrictions introduced by the legislator and the limitations created by the tax authorities themselves significantly limit the effectiveness of these support instruments. The research method chosen was the dogmatic-legal method, the essence of which is to determine the content of the applicable law, its analysis, interpretation, and exegesis. The basic sources subjected to research are statistical sources obtained under the Act on Access to Public Information from the Minister of Finance, covering data as of August 20, 2024, national acts of generally applicable law, case law, and individual interpretations of tax law provisions.

Sebastian Czechowicz

Uniwersytet Łódzki

ORCID: 0000-0002-1770-1941

sebastian.czechowicz@wpia.uni.lodz.pl

„Nowa” karnoprawna ochrona zdrowia ludzkiego przed narażeniem na zakażenie biologicznym czynnikiem chorobotwórczym (art. 161 Kodeksu karnego). Uwagi po 27 latach obowiązywania Kodeksu karnego z 6 czerwca 1997 r.

Wstęp

Choroby zakaźne, weneryczne, a także stosunkowo nowa choroba, jaką jest AIDS, wywoływana przez wirus HIV¹, od wielu lat powodowały uzasadniony strach społeczny, warunkując również rozmaite próby aktywności ustawodawczej. W Kodeksach karnych z 1932 r., z 1969 r., a także w obecnie obowiązującym z 1997 r. ustanowiono typy czynów zabronionych, penalizujących zachowania związane z szerzeniem się chorób zakaźnych. Wśród nich na uwagę w szczególności zasługuje jeden, który w doktrynie wydaje się pozostać na marginesie bardziej kompleksowych rozważań. Mowa w istocie o penalizacji „narażenia na zarażenie chorobą zakaźną”, gdyż tak zwykło się nazywać występki z art. 161 Kodeksu karnego². Przepis ten przez ostatnie lata powodował wiele pytań i wątpliwości, przede wszystkim o *ratio legis* penalizowania zachowania ujętego w tak kazuistycznej formie, jak również o niewielką użyteczność praktyczną. Formułowano także postulaty dotyczące modyfikacji art. 161 k.k.³ Mimo wielu głosów w doktrynie prawa karnego

¹ A.J. Szwarz, *Prawnokarne problemy związane z HIV/AIDS. Wprowadzenie*, [w:] A.J. Szwarz (red.), *AIDS i prawo karne*, Poznań 1996, s. 8 i nast.; L. Garrett, *Lessons of HIV/AIDS*, „Foreign Affairs” 2005, t. 84, nr 4, s. 51–64; A.N. Philips, J. Neaton, J.D. Lundgren, *The role of HIV in serious diseases other than AIDS*, „AIDS” 2008, nr 22(18), s. 2409–2418.

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 17), dalej jako k.k.

³ M. Derlatka, *Zasadność kryminalizacji narażenia na zarażenie wirusem HIV*, „Palestra” 2013, nr 58(7–8), s. 164–167; A. Zoll, [w:] W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 2: *Komentarz do art. 117–211a*, Warszawa 2017, s. 419–420.

dopiero w dobie pandemii COVID-19 zauważalna była aktywność ustawodawcza w sferze modyfikacji konstrukcji rzeczowego artykułu⁴.

Uzasadniona jawi się potrzeba zasygnalizowania kilku uwag terminologicznych przed dokonaniem szerszej analizy art. 161 k.k. w zakresie tytułowych ram opracowania. Przepis ten penalizuje, ogólnie rzecz ujmując, narażenie na zarażenie chorobami zakaźnymi. Trzeba jednak wskazać, że nie może dojść do „zarażenia” chorobą, lecz czynnikiem ją wywołującym. Mowa więc o narażeniu na zakażenie biologicznymi czynnikami chorobotwórczymi wywołującymi określone choroby zakaźne, które definiuje się jako posiadające zdolność wywoływania objawów chorobowych drobnoustroje komórkowe lub wytwarzane przez nie produkty, zewnętrzne i wewnętrzne pasożyty człowieka lub wytwarzane przez nie produkty, cząstki bezkomórkowe zdolne do replikacji lub przenoszenia materiału genetycznego, w tym zmodyfikowane genetycznie hodowle⁵. Chorobami zakaźnymi są zaś przede wszystkim te wymienione w załączniku do ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi⁶. Przytoczone definicje traktować należy pomocniczo, celem dookreślenia wypełnienia znamion typu czynu zabronionego stypizowanego w art. 161 k.k., chociażby w zakresie stwierdzenia, czy określona choroba jest chorobą zakaźną. Wypada także zauważyć pewną niekonsekwencję terminologiczną zastosowaną (a raczej przeniesioną z wcześniejszych kodeksów) w art. 161 k.k. Należy stanąć na stanowisku, że znamiona typów czynów zabronionych nie powinny nastroczać trudności interpretacyjnych w toku wykładni zakresu penalizacji konkretnego typu. W art. 161 k.k. zastosowano zwrot „zarażenie”. Jest to dość problematyczne z racji różnego rozumienia tego słowa w języku potocznym, a zupełnie innego w nomenklaturze medycznej⁷. Wydaje się jednak,

⁴ W dalszej części artykułu zostaną szczegółowo zanalizowane zmiany wprowadzone ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 568), a także postulowane w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2024.

⁵ Definicje legalne choroby zakaźnej oraz biologicznego czynnika chorobotwórczego zawarte są w art. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2069 ze zm.). Podobnie także: M. Bartnik, *Odpowiedzialność karna za narażenie na zakażenie HIV i AIDS*, „Studia Prawnicze KUL” 2017, nr 3, s. 7–15; P. Łukuć, *Przestępstwo narażenia innej osoby na zakażenie wirusem HIV lub inną chorobą zakaźną (wątpliwości i postulaty)*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 4, s. 76–87.

⁶ Za choroby zakaźne uważa się m.in.: bąblowicę i wągrzycę, błonicę, boreliozę z Lyme, cholewę, czerwonkę bakteryjną, kiłę, krztusiec, odrę, ospę prawdziwą, różyczkę, rzeżączkę, włośnicę czy wściekliznę. Pełny katalog chorób uważanych za zakaźne stanowi załącznik do rzeczonyj ustawy.

⁷ Wątpliwości te były już akcentowane w doktrynie. Zasadnie podniesiono nawet potrzebę nowelizacji zgodnej z nomenklaturą medyczną. Zob. szerzej: R. Kubiak, *Odpowiedzialność karna za narażenie na zakażenie wirusem SARS-CoV-2*, „Palestra” 2020, nr 6, s. 113–125; M.J. Dębowski, *Wykładnia językowa typizacji narażenia na zarażenie*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2021, t. 31, s. 15–30.

że w przypadku tego przepisu, gdzie kluczowa staje się opinia biegłych z zakresu medycyny, powinno zastosować się terminologię adekwatnie odzwierciedlającą rozbieżności medyczne. Trafne są przy tym słowa Mariana Filara, że o ile prawo i jego filozofia skłaniają się do pewnych kategoriycznych stwierdzeń, tak medycyna skłania się bardziej do pewnych niuansów. Autor ten podał przykład relacji zdrowia i choroby. Wedle jego uznania filozofia, jaką kierowała się medycyna, zdolna była określić swoiste kontinuum „od doskonałego zdrowia do prawie absolutnej choroby z całą gamą stanów przejściowych”⁸. Tym bardziej skłania to do zaprezentowanego już stanowiska, że w regulacjach prawnych, tam gdzie to możliwe, należy posługiwać się nomenklaturą precyzyjną i fachową. Nie umniejsza to, wręcz przeciwnie – zwiększa, znaczenie zasady *nullum crimen sine lege certa* nakazującej stanowienie opisów typów czynów zabronionych w sposób możliwie przejrzysty i dokładny⁹.

Należy zatem rozróżnić „zarażenie” od „zakażenia”. Słowa te są często używane zamiennie. Jednak w naukach medycznych zarażeniem jest zakażenie pasożytami, powstałe poprzez wnikięcie do organizmu gospodarza pasożytów (np. pierwotniaków czy tasiemców)¹⁰, natomiast zakażenie to wnikięcie i rozwój czynnika chorobotwórczego w organizmie człowieka lub zwierzęcia¹¹. Także na gruncie powoływanej ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi istnieje legalna definicja terminu zakażenie. Zgodnie z art. 2 pkt 32 tej ustawy zakażeniem jest wnikięcie do organizmu i rozwój w nim biologicznego czynnika chorobotwórczego. W odniesieniu do poczynionych uwag terminologicznych w zakresie rozumienia choroby zakaźnej należy przyjąć interpretację, że zakażenia takie mają podłoże egzogenne, co oznacza, że do zakażenia organizmu doprowadzają drobnoustroje pochodzące ze środowiska zewnętrznego (np. od innego chorego człowieka)¹². W przypadku chorego człowieka może on przechodzić określoną chorobę bezobjawowo i być jednocześnie źródłem szerzenia tej choroby dla innych osób w najbliższym otoczeniu¹³.

Pozostawiając na razie na marginesie rozważania na temat zasadności konstrukcji tego przepisu, trzeba zaproponować przyjęcie nazwy tego przestępstwa. W związku z poczynionymi uwagami terminologicznymi używanie określenia „narażenie na zarażenie” jest błędne. Stąd też wydaje się zasadne

⁸ M. Filar, *Karalność zakażenia HIV*, [w:] A.J. Szwarz (red.), op. cit., s. 13.

⁹ J. Giezek, [w:] M. Bojarski (red.), *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, Warszawa 2020, s. 45.

¹⁰ D. Naruszewicz-Lesiuk, [w:] J. Bzdęga, W. Magdzik, D. Naruszewicz-Lesiuk, A. Zieliński (red.), *Leksykon epidemiologiczny*, Warszawa 2008, s. 59.

¹¹ Ibidem, s. 58.

¹² M. Bała, *Podstawowe pojęcia z epidemiologii zakażeń*, [w:] M. Bulanda, S. Szostek (red.), *Podstawy mikrobiologii i epidemiologii szpitalnej*, Warszawa 2020, s. 56.

¹³ M. Rosińska, *Podstawy epidemiologii chorób zakaźnych*, [w:] R. Flisiak (red.), *Choroby zakaźne i pasożytnicze*, t. 1, Lublin 2020, s. 3.

zapropozowanie, ażeby występpek określać jako polegający na narażeniu na bezpośrednie zakażenie biologicznym czynnikiem chorobotwórczym wywołującym chorobę zakaźną (odpowiednio: wirus HIV, który wywołuje chorobę AIDS, chorobę weneryczną lub ciężką chorobę nieuleczalną lub realnie zagrażającą życiu). „Wywołującym” z zasady, gdyż nie u każdego człowieka określona choroba zakaźna będzie wykazywała objawy kliniczne (przebieg bezobjawowy), także nie wszystkie biologiczne czynniki chorobotwórcze wywołają określoną chorobę zakaźną u każdego człowieka. Jednak owa regulacja penalizuje narażenie, a nie zakażenie, stąd też tę uwagę należy traktować uzupełniająco.

Mając na względzie aktualność problematyki, a także biorąc pod uwagę najnowsze zmiany w ukształtowaniu tytułowej regulacji, zasadne jawi się dokonanie przekrojowej analizy prac legislacyjnych w postaci ustawodawstwa, jak również poglądów doktryny i dorobku judykatury na gruncie praktyki stosowania prawa. Celem artykułu jest ponadto ocena wartości normatywnej art. 161 k.k. i zaproponowanie możliwych rozwiązań dla dalszego bytu tego przepisu. Przy zastosowaniu metody historyczno-prawnej dokonana zostanie analiza kształtowania się tej regulacji w Kodeksach karnych z 1932 r. i z 1969 r., a także pierwotnego brzmienia art. 161 Kodeksu karnego z 1997 r. Metodą formalno-dogmatyczną wskazane zostaną wątpliwości dotyczące badanej regulacji w aktualnym jej kształcie normatywnym.

Rys historyczno-prawny kształtowania się regulacji penalizującej narażenie na zakażenie biologicznym czynnikiem chorobotwórczym wywołującym chorobę zakaźną

Kodeks karny z 1932 r.

Ustanowiony rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 11 lipca 1932 r.¹⁴ Kodeks karny przewidywał penalizację zachowania polegającego na narażeniu na zarażenie chorobą weneryczną innej osoby przez sprawcę dotkniętego tą chorobą. Wskazany przepis mieścił się w art. 245 k.k. z 1932 r. Wprowadzenie tej regulacji Komisja Kodyfikacyjna uzasadniała w następujący sposób:

Narażenie na niebezpieczeństwo zarażenia chorobą weneryczną wymaga odrębnego traktowania od przepisów ogólnych, mających na celu policję zdrowia publicznego. Nie chodzi tu bowiem, tak jak np. przy chorobach zakaźnych o niezastosowanie się do przepisów profilaktycznych, wkładających obowiązek izolacji chorych

¹⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. Kodeks karny (Dz.U. z 1932 r., Nr 60, poz. 571), dalej jako k.k. z 1932 r.

zakaźnie lub też szczególnej ostrożności postępowania w celu uniknięcia rozposzecznienia zarazków. Osoba, która pluje na podłogę wagonu kolejowego wbrew zakazowi, mającemu na celu zwalczanie gruźlicy, działa niewątpliwie przeciwko interesom zdrowia publicznego i odpowiednie przepisy ustawy, karzącej wykroczenia tego rodzaju, słusznie mogą być do niej zastosowane. Jednakże związek pomiędzy działaniem sprawcy a ewentualną szkodą społeczną zarówno obiektywnie jak i subiektywnie jest tu dość odległy, sprawca nie konkretyzuje zamiarów swego działania w obrazie ewentualnej czyjejś choroby. Rzecz ma się zgoła inaczej w wypadkach zarażenia chorobą weneryczną, która się przenosi za pomocą bezpośredniego kontaktu fizycznego z określoną osobą¹⁵.

W efekcie przyjęto następującą konstrukcję tego przepisu:

Art. 245 § 1 Kto, będąc dotknięty chorobą weneryczną, naraża inną osobę na zarażenie tą chorobą, podlega karze więzienia do lat 3 lub aresztu do lat 3. § 2 Jeżeli sprawcą jest małżonek pokrzywdzonego, ściganie następuje na wniosek pokrzywdzonego.

Zakres kryminalizacji był znacząco węższy od tego, który znamy współcześnie. Penalizowano bowiem jedynie narażenie na zarażenie chorobą weneryczną. Rzecz jasna nie każda choroba zakaźna jest chorobą weneryczną, stąd też jest to pojęcie węższe, aniżeli termin „choroba zakaźna”. W piśmiennictwie wskazywano, że przedmiotem tego przestępstwa jest „bezpieczeństwo zdrowia ludzkiego, narażane w warunkach specjalnych, a zatem niemieszczących się w ogólnym stanie faktycznym uszkodzenia ciała lub zdrowia”¹⁶. Z analizy przepisu wynika również, że jest to przestępstwo indywidualne właściwe, gdyż tylko ten, kto był „dotknięty chorobą weneryczną”, mógł ponosić odpowiedzialność karną na mocy art. 245 k.k. z 1932 r. W tym zakresie jego kształt się nie zmienił w stosunku do regulacji znanej nam obecnie.

Za co najmniej niefortunne uznać trzeba określenie „dotknięty”. Nie jest to sformułowanie specjalistyczne na gruncie nauk medycznych ani prawnych. Nawet potocznie rzadko wypowiada się w ten sposób. Trzeba stwierdzić, że o wiele bardziej precyzyjnym określeniem byłoby „zakazony” lub – używając sformułowania bardziej potocznego, lecz w dalszym ciągu bardziej precyzyjnego niż słowo „dotknięty” – „chory”. Jednak, na gruncie realiów obowiązywania tego przepisu, nie powinno czynić się zarzutów z perspektywy upływu 90 lat. Jest to jednak o tyle ważna uwaga, że w obowiązującym Kodeksie karnym z 1997 r. w dalszym ciągu owo określenie znajduje się w bliźniaczym przepisie penalizującym ten rodzaj zachowań.

¹⁵ Cyt. za: W. Makowski, *Kodeks karny 1932. Komentarz. Część szczególna*, Warszawa 1933, s. 546–547.

¹⁶ *Ibidem*, s. 546.

Kodeks karny z 1969 r.

Ustawą z dnia 19 kwietnia 1969 r. polski parlament przyjął Kodeks karny¹⁷. W jego treści nie zabrakło przepisu znanego już z poprzedniej regulacji karnej (k.k. z 1932 r.). Wprowadzono jedynie kosmetyczne zmiany polegające na zastąpieniu w § 2 słowa „małżonek” zwrotem „osobą pozostająca we wspólnym pożyciu”. Zmianie uległa także dolegliwość karna. Pozostawiono karę pozbawienia wolności, lecz zrezygnowano z kary aresztu, która funkcjonowała w k.k. z 1932 r.¹⁸ W efekcie przyjęto następujący kształt rzeczowego przepisu:

Art. 162 § 1 Kto, będąc dotknięty chorobą weneryczną, naraża inną osobę na zarażenie tą chorobą, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. § 2 Jeżeli sprawca jest osobą pozostającą we wspólnym pożyciu, ściganie następuje na wniosek pokrzywdzonego.

Trzeba zauważyć, że w doktrynie dość skąpo omawiano przedmiotową regulację. Wskazywano, że chociaż dla bytu tego przestępstwa irrelevantnym jest zakażenie określonym biologicznym czynnikiem chorobotwórczym wywołującym chorobę weneryczną, to „w praktyce o takie wypadki głównie chodzi”¹⁹. Już ta uwaga poczyniona przez Igora Andrejewa świadczy o tym, że niniejszy przepis miał wątpliwą wartość praktyczną, gdyż penalizowane było już samo narażenie, które niezwykle trudno udowodnić, a nie skutek w postaci zakażenia o podłożu wenerycznym. Nie można także z tego powodu zgodzić się z uwagą, iż „praktycznie przepis ma zastosowanie, gdy nastąpiła infekcja”, tym bardziej że jednocześnie wskazuje się, iż jest to przestępstwo skutkowe, ponieważ skutkiem przestępnym jest już samo niebezpieczeństwo infekcji²⁰. W końcowych latach istnienia tej regulacji słusznie podnoszono jej bardzo ograniczony zakres kryminalizacji²¹. W szczególności powodem był ówczesny gwałtowny rozwój epidemii HIV/AIDS.

Mieczysław Siewierski, wskazując, że art. 162 k.k. z 1969 r. nie ogranicza formy działania przestępnego tylko do stosunku płciowego, podaje przykład, iż odpowiedzialności z tego przepisu podlegać może „chora wenerycznie osoba, która naraża karmione przez siebie dziecko”²². Kazus ten jest jednak dowodem

¹⁷ Dz.U. z 1969 r., Nr 13, poz. 94, dalej jako k.k. z 1969 r.

¹⁸ W k.k. z 1969 r. istniały tylko trzy kary podstawowe: pozbawienie wolności, ograniczenie wolności i grzywna. Nawet wśród kar dodatkowych, które przewidywała ta regulacja, nie znalazła się kara aresztu – zob. art. 30 § 1 oraz art. 38 k.k. z 1969 r.

¹⁹ I. Andrejew, *Kodeks karny. Krótki komentarz*, Warszawa 1988, s. 142.

²⁰ I. Andrejew, W. Świda, W. Wolter, *Kodeks karny z komentarzem*, Warszawa 1973, s. 473.

²¹ M. Filar, *Karalność zakażenia...*; W. Pigulska, *Prawnokarne problemy diagnostyki zakażeń HIV*, [w:] A.J. Szwarc (red.), op. cit., s. 45 i n.

²² M. Siewierski, [w:] J. Bafia, K. Mioduski, M. Siewierski, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 1977, s. 416.

na wspomnianą nikłą wartość praktyczną powołanej regulacji. Kto bowiem miałby zawiadomić organy ścigania o wypełnieniu znamion tego typu czynu zabronionego? Rzecz oczywista, że nie dziecko wymagające karmienia. Wspomnieć również trzeba, iż zgłaszający taki występki (np. ojciec dziecka) musiałby uprzednio posiadać informację o tym, że kobieta karmiąca jest zakażona określonym biologicznym czynnikiem chorobotwórczym wywołującym chorobę weneryczną, co bez przekazania informacji od samej zakażonej byłoby praktycznie niemożliwe.

Co istotne z perspektywy dalszych rozważań, M. Filar zwracał uwagę na następujące mankamenty wynikające z ówczesnych prac nad nowym kodeksem z perspektywy doświadczeń k.k. z 1969 r. W odniesieniu do tytułowego zagadnienia podkreślił on ograniczoną możliwość pociągania do odpowiedzialności karnej ze względu na fakt, że było to przestępstwo indywidualne, a nadto ograniczone jedynie do czynów umyślnych. Trafnie stwierdził przy tym, że „wiadomo powszechnie, iż w znacznej liczbie przypadków sprowadzenie niebezpieczeństwa zakażenia wynika nie z winy umyślnej, lecz z rażącej lekkoomyślności i niedbalstwa. (...) Niebezpieczeństwo płynące z narażenia nie jest przecież mniejsze tylko dlatego, że sprawca działa nieumyślnie”²³. Uwagi te były i pozostają aktualne bez względu na zmianę reżimu karnoprawnego. Także propozycja legislacyjna M. Filara wprowadzenia typu nieumyślnego analizowanego przestępstwa zasługuje na refleksję z perspektywy dzisiejszych czasów.

Kodeks karny z 1997 r.

Przemiany ustrojowe, które zachodziły w Polsce po obaleniu komunizmu, uzasadnione ponadto aplikowaniem do organizacji międzynarodowych, stworzyły konieczność rewizji ustawy karnej. W zakresie tytułowego problemu trafnie wreszcie zauważono, że istniejący w k.k. z 1969 r. art. 162 jest znacząco ograniczony. Słusznie wtedy stwierdzono, że „proponowana zmiana treści art. 161 § 1 k.k. ma na celu rozszerzenie odpowiedzialności karnej także na takie zachowania, które polegają na bezpośrednim narażeniu innej osoby na zarażenie wirusem HIV przez sprawcę, który sam nie jest nosicielem takiego wirusa. Sytuacje takie były odnotowywane w praktyce, a nie mieściły się w dotychczasowych znamionach przestępstwa z art. 161 § 1 k.k., choć ich stopień karygodności jest identyczny lub nawet wyższy od przypadków, gdy sprawcą umyślnego narażenia na niebezpieczeństwo zarażenia wirusem HIV jest sam nosiciel takiego wirusa”²⁴. Zaproponowano, a następnie przyjęto następujące brzmienie przepisu penalizującego narażenie na zakażenie:

²³ M. Filar, *Karalność zakażenia...*, s. 41–42.

²⁴ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy Kodeks karny, druk sejmowy nr 1274 z 18 sierpnia 1995 r., s. 15.

Art. 161. § 1. Kto, wiedząc, że jest zarażony wirusem HIV, naraża bezpośrednio inną osobę na takie zarażenie, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. § 2. Kto, wiedząc, że jest dotknięty chorobą weneryczną lub zakaźną, ciężką chorobą nieuleczalną lub realnie zagrażającą życiu, naraża bezpośrednio inną osobę na zarażenie taką chorobą, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. § 3. Ściganie przestępstwa określonego w § 1 lub 2 następuje na wniosek pokrzywdzonego.

Istotnie na pochwałę zasługuje rozszerzenie zakresu kryminalizacji na wirus HIV, choroby zakaźne, ciężkie choroby nieuleczone lub realnie zagrażające życiu. Dzięki temu analizowany przepis zyskał nieco w sferze praktycznego jego zastosowania w porównaniu do swoich poprzedników z k.k. z 1932 r. i z k.k. z 1969 r. Nie wprowadzono natomiast postulowanej przez M. Filara penalizacji typu nieumyślnego. Na podobne ograniczenia zwracał uwagę także Zbyszko Mielnik, podkreślając jednocześnie, że konstrukcja tego przepisu wyklucza możliwość penalizacji narażenia innej osoby bezpośrednio na zakażenie, w przypadku gdy osoba ta nie była zakażona. Podaje przy tym bardzo praktyczny przykład, który ma szansę częstego występowania w praktyce, mianowicie wstrzykiwanie pokrzywdzonemu krwi osoby zakażonej np. wirusem HIV²⁵.

W piśmiennictwie nie brak jest także innych słusznych głosów krytyki wobec tej regulacji. Przede wszystkim wysoce niezrozumiałe było rozdzielenie penalizacji „narażenia na zarażenie” wirusem HIV od pozostałych chorób zakaźnych, a przecież AIDS (wywołana wirusem HIV) nie kwalifikuje się do § 1, lecz do § 2. Na ten problem zwracała także uwagę Katarzyna Banasik, trafnie podając pod wątpliwość takiego rozróżnienia, tym bardziej że wysokość ustawowego zagrożenia karą w obu przypadkach była różna²⁶. Co ciekawe, mimo tych oczywistych i słusznych zarzutów kształt art. 161 § 1–2 k.k. nie został zmieniony. Można pokusić się o usprawiedliwienie, że przez wprowadzenie takiej konstrukcji ustawodawca chciał wskazać na konkretny problem społeczny, któremu chciał przeciwdziałać, mianowicie szerzenie się wirusa HIV. Andrzej Zoll, szukając uzasadnienia dla wyodrębnienia osobnego typu czynu zabronionego, polegającego na narażeniu na bezpośrednio zakażenie HIV, argumentował to „poczuciem zagrożenia w społeczeństwie spowodowane rozprzestrzenianiem się tej choroby” (raczej: wirusa HIV, a nie choroby, gdyż tą jest AIDS), a także „potrzebą obrony, szczególnie niektórych grup zawodowych (lekarzy, pacjentów, służb więziennych) przed szantażem i rzeczywistym zagrożeniem ze strony osób zarażonych”²⁷. Leon Tyszkiewicz uważał natomiast,

²⁵ Z. Mielnik, *Przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu w ujęciu nowego kodeksu karnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1997, t. 59, z. 4, s. 21.

²⁶ Szerzej: K. Banasik, *Przestępstwo narażenia na zarażenie wirusem HIV (art. 161 § 1 k.k.)*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 6, s. 59. Podobne stanowisko wyraziła także M. Bartnik, op. cit., s. 12.

²⁷ A. Zoll, [w:] W. Wróbel, A. Zoll (red.), op. cit., s. 420.

że art. 161 § 1 k.k. jest w pełni uzasadniony²⁸. Należy jednak stwierdzić, że kodeks karny powinien być precyzyjny i przejrzysty, jednocześnie będąc możliwie zwięzły. Wprowadzona kazuistyka, chociażby motywowana ówczesną sytuacją epidemiczną, była zbędna. Historia jednak lubi zataczać koła i nowelizacja art. 161 k.k. nastąpi dopiero w czasach pandemii COVID-19, o czym więcej w dalszej części niniejszych rozważań.

Kolejną grupą wątpliwości są te dotyczące konstrukcji analizowanego przestępstwa. Wadliwość językowa w zakresie używania łącznie sformułowań „narażenie” i „bezpośrednie” była podnoszona przez Tomasza Jurka, który zasadnie podawał, że trudno określić, co jest narażeniem, a co nim nie jest, a w przypadku połączenia narażenia z bezpośredniością ciężko określić ich cechy i granice²⁹, podobnie z używaniem pojęcia „ciężka choroba długotrwała” i określeniem tej „długotrwałości” i „ciężkości”, co miało niejednokrotnie przełożenie w różnym rozumieniu tego pojęcia na gruncie orzecznictwa³⁰. Na uwagę zasługuje także modyfikacja znamienia czynnościowego z „naraża” na „naraża bezpośrednio”. Krytycznie wobec pomysłu takiej zmiany wypowiadał się już w 1996 r. M. Filar, który trafnie pytał: „Co więc ma być tu bezpośrednie – niebezpieczeństwo czy samo narażenie, a więc określoną techniczną czynność. Cóż miałyby wynikać z takiej zmiany, jeśli w ogóle wynikałoby z niej cokolwiek?”³¹. Zdaje się, że zamysłem ustawodawcy była penalizacja doprowadzenia do sytuacji, w której istnieje prawdopodobieństwo bezpośredniego zakażenia biologicznym czynnikiem chorobotwórczym wywołującym określoną chorobę zakaźną (odpowiednio: chorobę weneryczną, ciężką chorobę nieuleczalną lub realnie zagrażającą życiu). Przemysław Palka i Hanna Karge proponują natomiast zastąpienie znamienia „zarażenie”, które uznają trafnie za mało precyzyjne i nieadekwatne, określeniem „spowodowanie choroby”³². Biorąc pod uwagę fakt, że typ czynu zabronionego z art. 161 k.k. penalizuje bezpośrednio „narażenie na zarażenie”, wprowadzenie znamienia skutkowego „spowodowanie” lub „powoduje” byłoby dość mylące, tym bardziej że przepis art. 160 k.k., który penalizuje podobne rodzajowo zachowania, nie ma takiego znamienia. Sformułowania takie zostały użyte przy przestępstwach skutkowych, takich jak np. spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu w postaci ciężkiej choroby nieuleczalnej (art. 156 § 1 pkt 2 k.k.).

Analizowany przepis sprawia także wiele problemów interpretacyjnych. Jak jeszcze wspomniana nadmierna kazuistyka może być zbijana przez ogólnie sformułowany argument konieczności ochrony przed szerzeniem się chorób

²⁸ L. Tyszkiewicz, [w:] M. Filar (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 959.

²⁹ T. Jurek, *Opiniowanie sądowno-lekarskie w przestępstwach przeciwko zdrowiu*, Warszawa 2010, s. 143.

³⁰ Ibidem, s. 52–57.

³¹ M. Filar, *Karalność zakażenia...*, s. 42–43.

³² Zob.: P. Palka, H. Karge, *Przestępstwo narażenia na zakażenie chorobą zakaźną (art. 161 § 2 k.k.) – przegląd problemów*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, t. 39, s. 70.

zakaźnych, tak przyporządkowanie tego przestępstwa względem kryterium skutku następuje trudności na gruncie praktyki jego stosowania. Otóż zdecydowana większość doktryny opowiada się za skutkowym charakterem tego przestępstwa, podając, że owym skutkiem jest wykreowanie przez sprawcę „stanu bezpośredniego narażenia na zarażenie”³³. Przeciwnego zdania w przedmiocie charakteru tego przestępstwa był Jakub Wojciechowski, który uznał, że ten czyn za przestępstwo formalne, gdyż dla jego zaistnienia nie jest konieczny skutek w postaci zarażenia innej osoby³⁴. Stanowisko to poparł Roman Góral, wskazując, że jest to przestępstwo formalne (bezsukotkowe), gdyż dokonywane z chwilą wykonania czynności narażających osobę na niebezpieczeństwo zarażenia³⁵. Na formalny charakter tego występku wskazywał także Andrzej Marek³⁶. Stanowisko pośrednie wyrażał I. Andrejew, który pisał, że jest to przestępstwo formalne w tym sensie, że skutek w postaci zarażenia innej osoby nie należy do znamion tego przestępstwa. W praktyce skutek ten jest punktem wyjścia ścigania, a takie podejście wynika z chęci uniknięcia trudności dowodowych³⁷.

W literaturze pojawia się wiele koncepcji rozumienia skutku przy czynach narażających na niebezpieczeństwo dobro prawne, czyli zdrowie, jeśli przyjąć szeroką koncepcję skutku, według której skutkiem jest wywołanie określonej zmiany w świecie zewnętrznym mającej charakter ujemny. Często także skutek jest na tyle abstrakcyjny, że będzie on niedostrzegalny obiektywnie, lecz technicznie możliwy do wyodrębnienia³⁸. Jeśli niebezpieczeństwo będzie ujęte w znamionach danego typu czynu zabronionego, wówczas według tej koncepcji będzie ono znamienne skutkiem. Jeśli zaś niebezpieczeństwo nie będzie stypizowane w znamionach, wtedy należy uznać to przestępstwo za formalne (bezsukotkowe)³⁹. W przypadku rzeczonoego przepisu mamy do czynienia z pewnym działaniem bądź zaniechaniem sprawcy⁴⁰, który przez swoje zachowanie znacząco zwiększył możliwość zakażenia innej osoby. Takie podejście potwierdza skutkowy charakter tego przestępstwa, który podziela większość doktryny prawa karnego. Niemniej jednak należy wziąć także pod uwagę poglądy pośrednie, wedle których przestępstwa z narażenia na niebezpieczeństwo

³³ J. Giezek, [w:] J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 250; A. Zoll, [w:] W. Wróbel, A. Zoll (red.), op. cit., s. 421; K. Wiak, [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 1058; M. Budyn-Kulik, [w:] M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 553.

³⁴ J. Wojciechowski, *Kodeks karny. Komentarz. Orzecznictwo*, Warszawa 2002, s. 304.

³⁵ R. Góral, *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2007, s. 287.

³⁶ A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2000, s. 457.

³⁷ I. Andrejew, *Polskie prawo karne w zarysie*, Warszawa 1989, s. 393.

³⁸ O skutku w prawie karnym zob. E. Hryniewicz, *Skutek w prawie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 7–8, s. 114.

³⁹ Szerzej: M. Dudzik, *Prawo karne wobec narażenia życia i zdrowia ludzkiego na niebezpieczeństwo*, Warszawa 2014, s. 71–74.

⁴⁰ M. Budyn-Kulik, [w:] M. Mozgawa (red.), op. cit., s. 553.

stanowią pewną grupę pomiędzy *stricte* formalnymi i materialnymi⁴¹. W tym względzie racji nie można odmówić także tym, którzy opowiadają się za formalnym charakterem tego występku.

Tytułowy problem stanowi dla ustawodawcy wyzwanie także w zakresie kształtu znamion typu czynu zabronionego, bowiem także analiza znamion typu czynu zabronionego nie pozostawia jednomyślności w doktrynie. A. Zoll, dekodując normę z art. 161 § 2 k.k., uważa, że „zakaźny charakter choroby odnosi się do ciężkich chorób nieuleczalnych i do chorób realnie zagrażających życiu. Narażenie na zarażenie innymi chorobami zakaźnymi, które nie są ciężkimi chorobami nieuleczalnymi lub realnie zagrażającymi życiu, nie stanowi realizacji znamion przestępstwa z art. 161 § 2”⁴². Stwierdza ponadto, że powinna tu być mowa o „chorobie zazwyczaj zagrażającej życiu”, a nie chorobie realnie zagrażającej życiu⁴². L. Tyszkiewicz natomiast wskazuje, że chodzi o wszystkie choroby weneryczne i inne choroby zakaźne, lecz tylko takie, które realnie zagrażają życiu bądź stanowią ciężką chorobę nieuleczalną⁴³. Z tym stanowiskiem także ciężko się zgodzić. Cytowany autor wyklucza bowiem praktycznie wszystkie choroby weneryczne, które są uleczalne, a także niepowodujące realnego zagrożenia dla życia. Podobnie z częścią chorób zakaźnych o łagodnej wirulencji. Krzysztof Wiak uważa, że taka redakcja przepisu art. 161 § 2 k.k. uzasadnia możliwość wyodrębnienia trzech kategorii chorób: choroby wenerycznej, zakaźnej ciężkiej choroby nieuleczalnej, zakaźnej choroby realnie zagrażającej życiu⁴⁴. Dopuszcza tym samym możliwość penalizacji narażenia na zakażenie biologicznym czynnikiem chorobotwórczym wywołującym każdą chorobę weneryczną. Magdalena Budyn-Kulik rozważa ten problem z perspektywy ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Podejście to jest godne aprobaty, gdyż prowadzi do słusznego wniosku, że choroba zakaźna, o której mowa w art. 161 § 2 k.k., obejmuje swoim zakresem także choroby szczególnie niebezpieczne i wysoce zakaźne. Dowodzi to szerokiej interpretacji pojęcia „choroby zakaźnej” na wszystkie występujące choroby zakaźne, bez ich ograniczania do chorób realnie zagrażających życiu lub chorób nieuleczalnych. Violetta Konarska-Wrzosek proponuje rozdzielne traktowanie tych pojęć, wskazując, że w przepisie tym mowa o osobie, która jest chora na chorobę weneryczną lub zakaźną, lub na ciężką chorobę nieuleczalną, lub realnie zagrażającą życiu i która wie o tym, że jest zarażona⁴⁵.

⁴¹ Szerzej np. S. Plawski, *Prawo karne (w zarysie). Część I*, Warszawa 1965, s. 97; L. Lernell, *Wykład z prawa karnego. Część ogólna*, t. 1, Warszawa 1969, s. 110 i nast.

⁴² A. Zoll, [w:] W. Wróbel, A. Zoll (red.), op. cit., s. 421.

⁴³ L. Tyszkiewicz, [w:] M. Filar (red.), *Kodeks karny...*, s. 959. Podobnie także: O. Górniok, [w:] O. Górniok, S. Hoc, M. Kalitowski, S.M. Przyjemski, Z. Sienkiewicz, J. Szumski, L. Tyszkiewicz, A. Wąsek, *Kodeks karny. Komentarz*, t. 2: *Art. 117–363*, Gdańsk 2005, s. 136.

⁴⁴ K. Wiak, [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), op. cit., s. 1058.

⁴⁵ V. Konarska-Wrzosek, [w:] V. Konarska-Wrzosek (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 863.

Rafał Kubiak, rozważając o konstrukcji art. 161 k.k., wskazuje, że choć literalne brzmienie dopuszcza do interpretacji, iż chodzi o każdą chorobę zakaźną, to pozostawałoby to w sprzeczności z zasadą *ultima ratio* prawa karnego, gdyż karnoprawna odpowiedzialność powinna zachodzić wtedy, gdy zostaje poważnie narażone bądź naruszone cenne dobro prawne i nie może być ono skutecznie zabezpieczone normami innych dziedzin prawa. Proponuje on zatem zawężającą interpretację analizowanego przepisu⁴⁶.

Odwołując się jednak do *ratio legis* tej regulacji, intencją ustawodawcy było rozszerzenie odpowiedzialności karnej o czyny związane z bezpośrednim narażeniem na zakażenie wirusem HIV, chorobą weneryczną, chorobą zakaźną itd. Mając także na względzie dość niszowe stosowanie tego przepisu⁴⁷, wydaje się, że ograniczanie zakresu penalizacji już i tak bardzo kazuistycznego art. 161 k.k. byłoby nieuzasadnione, tym bardziej że nie sposób także *in concreto* ocenić, czy narażenie na zakażenie określoną chorobą zakaźną wywoła u konkretnego pokrzywdzonego stan realnego zagrożenia życia albo będzie chorobą długotrwałą. Wiele przecież zależy od szybkości udzielonej pomocy medycznej i jakości leczenia w odniesieniu do możliwego do uzyskania przez daną jednostkę poziomu zdrowia. Podobnie stwierdził Sąd Okręgowy w Częstochowie w sprawie sprawcy narażenia na zakażenie wirusowym zapaleniem wątroby typu C: „Leczenie takiej choroby w zależności od właściwości osobniczych może się skończyć wyleczeniem, ale nawet zgonem”⁴⁸.

W odniesieniu do art. 161 k.k. pojawiają się zatem wątpliwości co do oceny zarówno *in abstracto*, jak i *in concreto* każdej choroby uznanej za zakaźną co do wyczerpania znamion z art. 161 k.k. W przypadku niskiej odporności pokrzywdzonego, chociażby z powodu posiadanej już choroby AIDS lub przebytego niedawno innego zakażenia, narażenie na zakażenie większością biologicznych czynników chorobotwórczych wywołujących choroby zakaźne, które powszechnie nie uchodzą za szczególnie niebezpieczne, stanowić może realne zagrożenie dla życia pokrzywdzonego. Z tych względów należy przychylić się do szerszego ujęcia tego problemu wskazywanego przez V. Konarską-Wrzošek i M. Budyn-Kulik.

⁴⁶ R. Kubiak, op. cit., s. 118.

⁴⁷ *Narażenie człowieka na zarażenie (art. 161)*, <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestępstwa-przeciwko/63436,Narazenie-na-chorobe-wywolana-wirusem-HIV-zakazna-lub-weneryczna-art-161.html> (data dostępu: 20.07.2022).

⁴⁸ Wyrok SO w Częstochowie z 27 lutego 2014 r., sygn. akt II K 105/12, Lex nr 2515986.

Nowelizacja art. 161 k.k. w związku z pandemią COVID-19

Przepis penalizujący narażenie na zakażenie biologicznym czynnikiem chorobotwórczym wywołującym określoną chorobę zakaźną doczekał się istotnej nowelizacji dopiero po 22 latach obowiązywania Kodeksu karnego z 1997 r. Przyczyną była pandemia COVID-19. Można rzec, że dopiero realne zagrożenie zdrowia publicznego skierowało oczy ustawodawcy na art. 161 k.k., który do tamtej pory pozostawał niezmieniony. Jednak przeciwnie do doświadczeń z lat 90. ubiegłego stulecia ustawodawca nie pokusił się o wprowadzenie nowego typu podstawowego penalizującego „narażenie na zarażenie” COVID-19. Zdecydowanie nieprzewidziany rozwój epidemii, która z łatwością przerodziła się w długotrwałą ogólnoswiatową pandemię, wymusiła pewne kroki legislacyjne *ad hoc* na całym świecie. Polski ustawodawca, obok licznych zmian w szeroko rozumianym prawie administracyjnym, zauważył potrzebę znowelizowania art. 161 k.k. W efekcie prac legislacyjnych dodano nowy typ zmodyfikowany do typu podstawowego, określonego w § 2 tegoż artykułu. Od czasu przyjęcia ustawy przepis ten kształtuje się następująco:

Art. 161. § 1. Kto, wiedząc, że jest zarażony wirusem HIV, naraża bezpośrednio inną osobę na takie zarażenie, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. § 2. Kto, wiedząc, że jest dotknięty chorobą weneryczną lub zakaźną, ciężką chorobą nieuleczalną lub realnie zagrażającą życiu, naraża bezpośrednio inną osobę na zarażenie taką chorobą, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. § 3. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 2 naraża na zarażenie wiele osób, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10. § 4. Ściganie przestępstwa określonego w § 1 i 2 następuje na wniosek pokrzywdzonego.

Nowelizacja ta w dalszym ciągu nie doprowadziła do wyeliminowania niejasności opisanych w poprzedniej części artykułu, wręcz przeciwnie – narzuciła nowych. Niestety w dalszym ciągu nie zdecydowano się na modyfikację § 1, którego *ratio legis* w obecnym kształcie wydaje się wysoce wątpliwe. Ustawodawca wprowadził za to karalne „narażenie na zarażenie wielu osób”, jednocześnie wyłączając wnioskowy tryb ścigania tego typu zmodyfikowanego.

Nawet w przypadku nowego zagrożenia epidemiologicznego, jakim niewątpliwie był COVID-19, w orzecznictwie dostrzec można dość zachowawcze podejście do penalizacji zachowań polegających na bezpośrednim narażeniu na zakażenie tym wirusem. Przykładowo w wyroku Sądu Okręgowego w Łodzi stwierdzono, że „po przeanalizowaniu pełnego materiału dowodowego (...) nie sposób stwierdzić jednoznacznie, czy oskarżony (...) był osobą zakaźną. Niejednoznaczność wniosków zawartych w powyższej opinii wynika ze złożoności zagadnienia, jakim jest mechanizm rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2, ograniczonej na chwilę obecną wiedzy co do wirerii u osób z pozytywnym

wynikiem na obecność wirusa. Również biegła podała, iż w okresie 22–25 lipca prawdopodobieństwo spowodowania przez oskarżonego zagrożenia epidemiologicznego lub szerzenia się choroby zakaźnej było bardzo małe, w swojej ostatecznej opinii biegła określiła je na poziomie od 5 do 10%. (...) W świetle aktualnej wiedzy medycznej nie sposób z pewnością wymaganą w postępowaniu karnym stwierdzić, czy w zarzucanym oskarżonemu okresie, oskarżony był osobą zakaźną, wydalającą wirusa i zdolną do zakażenia innych osób⁴⁹. Potwierdza to wspomniany już zarzut nikłej użyteczności praktycznej tego przepisu.

Ustanowienie art. 161 § 3 k.k. było niewątpliwie podyktowane zagrożeniem COVID-19. Można porównać to do wcześniejszych obaw na temat wirusa HIV i choroby AIDS, które doprowadziły do rozszerzenia zakresu penalizacji art. 161 k.k. w 1997 r. Jednak, jak pokazano na przykładzie art. 161 § 1 k.k., takie rozwiązanie wprowadziło komplikacje chociażby w zakresie karalności osoby zakażonej HIV (art. 161 § 1 k.k.), a osoby chorej na AIDS (art. 161 § 2 k.k.). Podobna sytuacja niestety rysuje się w przypadku wprowadzonego typu zmodyfikowanego (art. 161 § 3 k.k.). Otóż analiza znamion art. 161 § 3 k.k. – w porównaniu do art. 165 § 1 pkt 1 k.k. – prowadzi do słusznych wątpliwości w zakresie konieczności istnienia typu kwalifikowanego art. 161 k.k. W przepisie art. 165 § 1 pkt 1 k.k. ustanowiono penalizację sprowadzenia niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób albo dla mienia w wielkich rozmiarach poprzez spowodowanie zagrożenia epidemiologicznego lub szerzenia się choroby zakaźnej albo zarazy zwierzęcej lub roślinnej. Wykorzystanie znamion „wiele osób” oraz „sprowadzenie niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia poprzez spowodowanie szerzenia się choroby zakaźnej” są zbieżne zakresowo ze znamionami określonymi w art. 161 § 3 k.k., a więc „narażenie na zarażenie chorobą weneryczną lub zakaźną, ciężką chorobą nieuleczalną lub realnie zagrażającą życiu” i „wiele osób”. Tryb ścigania obu występów jest także tożsamy. Wątpliwa jest więc zasadność kryminalizowania zachowania podobnego w odrębnym przepisie. Interesujące jest także porównanie zakresu karalności. Jeśli mowa o przestępstwie godzącym w bezpieczeństwo powszechne (art. 165 § 1 pkt 1 k.k.), ustawowe zagrożenie karą wynosi od 6 miesięcy do 8 lat, natomiast w nowym zmodyfikowanym typie art. 161 k.k. przewidziano kary od 1 roku do 10 lat pozbawienia wolności. Na gruncie praktyki powstanie bowiem pytanie o podstawę prawną kwalifikacji zachowania polegającego na narażeniu wielu osób na zakażenie biologicznym czynnikiem chorobotwórczym wywołującym chorobę zakaźną (np. COVID-19). Czy wówczas jest to narażenie na zakażenie z art. 161 § 3 k.k., czy może sprowadzenie niebezpieczeństwa dla zdrowia wielu osób w postaci szerzenia się choroby zakaźnej której transmitterem byłby sam sprawca? Patrząc przez pryzmat wy-

⁴⁹ Wyrok SO w Łodzi z 8 listopada 2021 r., sygn. akt IV K 244/20, Lex nr 3266489.

miaru kary, zdecydowanie korzystniejszy dla sprawcy byłby przepis art. 165 § 1 pkt 1 k.k.

Nadzieje związane z nowym kształtem przepisu ustanowionym nowelizacją Kodeksu karnego z 2022 r.

Słusznie przewidywał Jacek Giezek, kiedy pisał o dużym prawdopodobieństwie kolejnego przewartościowania zachowań, z którymi wiąza się wymienione w art. 161 zagrożenia w związku z rozwojem nauk medycznych w zakresie leczenia HIV⁵⁰. Dnia 22 lutego 2022 r. w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej rozpoczęto prace legislacyjne nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw⁵¹. W projekcie tym przewidziano nowelizację art. 161 k.k. w następujący sposób:

Art. 161 § 1. Kto, wiedząc, że jest zarażony wirusem HIV lub dotknięty chorobą weneryczną lub zakaźną, ciężką chorobą nieuleczalną lub realnie zagrażającą życiu, naraża bezpośrednio inną osobę na zarażenie tym wirusem lub taką chorobą, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. § 2 uchyla się. § 3. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 naraża na zarażenie wiele osób, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10. § 4. Ściganie przestępstwa określonego w § 1 następuje na wniosek pokrzywdzonego.

W projektowanych zmianach przewidziano obniżenie ustawowego zagrożenia za czyn polegający na umyślnym bezpośrednim narażeniu innej osoby na zarażenie wirusem HIV (obowiązujący art. 161 § 1 k.k.) do sankcji przewidzianej za czyn polegający na umyślnym bezpośrednim narażeniu innej osoby na zarażenie chorobą weneryczną lub zakaźną, ciężką chorobą nieuleczalną lub realnie zagrażającą życiu (obowiązujący art. 161 § 2 k.k.). Co ciekawe, zmianę w tym zakresie uzasadniono „postępem medycyny w zakresie leczenia osób zarażonych wirusem HIV, która nastąpiła od 1997 r., i wynikającą z tego inną oceną omawianego czynu w kontekście stworzenia zagrożenia dla życia. (...) Zarażenie wirusem HIV jest chorobą zakaźną, ciężką i nieuleczalną, jednak nie ma podstaw medycznych do uznania tego zakażenia za chorobę znacznie gorzej rokującą dla pacjenta niż inne ciężkie i nieuleczalne choroby zakaźne, w tym choroby zakaźne realnie zagrażające życiu. Dodatkowo takie wyróżnienie w art. 161 § 1 k.k. powiązane z wyższą sankcją ma wpływ na pogłębianie w społeczeństwie stygmatyzacji osób żyjących z wirusem HIV. Zakażenie wirusem HIV mieści się także w szerokim katalogu chorób zakaźnych, ciężkich chorób nieuleczalnych lub chorób realnie zagrażających życiu. Utrzymywanie oddzielnego typu przestępstwa jest bezzasadne”. Wydaje się

⁵⁰ J. Giezek, [w:] J. Giezek (red.), op. cit., s. 249.

⁵¹ Rządowy projekt ustawy...

jednak, że powód ten jest niepełny, gdyż wirus HIV w dalszym ciągu pozostaje poważnym zagrożeniem dla zdrowia publicznego, ale także zdrowia i życia jednostek. Wypadałoby zwrócić uwagę na konieczność zapewnienia przejrzystości regulacji, a także na wskazywany już w niniejszych rozważaniach problem penalizacji narażenia na zakażenie przez nosiciela wirusa HIV *versus* osoby chorej na AIDS.

Aktualnie obowiązująca zmodyfikowana treść art. 161 k.k. usuwa wreszcie lukę prawną dotyczącą możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności karnej osoby, która naraża na zakażenie wirusem HIV wiele osób. W dotychczasowym stanie prawnym jest to niemożliwe na gruncie art. 161 k.k., gdyż typ zmodyfikowany (§ 3) odnosi się tylko do § 2 owej regulacji. Narażenie na zakażenie wirusem HIV ujęte jest natomiast w § 1.

Wprowadzone zmiany w zakresie połączenia obecnego § 1 z § 2 ocenić należy jednoznacznie pozytywnie. Spowodują usunięcie nieprawidłowości w zakresie penalizacji zachowań polegających na umyślnym narażeniu na bezpośrednie zakażenie wirusem HIV wielu osób, choć wciąż dyskusyjne pozostaje utrzymanie typu zmodyfikowanego (§ 3).

***Ratio legis* art. 161 k.k. i postulaty dalszych prac legislacyjnych nad tym przepisem**

Penalizowanie „narażenia na zarażenie” ma swoje mocne uzasadnienie w ochronie zdrowia publicznego przed szerszeniem się chorób zakaźnych. Jest także wyrazem dopełnienia funkcji ochronnej prawa karnego, a także prewencji generalnej. Jednakże to silne umotywowanie w konstytucyjnym obowiązku władz publicznych do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska powinno iść w parze z zasadą *nullum crimen sine lege certa*⁵². Wskazane wątpliwości dotyczące art. 161 k.k. wynikają przede wszystkim obecnego kształtu tego przepisu.

Trzeba także podać postulaty *de lege ferenda* innych przedstawicieli nauki. Interesujące stanowisko zajął Marek Derlatka, sugerując, że niesprawiedliwe jest „obciążanie pełną odpowiedzialnością karną jedynie nosiciela wirusa HIV, który naraża bezpośrednio inną osobę na takie zarażenie, bezuwzględnienia winy innej osoby w stworzeniu niebezpieczeństwa zarażenia”⁵³. Postuluje także uchylenie przepisu art. 161 § 1 k.k. i wprowadzenie do przepisu art. 160 § 1 k.k. rozszerzenia o „narażenie na zarażenie chorobą weneryczną lub za-

⁵² Szerzej nt. karnoprawnej ochrony zdrowia publicznego przed szerszeniem się chorób zakaźnych, w tym o art. 161 k.k.: S. Czechowicz, *Realizacja konstytucyjnego obowiązku ochrony zdrowia publicznego przed szerszeniem się chorób zakaźnych w polskim prawie karnym*, „Studia Prawno-ustrojowe” 2022, nr 56, s. 57–72.

⁵³ M. Derlatka, op. cit., s. 167.

każną, ciężką chorobą nieuleczalną lub realnie zagrażającą życiu”⁵⁴. Jak jeszcze można zastanowić się nad uchyleniem rzeczonoego przepisu i zmodyfikowaniem istniejącego art. 160 k.k. penalizującego narażenie człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo straty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, tak postulat „dzielenia winy” między sprawcę a pokrzywdzonego wydaje się chybiony, bowiem przede wszystkim regulacją tą chronimy zdrowie pokrzywdzonego i to potencjalny sprawca jest adresatem normy nakazującej powstrzymanie się od bezpośredniego narażenia na zakażenie pod groźbą kary. Co więcej, teoretycznie za okoliczność łagodzącą sąd może w każdym przypadku przyjąć przyczynienie się pokrzywdzonego do zaistnienia czynu zabronionego na jego szkodę, przez co możliwa byłaby *in concreto* łagodniejsza dolegliwość karnoprawna⁵⁵.

Można mieć wątpliwości do podnoszonej w doktrynie propozycji, aby tytułowe przestępstwo było powszechne, a nie – jak dotąd – o charakterze indywidualnym właściwym. W przedstawionej propozycji M. Derlatki czyn dodany do art. 160 k.k. byłby przestępstwem powszechnym. Według K. Banasik „przede wszystkim jednak konieczne jest rozszerzenie znamienia określającego podmiot, tak aby było to przestępstwo powszechne”⁵⁶. W takim brzmieniu niewątpliwie doszłoby do znacznego rozszerzenia zakresu penalizacji wobec potencjalnych sprawców, którzy są transmitterami chorób zakaźnych, a o tym nie wiedzą. Zniknęłoby bowiem znamię wiedzy o posiadanym zakażeniu.

Z własnej perspektywy autor niniejszych rozważań przyjmuje, że projektodawca najnowszych zmian powinien przemyśleć istnienie typu kwalifikowanego, który w zbyt wielu aspektach pokrywa się z art. 165 § 1 pkt 1 k.k. Budzić to powinno uzasadnione wątpliwości co do przejrzystości regulacji karnoprawnych w tym zakresie. Należy przede wszystkim zweryfikować, czy przepis w obecnym kształcie spełnia swoje *ratio legis*, przy uwzględnieniu istnienia typu z art. 165 § 1 k.k., a także art. 156 § 1 pkt 2 k.k., penalizującego skutek w postaci zakażenia ciężką chorobą nieuleczalną lub długotrwałą, czy chorobą realnie zagrażającą życiu. W tym zakresie także penalizacja usiłowania zakażenia taką chorobą. Czy zatem przepisy art. 156 § 1 pkt 2 k.k. i art. 165 § 1 pkt 1 k.k. niewystarczająco chronią zdrowie jednostki i zdrowie publiczne przed szerzeniem się chorób zakaźnych? W szczególności pytanie to powinni zadać sobie projektodawcy w odniesieniu do art. 161 § 3 k.k.

⁵⁴ Ibidem, s. 165.

⁵⁵ Tym bardziej jest to godne rozważenia, gdyż w obecnym kształcie normatywnym k.k. przewiduje się wprowadzenie półotwartego katalogu okoliczności łagodzących, wśród których znajduje się okoliczność określona jako „popelnienie przestępstwa ze znacznym przyczynieniem się pokrzywdzonego”. Zob. rządowy projekt ustawy... Szerzej na temat dylematów związanych z wpływem przyczynienia się pokrzywdzonego na stopień zawinienia i społecznej szkodliwości czynu: S. Krajnik, A. Ornowska, *Przyczynienie się do powstania szkody w prawie cywilnym oraz jego aspekty prawokarne*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2011, t. 8, s. 131–134.

⁵⁶ K. Banasik, op. cit., s. 53.

Co więcej, należałoby dostosować nomenklaturę użytą w art. 161 k.k. Posługiwanie się zwrotami „dotknięty” i „zarażenie” od czasów k.k. 1932 r., które nie są obecnie uznawane za adekwatne ani precyzyjne, nie świadczy o holistycznym podejściu do nowelizacji tego przepisu. Wskazano już, że zwrot „zarażenie” powinien być zastąpiony określeniem „zakażenie”. Jeśli chodzi o znamię „dotknięty”, postulować trzeba jego zmianę na „zakażony”. Wówczas nastąpiłaby większa precyzja w zakresie znamion typu czynu zabronionego. Proponowana konstrukcja prawna byłaby zaś następująca:

Kto, wiedząc, że jest zakażony wirusem HIV lub zakażony biologicznym czynnikiem chorobotwórczym wywołującym chorobę weneryczną lub zakaźną, ciężką chorobą nieuleczalną lub realnie zagrażającą życiu naraża bezpośrednio inną osobę na takie zakażenie, podlega karze...

Wykaz literatury

- Andrejew I., *Kodeks karny. Krótki komentarz*, PWN, Warszawa 1988.
- Andrejew I., *Polskie prawo karne w zarysie*, PWN, Warszawa 1989.
- Andrejew I., Świda W., Wolter W., *Kodeks karny z komentarzem*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1973.
- Bafia J., Mioduski K., Siewierski M., *Kodeks karny. Komentarz*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1977.
- Bała M., *Podstawowe pojęcia z epidemiologii zakażeń*, [w:] M. Bulanda, S. Szostek (red.), *Podstawy mikrobiologii i epidemiologii szpitalnej*, PZWL, Warszawa 2020.
- Banasik K., *Przestępstwo narażenia na zarażenie wirusem HIV (art. 161 § 1 k.k.)*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 6.
- Bartnik M., *Odpowiedzialność karna za narażenie na zakażenie HIV i AIDS*, „Studia Prawnicze KUL” 2017, nr 3.
- Bojarski M. (red.), *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Bzdęga J., Magdzik W., Naruszewicz-Lesiuk D., Zieliński A. (red.), *Leksykon epidemiologiczny*, Alfa Medica Press, Warszawa 2008.
- Czechowicz S., *Realizacja konstytucyjnego obowiązku ochrony zdrowia publicznego przed szerzeniem się chorób zakaźnych w polskim prawie karnym*, „Studia Prawno-ustrojowe” 2022, nr 56.
- Derlatka M., *Zasadność kryminalizacji narażenia na zarażenie wirusem HIV*, „Palestra” 2013, nr 58(7–8).
- Dębowski M.J., *Wykładnia językowa typizacji narażenia na zarażenie*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2021, t. 31.
- Dudzik M., *Prawo karne wobec narażenia życia i zdrowia ludzkiego na niebezpieczeństwo*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Filar M., *Karalność zakażenia HIV*, [w:] A.J. Szwarc (red.), *AIDS i prawo karne*, Wyd. Poznańskie, Poznań 1996.
- Filar M. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Garrett L., *Lessons of HIV/AIDS*, „Foreign Affairs” 2005, t. 84, nr 4.
- Giezek J. (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

- Góral R., *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, Wyd. Zrzeszenia Prawników Polskich, Warszawa 2007.
- Górniok O., Hoc S., Kalitowski M., Przyjemski S.M., Sienkiewicz Z., Szumski J., Tyszkiewicz L., Wąsek A., *Kodeks karny. Komentarz*, t. 2: *Art. 117–363*, Arche, Gdańsk 2005.
- Grzeškowiak A., Wiak K. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2021.
- Hryniewicz E., *Skutek w prawie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 7–8.
- Jurek T., *Opiniowanie sądowo-lekarskie w przestępstwach przeciwko zdrowiu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Konarska-Wrzosek V. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Krajnik S., Ornowska A., *Przyczynienie się do powstania szkody w prawie cywilnym oraz jego aspekty prawnokarne*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2011, t. 8.
- Kubiak R., *Odpowiedzialność karna za narażenie na zakażenie wirusem SARS-CoV-2*, „Palestra” 2020, nr 6.
- Lernell L., *Wykład z prawa karnego. Część ogólna*, t. 1, Wyd. UW, Warszawa 1969.
- Łukuć P., *Przestępstwo narażenia innej osoby na zakażenie wirusem HIV lub inną chorobą zakaźną (wątpliwości i postulaty)*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 4.
- Makowski W., *Kodeks karny 1932. Komentarz. Część szczególna*, nakładem Księgarni F. Hoesicka, Warszawa 1933.
- Marek A., *Prawo karne*, C.H. Beck, Warszawa 2000.
- Mielnik Z., *Przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu w ujęciu nowego kodeksu karnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1997, t. 59, z. 4.
- Mozgawa M. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Palka P., Karge H., *Przestępstwo narażenia na zakażenie chorobą zakaźną (art. 161 § 2 k.k.) – przegląd problemów*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, t. 39.
- Philips A.N., Neaton J., Lundgren J.D., *The role of HIV in serious diseases other than AIDS*, „AIDS” 2008, nr 22(18).
- Pigulska W., *Prawnokarne problemy diagnostyki zakażeń HIV*, [w:] A.J. Szwarc (red.), *AIDS i prawo karne*, Wyd. Poznańskie, Poznań 1996.
- Pławski S., *Prawo karne (w zarysie). Część I*, PWN, Warszawa 1965.
- Rosińska M., *Podstawy epidemiologii chorób zakaźnych*, [w:] R. Flisiak (red.), *Choroby zakaźne i pasożytnicze*, t. 1, Wyd. Czelej, Lublin 2020.
- Szwarc A.J., *Prawnokarne problemy związane z HIV/AIDS. Wprowadzenie*, [w:] A.J. Szwarc (red.), *AIDS i prawo karne*, Wyd. Poznańskie, Poznań 1996.
- Wojciechowski J., *Kodeks karny. Komentarz. Orzecznictwo*, Librata, Warszawa 2002.
- Wróbel W., Zoll A. (red.), *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 2: *Komentarz do art. 117–211a*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

Summary

„New” criminal law protection of human health from exposure to infection by a biological pathogen (Article 161 of the Penal Code). Remarks after 27 years of the Penal Code of June 6, 1997

Keywords: Penal Code, exposure to infectious disease, protection against the spread of infectious diseases, health, public health.

The spread of infectious diseases poses a formidable legislative challenge for any legislator. Most often in the field of administrative law. However, several regulations relating to the protection of human life and health from the said phenomenon can be encountered in criminal law. One such case is Article 161 of the Penal Code, criminalizing exposure to infection with a biological pathogen causing a contagious disease, venereal disease, severe incurable or real life-threatening disease. This provision existed in various forms in the Penal Codes of 1932 and 1969. In the currently effective Penal Code of 1997, the title provision remained unchanged, and the scope of criminalization of the aforementioned behaviour lived to see renewed attention of the legislature only in 2020, after the outbreak of the global COVID-19 pandemic. However, it seems that the amended provision of Article 161 of the Penal Code does not satisfy the doubts that have accumulated over the years as to its functioning in the criminal law system. The publication presents a historical outline of the formation of the title regulation accompanied by the views of the criminal law doctrine. On this level, inaccuracies related to the practical application of the regulation of Article 161 of the Penal Code are shown. In addition, the views of the criminal law doctrine were confronted and *de lege ferenda* postulates were derived as to its further functioning. The primary purpose of the article is to establish the legitimacy of the existence of Article 161 of the Penal Code in confrontation with the *ratio legis* arising from the conviction of the Polish legislator regarding the criminalization of behavior involving deliberate exposure to infection by a biological pathogen causing an infectious disease. The scientific goal of the work also correlates with the strong social need for adequate protection of individual and public health from the dangers associated with the spread of infectious diseases.

Diana Dajnowicz-Piesiecka
Uniwersytet w Białymstoku
ORCID: 0000-0003-1609-8463
d.dajnowicz-piesiecka@uwb.edu.pl

Handel dziką fauną w Unii Europejskiej – wybrane aspekty prawno-kryminologiczne*

Wstęp

Handel dziką fauną nie stanowi nowego problemu badawczego w obszarze zielonej kryminologii, jednak niewątpliwie jest to zagadnienie zyskujące na znaczeniu w kontekście ochrony środowiska i zwierząt. Handel dzikimi zwierzętami jest wręcz jednym z kluczowych wyzwań zielonej kryminologii, ponieważ bezpośrednio przyczynia się do zagrożenia wyginięciem wielu gatunków, degraduje bioróżnorodność oraz powoduje cierpienie zwierząt. Zjawisko obejmuje zarówno nielegalne transakcje żywymi zwierzętami, częściami ich ciał, a także pochodnymi (np. mięso, kość słoniowa, futra, skóry). Jest to problem o wieloaspektowym charakterze i chociaż unijne regulacje prawne mają na celu jego ograniczenie, proceder wciąż stanowi poważne wyzwanie dla organów ścigania krajów członkowskich Unii Europejskiej, jak też samej tej organizacji.

W niniejszym opracowaniu przeanalizowano wybrane prawne i kryminologiczne aspekty handlu dziką fauną na terenie UE, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji unijnych, a także zagadnień dotyczących skali i dynamiki zmian tytułowego zjawiska oraz metod działania przestępców. Opracowanie porusza również kwestie związane z egzekwowaniem prawa oraz skutecznością mechanizmów wykrywania i przeciwdziałania przestępstwom przeciwko zagrożonym gatunkom zwierząt.

Jako że handel dziką fauną ma charakter transgraniczny, który wykracza poza granice UE, należy spojrzeć na niego przez pryzmat globalnych trendów i mechanizmów, które dostarczają szerszego kontekstu. Z tego powodu już na początku artykułu autorka odnosi się do zagranicznych ustaleń i stanu badań

* Publikacja dofinansowana ze środków budżetu państwa w ramach programu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (wcześniej: Ministra Edukacji i Nauki) pod nazwą „Nauka dla Społeczeństwa”, nr projektu NdS/536259/2021/2021; kwota dofinansowania 379 155 zł; całkowita wartość projektu 379 155 zł.

w tym zakresie. Nielegalny handel dziką fauną i florą stanowi złożone zjawisko, którego skutki odczuwalne są w skali światowej. Rob White i Diane Heckenberg wskazują, że jest to znaczący proceder wśród działań składających się na przestępczość godzącą w środowisko. Generuje on szereg wyzwań związanych z egzekwowaniem prawa, a także tworzy przestrzeń do działań zorganizowanych grup przestępczych, które specjalizują się w przemyśle dzikich zwierząt i towarów pochodzących od nich, korzystając ze społeczno-ekonomicznych czynników ułatwiających czy wręcz napędzających ten rodzaj nielegalnego handlu (np. preferencje konsumenckie)¹.

Istotne badania dotyczące międzynarodowego handlu dziką fauną, analizujące zjawisko z perspektywy przestępczości zorganizowanej, prowadzone były przez Daana P. van Uhma, który opisał szlaki przemytu oraz uwypuklił znaczenie korupcji w handlu zagrożonymi gatunkami zwierząt. Badacz alarmował również o ogromnej skali przemytu dzikiej fauny, której wartość szacuje się na kwotę od 10 do 25 mld dolarów rocznie, co czyni ten proceder jednym z trzech najważniejszych nielegalnych sektorów gospodarki (obok handlu narkotykami i bronią). Wartość nielegalnego handlu w samej UE szacuje się na ok. 9,5 mld euro². Co więcej, rozwój transportu i technologii, a także brak kontroli granicznych wewnątrz strefy Schengen znacząco ułatwiają przemysł dzikiej fauny i oddziałują na globalne przepływy handlowe.

Z kolei Tanya Wyatt zwraca uwagę, że handel dzikimi zwierzętami, zarówno w formie żywych organizmów, jak też produktów odzwierzęcych (np. kości słoniowej, rogów nosorożców), osiąga ogromne rozmiary m.in. z tego względu, że w ostatnim czasie jednym z kluczowych miejsc prowadzenia tej działalności przestępczej stał się Internet. Z jednej strony przestrzeń wirtualna ułatwia przestępcom sprzedaż dzikich zwierząt, a z drugiej utrudnia identyfikowanie i ściganie przestępców z uwagi na różnorodne cyfrowe techniki ukrywania nielegalnych działań w przestrzeni wirtualnej³.

Uwagę należy zwrócić na ustalenia Olsztyńskiej Szkoły Ekokryminologii prowadzącej badania nad handlem dziką fauną pod kierownictwem prof. Wiesława Pływaczewskiego. Informuje on o dynamicznym wzroście przestępczości wobec dzikich gatunków, wskazując jednocześnie na wieloaspektowy charakter zjawiska i jego powiązania m.in. z kłusownictwem, zanieczyszczeniem środowiska, nielegalnym handlem odpadami, drewnem z chronionych gatunków drzew czy też nielegalnymi połowami ryb. Kryminolog wskazuje ponadto, że istnieją silne związki między problemem handlu dziką fauną a karczowaniem lasów, zabijaniem dzikich zwierząt, niszczeniem ich siedlisk oraz ociepleniem

¹ Zob. R. White, D. Heckenberg, *Green criminology. An introduction to the study of environmental harm*, Londyn 2014.

² D.P. Van Uhm, *The illegal wildlife trade. Studies of organized crime*, Cham 2016, s. 90.

³ T. Wyatt, *Wildlife trafficking a deconstruction of the crime, victims and offenders*, Londyn 2022, s. 31 i nast.

klimatu. Co więcej, handel chronionymi gatunkami fauny, w szczególności kością słoniową i rogami nosorożców, jest często powiązany z finansowaniem konfliktów zbrojnych oraz terroryzmu, co dodatkowo podnosi zagrożenie społeczne i środowiskowe związane z tym procederem⁴.

Z kolei Maciej Duda, należący do zespołu Olsztyńskiej Szkoły Ekokryminologii, podnosi, że przestępstwa związane z nielegalnym handlem gatunkami fauny i flory, mimo że stanowią poważne zagrożenie dla ochrony globalnego dziedzictwa naturalnego, często są bagatelizowane w porównaniu do innych form przestępczości transgranicznej. Lekceważące podejście organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości do przestępczości tego rodzaju pozwala się jej rozwijać, zwłaszcza w przestrzeni cyfrowej. Badacz wskazuje, że handel zagrożonymi gatunkami często odbywa się na platformach aukcyjnych online, forach dyskusyjnych i w tzw. darknecie, gdzie anonimowość transakcji ułatwia nielegalne działania⁵.

Zwalczanie nielegalnego obrotu dziką fauną utrudnia ponadto brak jednego profilu sprawców tego procederu, co punktuje Edyta Drzazga. Są bowiem wśród sprawców zarówno osoby angażujące się w obrót dziką fauną z ubóstwa, jak i takie, które parają się tą pracą równolegle do innych obowiązków z tego powodu, że udział w handlu dzikimi zwierzętami pozwala im eksploatować środowisko z małym ryzykiem ujawnienia ich nielegalnej działalności (dotyczy to np. traperów, którzy zajmują się pozyskiwaniem skór). Wśród uczestniczących w obrocie są też profesjonaliści będący specjalistycznie przygotowani i wyposażeni do przestępczej działalności, np. uzbrojone grupy polujące na afrykańskie nosorożce⁶. Ustalenia badaczki, zestawione z nieskutecznymi regulacjami wewnętrznymi, niedociągnięciami w odpowiednim wdrażaniu istniejących przepisów, niskim priorytetem tego procederu w organach ścigania oraz brakiem odpowiedniej wiedzy wśród prokuratorów i sędziów, obnażają powody niskiej skuteczności w egzekwowaniu prawa i walce z nielegalnym handlem zagrożonymi gatunkami zwierząt⁷.

Wybrane, przytoczone wnioski z badań ekokryminologicznych ukazują, jak skomplikowany i rozległy jest problem nielegalnego handlu zagrożonymi gatunkami zwierząt na skalę globalną, jednocześnie wskazując na potrzebę wprowadzenia skutecznych rozwiązań – i to nie tylko prawnych, lecz również technologicznych. Zwracają również uwagę na konieczność wzmocnienia me-

⁴ W. Pływaczewski, *Nielegalny rynek chronionych gatunków dzikiej fauny i flory*. Geneva, przejawy, przeciwdziałanie, Szczytno 2016, s. 149 i nast.

⁵ M. Duda, *CITES crimes in Poland – causes, manifestations, counteracting*, „Studia Prawno-oustrojowe” 2021, nr 52, s. 73 i nast.

⁶ E. Drzazga, *Nielegalny obrót dziką fauną w świetle zielonej kryminologii*, [w:] B. Błońska, W. Gogłóza, W. Klaus, D. Woźniakowska-Fajst (red.), *Sprawiedliwość dla zwierząt*, Warszawa 2017, s. 100–101.

⁷ Eadem, *Crime control of illegal wildlife trade in Poland*, „International Journal of Business and Applied Social Science” 2024, vol. 10, z. 7, s. 4.

chanizmów kontrolnych, egzekwowania przepisów oraz zwiększenia świadomości społecznej w celu przeciwdziałania temu procederowi.

Powyższe prowadzi do wniosku, że istnieje potrzeba analizy wybranych aspektów prawnych i kryminologicznych przedmiotowego zjawiska z perspektywy UE, ponieważ stanowi ona kluczową rolę w nielegalnym obrocie dziką fauną – jest zarówno rynkiem docelowym, jak i szlakiem tranzytowym. Taka analiza pomoże lepiej zrozumieć istotę tego rodzaju działalności przestępczej, mechanizmy postępowania grup przestępczych oraz skuteczność wdrażania regulacji w ramach unijnych struktur prawnych, co jest potrzebne dla zaproponowania efektywniejszych narzędzi przeciwdziałania temu zjawisku.

Wybrane prawne aspekty handlu dziką fauną w UE

Handel dziką fauną i florą w UE jest regulowany przez szereg przepisów mających na celu ochronę zagrożonych gatunków oraz zapobieganie ich nielegalnemu obrotowi. Kluczowym aktem prawnym jest Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (CITES), znana również jako Konwencja waszyngtońska⁸. Jest międzynarodowym porozumieniem zawartym w celu zapewnienia, że międzynarodowy handel dzikimi zwierzętami i roślinami nie zagrozi przetrwaniu tych gatunków. CITES została przyjęta na poziomie międzynarodowym, a UE oraz jej państwa członkowskie są stronami konwencji. Określa ona różne stopnie reglamentacji dla różnych gatunków roślin i zwierząt, które wymieniono i pogrupowano w załącznikach do konwencji. W załączniku I ujęto gatunki zagrożone wyginięciem, którym grozi bezpośrednio niebezpieczeństwo z powodu handlu, w związku z czym handel nimi jest zasadniczo zakazany, z wyjątkiem szczególnych przypadków, np. badań naukowych. Załącznik II obejmuje gatunki, które nie są bezpośrednio zagrożone wyginięciem, ale mogą się nim stać, jeśli obrót nimi nie będzie kontrolowany. Natomiast załącznik III wymienia gatunki chronione w przynajmniej jednym kraju, który niejako zwraca się do innych państw o pomoc w kontrolowaniu handlu nimi (handel nimi jest mniej restrykcyjny niż w przypadku załączników I i II, lecz wciąż wymaga odpowiednich zezwoleń).

W UE przepisy wynikające z konwencji CITES są implementowane i egzekwowane poprzez rozporządzenia. Jednym z nich jest rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 dotyczące ochrony dzikiej fauny i flory poprzez regulację han-

⁸ Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem, sporządzona w Waszyngtonie dnia 3 marca 1973 r. (Dz.U. z 1991 r., Nr 27, poz. 112 z późn. zm.).

dlu nimi⁹. Celem rozporządzenia jest zagwarantowanie, że handel dzikimi zwierzętami, roślinami, oraz produktami z nich pochodzącymi nie zagrazi przetrwaniu gatunków, zwłaszcza tych, które są narażone na wyginięcie. Wskazane rozporządzenie zawiera przepisy dotyczące importu, eksportu, ponownego eksportu, oraz tranzytu dzikich zwierząt i roślin zagrożonych wyginięciem. Zgodnie z rozporządzeniem handel gatunkami objętymi ochroną wymaga specjalnych zezwoleń lub świadectw, co dotyczy zarówno żywych okazów, jak i produktów pochodnych. Gatunki objęte ochroną są wymienione w załącznikach A, B, C i D. Każdy załącznik obejmuje inny poziom ochrony, zależnie od stopnia zagrożenia poszczególnych gatunków. Najszerszą ochroną objęte są gatunki wymienione w załączniku A. W załączniku B wymieniono gatunki, które mogą być zagrożone, jeśli handel nimi nie zostanie ściśle uregulowany. Załącznik C obejmuje ochroną gatunki, które są chronione w co najmniej jednym państwie, które wniosło o ich ochronę (handel nimi wymaga monitorowania i zezwoleń). Natomiast załącznik D dotyczy gatunków, których import do UE jest monitorowany z powodu potencjalnego wzrostu handlu nimi, lecz same w sobie nie są objęte ścisłą ochroną. Państwa członkowskie UE są zobowiązane do przestrzegania i egzekwowania przepisów rozporządzenia, co oznacza wprowadzenie sankcji za nielegalny handel gatunkami chronionymi.

Ważne uregulowania dotyczące handlu dziką fauną w UE zawiera rozporządzenie Komisji (WE) nr 865/2006¹⁰, które ustanawia szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 338/97. Postanowienia tego rozporządzenia mają na celu ujednoczenie i uproszczenie procedur związanych z kontrolą i monitorowaniem handlu zagrożonymi gatunkami. Rozporządzenie określa szczegółowe zasady dotyczące wydawania, cofania i stosowania zezwoleń oraz świadectw wymaganych w handlu dzikimi zwierzętami i roślinami. W celu umożliwienia monitorowania i kontrolowania transakcji gatunkami objętymi ochroną w rozporządzeniu określono także zasady prowadzenia rejestrów oraz dokumentacji handlu dziką fauną. Sprecyzowano w nim również wymagania, które muszą zostać spełnione podczas przewozu i tranzytu okazów objętych ochroną oraz ustalono zasady dotyczące hodowli zagrożonych gatunków w niewoli oraz sztucznej reprodukcji, co ma wzmacniać kontrolę fałszywych deklaracji dotyczących pochodzenia okazów. Dokument wprowadza ponadto reguły znakowania zwierząt (np. poprzez mikroczipy) w celu ich identyfikacji i monitorowania legalności handlu nimi. Postanowienia tego aktu prawnego

⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi (Dz.U. UE L z 1997 r., Nr 61, s. 1 z późn. zm.).

¹⁰ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 865/2006 z dnia 4 maja 2006 r. ustanawiające przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (WE) nr 338/97 w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi (Dz.U. UE L z 2006 r., Nr 166, s. 1 z późn. zm.).

służyć mają harmonizacji działań na poziomie unijnym i zapewnieniu, że wszystkie państwa członkowskie działać będą na podstawie tych samych zasad w zakresie kontroli handlu dzikimi gatunkami.

W kontekście rzezonego zagadnienia warto odnieść się również do aktów prawa, które bezpośrednio nie dotyczą nielegalnego handlu dzikimi okazami, jednak w sposób pośredni obejmują ten problem. Pierwszym z nich jest tzw. dyrektywa siedliskowa¹¹. Jest to kluczowy element polityki ochrony przyrody w UE, ponieważ poprzez tworzenie sieci obszarów chronionych Natura 2000 kształtuje zakres tej ochrony. Obszary chronione mają zapewniać odpowiednie warunki do przetrwania cennych i zagrożonych gatunków oraz ich siedlisk. Eksploatacja dzikiej fauny na obszarach chronionych jest ograniczona, co w konsekwencji oddziałuje na handel gatunkami dzikich zwierząt.

Również tzw. dyrektywa ptasia¹² ma wpływ na walkę z nielegalnym handlem dziką fauną, szczególnie w odniesieniu do ptaków. Dyrektywa zapewnia ścisłą ochronę wszystkim gatunkom dzikiego ptactwa naturalnie występującego na terenie UE (obejmując ochroną zarówno ptaki, jak i ich siedliska). W szczególności zobowiązuje państwa członkowskie do podejmowania środków przeciwdziałania zjawiskom czy czynnikom, które mogą wpływać na liczebność ptactwa, co dotyczy się również nielegalnego handlu dzikimi ptakami.

Z kolei dyrektywa 2008/99/WE w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne¹³ wprowadza ramy prawne ochrony środowiska w UE poprzez penalizację niektórych działań mających negatywny wpływ na przyrodę. Dyrektywa 2008/99/WE odnosi się bezpośrednio do nielegalnego handlu dzikimi okazami w art. 3 lit. g, zgodnie z którym państwa członkowskie zapewnić mają, by w ich krajowym porządku prawnym za przestępstwo uznawać „handel okazami chronionych gatunków dzikiej fauny lub flory, ich częściami lub pochodnymi, z wyjątkiem przypadków, gdy postępowanie takie dotyczy nieznaczej liczby takich okazów i ma nieznaczący wpływ na zachowanie gatunków”.

Warto wspomnieć również o strategii UE w zakresie różnorodności biologicznej do 2030 r.¹⁴ Choć dokument ten nie jest aktem prawnym, oddziałuje na obrót dzikimi zwierzętami w UE poprzez wyznaczenie kluczowych celów i zadań zmierzających do ochrony bioróżnorodności. Handel dzikimi zwierzę-

¹¹ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. UE L z 1992 r., Nr 206, s. 7 z późn. zm.).

¹² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (wersja ujednolicona) (Dz.U. UE L z 2010 r., Nr 20, s. 7 z późn. zm.).

¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne (Dz.U. UE L z 2008 r., Nr 328, s. 28).

¹⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0380> (data dostępu: 10.09.2024).

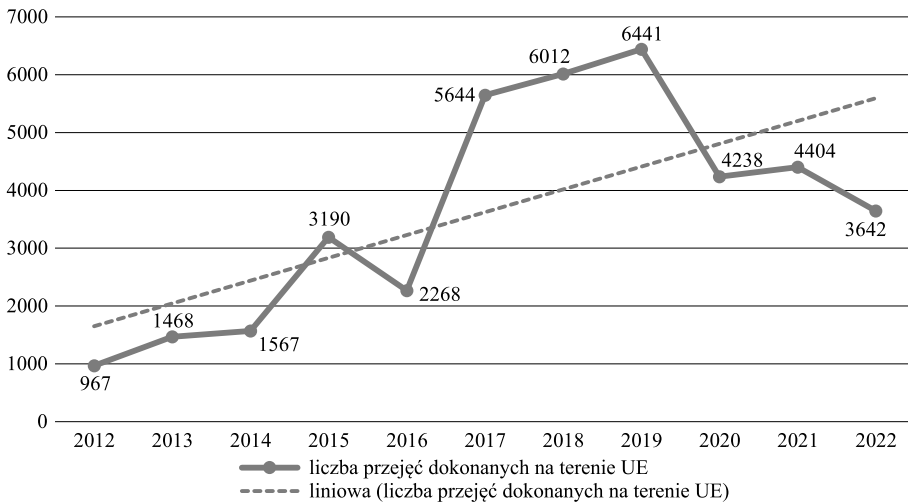
tami ma bezpośredni wpływ na różnorodność biologiczną, ponieważ prowadzi do wyginięcia wielu gatunków, degradacji ekosystemów i zaburzenia równowagi ekologicznej. W myśl strategii nielegalny handel gatunkami zagrożonymi jest więc wysoce szkodliwy i wymagający zwalczania. UE zakłada działania zmierzające do zatrzymania utraty bioróżnorodności i przywrócenia zniszczonych ekosystemów, a także wzmocnienia ochrony zagrożonych gatunków, w tym tych, które są atrakcyjnym przedmiotem nielegalnego handlu. Stawia na ścisłą ochronę gatunków, edukację społeczną, międzynarodową współpracę i zrównoważony rozwój, wpływając w ten sposób na ograniczanie nielegalnego handlu dziką fauną w UE oraz globalnie.

Wybrane kryminologiczne aspekty handlu dziką fauną w UE

W kontekście badań dotyczących nielegalnego handlu dziką fauną istotne znaczenie mają szczegółowe dane dotyczące konfiskat na terenie UE. Dane o dokonanych przez służby przejściach nielegalnie przewożonych okazów zwierząt albo ich ciał, części ciał lub produktów pochodzących od zwierząt, państwa członkowskie UE zgłaszają do bazy EU-TWIX (ang. *European Union Trade in Wildlife Information eXchange*). Informacje z niej pochodzące pozwoliły na przeprowadzenie analizy wybranych kryminologicznych aspektów nielegalnego handlu zagrożonymi gatunkami w poszczególnych okresach i państwach członkowskich UE. W opracowaniu posłużono się danymi, które obejmują lata 2012–2022. Choć w Internecie¹⁵ dostępne są również informacje dotyczące wcześniejszych lat, tj. 2007–2011, mają one charakter zbiorczy i obejmują cały 5-letni okres, co uniemożliwia wyselekcjonowanie danych dla każdego roku z osobna. W związku z tym analiza obejmująca lata przed 2012 r. nie pozwala na porównanie i interpretację trendów rocznych w sposób, jaki możliwy jest w odniesieniu do danych z późniejszych lat.

Wykres 1 przedstawia dane liczbowe dotyczące przejęć zgłoszonych przez państwa członkowskie UE, które miały miejsce zarówno na zewnętrznych granicach UE (w centralach pocztowych, na lotniskach, w portach morskich, na przejściach granicznych), jak i wewnątrz państw UE (np. w prywatnych lokalach, na rynkach, w sklepach, domach aukcyjnych itp.) w latach 2012–2022.

¹⁵ V. Mundy-Taylor, *Illegal wildlife trade and the European Union. An analysis of EU-TWIX seizure data for the period 2007–2011*, Bruksela 2013, <https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/fdd8ae72-0240-4cec-a8a1-85ca9bbcea2f/details> (data dostępu: 10.09.2024).



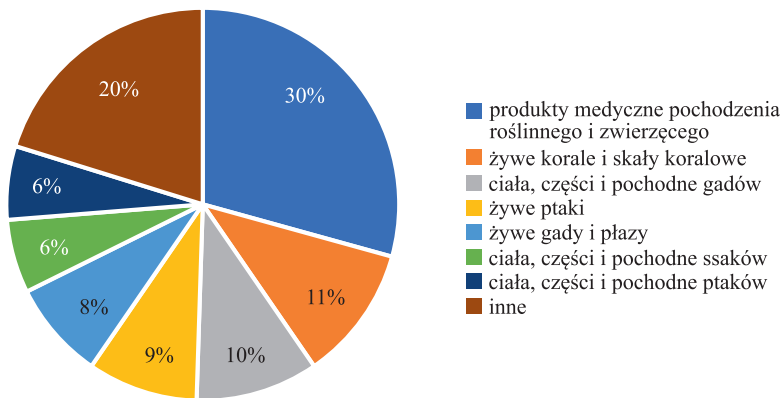
Wykres 1. Liczba przejęć aktów nielegalnego handlu gatunkami CITES zgłoszona przez państwa członkowskie UE w latach 2012–2022 do bazy EU-TWIX

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy EU-TWIX dotyczących przejęć aktów nielegalnego handlu dziką fauną i florą, <https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/ba78dd31-b81d-4d0b-afaa-dc8b9a8d870e> (data dostępu: 10.09.2024).

Na podstawie wykresu 1 można sformułować kilka wniosków dotyczących nielegalnego handlu dziką fauną i florą w UE w latach 2012–2022. Po pierwsze, liczba przejęć na przestrzeni lat wykazuje wzrost – w 2012 r. odnotowano 967 przejęć, podczas gdy w 2019 r. liczba ta osiągnęła swoje maksimum, a mianowicie 6441 przejęć. Liczby te prowadzą do przekonania, że w analizowanym okresie z jednej strony zwiększyć się mogła aktywność organów ścigania, a z drugiej, że zintensyfikował się nielegalny handel dziką fauną i florą skutkujący większą liczbą interwencji. Po drugie, trzeba wskazać, że po osiągnięciu szczytu w 2019 r. w kolejnych latach (2020–2022) nastąpił spadek liczby przejęć. W 2020 r. liczba ta wyniosła 4238, w 2021 r. nieznacznie wzrosła do 4404, a w 2022 r. zmniejszyła się do 3642. Taki stan rzeczy wynikał z szeregu ograniczeń spowodowanych pandemią COVID-19, które wpłynęły na zmniejszenie handlu transgranicznego, jak również na możliwości wykrywcze organów ścigania. Po trzecie, w 2017 r. odnotowano rekordowy wzrost liczby przejęć, których liczba wyniosła 5644, stanowiąc ponad dwukrotny wzrost w porównaniu do 2016 r. Jednym z tego powodów był odnotowany w 2017 r. znaczący wzrost przejęć drewna, zwłaszcza gatunków z rodzaju *Dalbergia* (drzewo różane), co wynikało z wpisania wszystkich gatunków *Dalbergia* spp. na listę CITES w załączniku II¹⁶.

¹⁶ H. Shiraishi, *Overview of seizures of CITES-listed wildlife in the European Union in 2017*, Bruksela 2019, s. 11, <https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/5b512acf-d09e-4899-87f9-274bca5f20c8/details> (data dostępu: 10.09.2024).

Z przedstawionych na wykresie 1 danych wynika, że problem handlu dziką fauną w UE w latach 2012–2022 charakteryzował się zarówno okresami dynamicznego wzrostu, jak i znaczącymi spadkami. Było to prawdopodobnie wynikiem zmiennej intensywności egzekwowania prawa w poszczególnych państwach członkowskich UE, a także zmian w przepisach i różnic w krajowych systemach ścigania sprawców przestępstw i stosowania prawa. Co więcej, na zmiany wpłynęły również globalne wydarzenia oddziałujące na przestępczość zorganizowaną np. pandemia COVID-19. W ostatnich latach obserwuje się spadek liczby przejęć, jednak wciąż pozostaje ona na relatywnie wysokim poziomie.



Wykres 2. Główne grupy zwierząt i przedmiotów przejętych przez służby w 2022 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy EU-TWIX dotyczących przejęć aktów nielegalnego handlu dziką fauną i florą w 2022 r., <https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/55ffe977-b6ad-49c1-a535-e3a2c69da446/details> (data dostępu: 10.09.2024).

Na podstawie danych zawartych na wykresie 2 można stwierdzić, że w 2022 r. przejęcia towarów związanych z nielegalnym handlem dziką fauną i florą były zdominowane przez produkty medyczne pochodzenia roślinnego i zwierzęcego, które stanowiły 29% wszystkich zgłoszonych przez służby przypadków. Ta kategoria obejmowała zarówno produkty lecznicze, jak i suplementy diety oraz kosmetyki. Istotnym towarem konfiskowanym były również żywe korale i skały koralowe, które stanowiły 11% przejęć. Przejęcia związane z ciałami, ich częściami i pochodnymi gadów wyniosły 10%, natomiast żywe ptaki oraz gady i płazy stanowiły odpowiednio 9% i 8% przejęć. Przejęcia ciał, ich części i pochodnych ssaków stanowiły 6% wszystkich zgłoszonych przypadków i tyle samo procent przejęć dotyczyło ciał, ich części i pochodnych ptaków. Przyniesione dane świadczą o dominacji produktów medycznych w nielegalnym handlu oraz o dużym problemie związanym z przemysłem koralu, co wymaga intensyfikacji działań kontrolnych w tych obszarach.

Ponadto warto wskazać, jakie elementy składały się na kategorię „Inne”, do której zakwalifikowano aż 20% przejętych przez służby okazów dzikiej fauny i flory. Były to:

1. kość słoniowa (4%),
2. ciała, części i pochodne bezkręgowców (4%),
3. żywe rośliny (3%),
4. żywe ssaki (2%),
5. kawior (1%),
6. żywe węgorze (1%),
7. części roślin i pochodne (1%),
8. ciała, części i pochodne ryb (<1%),
9. drewno i produkty z drewna (w tym następujące rodzaje produktów: produkty z drewna, rzeźby w drewnie, kłody, forniry i tarcica; <1%),
10. kość słoniowa (inne; <1%),
11. żywe bezkręgowce (<1%),
12. części koralowców i ich pochodne (<1%),
13. jaja ptasie (<1%),
14. ciała, części i pochodne węgorzy (<1%),
15. żywe ryby (<1%),
16. jaja gadów (<1%).

Większość zwierząt i roślin oraz ich pochodnych, stanowiących przedmiot nielegalnego handlu, pochodziło w 2022 r. spoza UE – miejscem pochodzenia 91% przypadków nielegalnych przesyłek fauny były kraje spoza UE, a zaledwie 9% pochodziło z państw członkowskich Unii. Najistotniejszym eksporterem w 2022 r. była Tajlandia, z której pochodziło 19% wszystkich zajętych przesyłek. Jednym z najważniejszych krajów pochodzenia przesyłek były również Stany Zjednoczone (11% przejętych przesyłek w 2022 r.). Ponadto wśród innych państw pochodzenia nielegalnie sprzedawanych zwierząt, roślin i ich pochodnych należy wymienić także Wietnam (5% zajętych przesyłek), Indonezję oraz Turcję¹⁷.

Głównymi odbiorcami nielegalnych przesyłek fauny w UE są natomiast Niemcy, Holandia, Francja, Dania i Belgia – w 2022 r. te pięć krajów odpowiadało za 73% wszystkich zajętych przesyłek kierowanych do UE. W przypadku państw spoza UE to Stany Zjednoczone odgrywają kluczową rolę, aczkolwiek również Wielka Brytania, Maroko, Kanada i Chiny stanowią istotne rynki docelowe¹⁸.

Najczęstszymi miejscami konfiskat, jednocześnie kluczowymi punktami dla całego procederu nielegalnego handlu fauną, są centra pocztowe i lotniska. Zgodnie z informacjami pochodzącymi od państw członkowskich UE w 2022 r.

¹⁷ Komisja Europejska, *Overview of seizures of CITES-listed wildlife in the European Union in 2022*, Bruksela 2024, s. 13–14, <https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/55ffe977-b6ad-49c1-a535-e3a2c69da446/details> (data dostępu: 10.09.2024).

¹⁸ *Ibidem*, s. 15.

aż 36% wszystkich zarejestrowanych przejeńc nielegalnych przesyłek zawierających okazy chronionych zwierząt, roślin bądź przedmiotów od nich pochodzących miało miejsce w centrach pocztowych, w tym zwłaszcza mieszczących się na lotniskach. Doskonale ilustruje to przykład Niemiec, gdzie największą liczbę konfiskat odnotowuje się w centrach pocztowych na lotniskach we Frankfurcie nad Menem oraz w Lipsku. Chociaż głównym sposobem transportu są przesyłki lotnicze, nielegalny przewóz fauny i flory odbywa się także transportem pasażerskim.

Głównymi metodami ujawniania nielegalnego handlu zwierzętami i roślinami podlegającymi ochronie są rutynowe kontrole oraz rutynowe weryfikacje dokumentów celnych¹⁹. Co ważne, to może wskazywać na dużą ciemną liczbę przestępstw omawianego rodzaju. Skoro bowiem większość konfiskat przeprowadza się w wyniku rutynowych kontroli, wykrywane są one przypadkowo, bez wcześniejszych informacji czy podejrzeń. Wydaje się zatem, że liczba przypadków, które mogą pozostać niewykryte, jest wysoka. Wykrywanie przestępstw na podstawie losowych kontroli zwykle świadczy o tym, że system monitorowania jest ograniczony – skoro konfiskaty są wynikiem jedynie fragmentarycznych kontroli, można założyć, że skala nielegalnego handlu fauną jest znacznie większa niż wynika to z oficjalnych statystyk.

Podsumowanie

Handel dziką fauną staje się coraz większym problemem w zakresie ochrony środowiska i różnorodności biologicznej. Dotyczy nie tylko żywych zwierząt, ale również zwierzęcych ciał, ich części oraz pochodnych, jak np. kość słoniowa czy skóry.

UE wprowadziła szereg regulacji mających na celu ograniczenie nielegalnego handlu gatunkami chronionymi, za punkt wyjścia traktując postanowienia zawarte w konwencji waszyngtońskiej. Kluczowe akty prawne, w tym rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 865/2006, regulują handel dzikimi zwierzętami i roślinami, zapewniając ochronę najbardziej zagrożonym gatunkom poprzez kontrolę i reglamentację obrotu nimi. Mimo to egzekwowanie tych regulacji w praktyce okazuje się trudne, ponieważ handel dziką fauną jest związany z działalnością zorganizowanych grup przestępczych. Dodatkowe utrudnienia wiążą się z niedostatecznym zaangażowaniem organów ścigania, które część przestępstw wykrywają podczas przypadkowych, rutynowych kontroli. Sytuację dodatkowo komplikuje rozwój handlu online, w tym w tzw. darknecie, który umożliwia anonimową sprzedaż i anonimowe kupno zagrożonych gatunków.

¹⁹ Ibidem, s. 17.

Nielegalny handel dziką fauną w UE jest dynamiczny i obejmuje różnorodne formy przestępstw. Dane z lat 2012–2022 wskazują na wzrost liczby przejęć towarów będących przedmiotem nielegalnego handlu dziką fauną i florą, przy czym w 2019 r. odnotowano rekordową liczbę 6441 przejęć. Po wybuchu pandemii COVID-19 liczba przejęć zmalała, co można przypisać ograniczeniom w handlu międzynarodowym.

Poczynione ustalenia przekonują, że handel dziką fauną w UE jest złożonym problemem wymagającym wielopłaszczyznowego podejścia badawczego. W celu poprawy skuteczności przeciwdziałania temu procederowi rozważenia wymaga przeorientowanie metod jego wykrywania, czemu pomóc może rozwój technologii monitorowania tego rodzaju przestępstw, jak również międzynarodowej współpracy i nadania mu większego priorytetu wśród organów ścigania. Jednocześnie należy podkreślić, że podjęty temat wymaga dalszych, pogłębionych badań, natomiast prezentowane wnioski stanowią zaledwie punkt wyjścia do szerszej dyskusji i zachęcają do kontynuowania analiz w przyszłych pracach naukowych.

Wykaz literatury

- Drzazga E., *Crime control of illegal wildlife trade in Poland*, „International Journal of Business and Applied Social Science” 2024, vol. 10, z. 7.
- Drzazga E., *Nielegalny obrót dziką fauną w świetle zielonej kryminologii*, [w:] B. Błońska, W. Gogłoz, W. Klaus, D. Woźniakowska-Fajst (red.), *Sprawiedliwość dla zwierząt*, Wyd. INP PAN, Warszawa 2017.
- Duda M., *CITES crimes in Poland – causes, manifestations, counteracting*, „Studia Prawnoustrojowe” 2021, nr 52.
- Komisja Europejska, *Overview of seizures of CITES-listed wildlife in the European Union in 2022*, Bruksela 2024, <https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/55ffe977-b6ad-49c1-a535-e3a2c69da446/details>.
- Komisja Europejska, *Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0380>.
- Mundy-Taylor V., *Illegal wildlife trade and the European Union. An analysis of EU-TWIX seizure data for the period 2007–2011*, Bruksela 2013, <https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/fdd8ae72-0240-4cec-a8a1-85ca9bbcea2f/details>.
- Pływaczewski W., *Nielegalny rynek chronionych gatunków dzikiej fauny i flory. Geneza, przejawy, przeciwdziałanie*, Wyd. WSPol, Szczytno 2016.
- Shiraishi H., *Overview of seizures of CITES-listed wildlife in the European Union in 2017*, Bruksela 2019, <https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/5b512acf-d09e-4899-87f9-274bca5f20c8/details>.
- Van Uhm D.P., *The illegal wildlife trade. Studies of organized crime*, Springer, Cham 2016.
- White R., Heckenberg D., *Green criminology. An introduction to the study of environmental harm*, Routledge, Londyn 2014.
- Wyatt T., *Wildlife trafficking a deconstruction of the crime, victims and offenders*, Palgrave Macmillan, Londyn 2022.

Summary

The trade in wild fauna in the European Union – selected legal and criminological aspects

Keywords: criminology, wildlife, animal protection, CITES, organised crime, European Union, trade in endangered species.

The trade in wildlife in the European Union poses significant environmental protection and biodiversity challenges. It involves the illegal trade of live animals and their parts, leading to the threat of extinction for many species. Despite EU legal regulations, this issue remains challenging for law enforcement agencies in member states. The aim of this article is to analyse selected legal and criminological aspects of this phenomenon, including EU regulations, the trade scale, and crime detection methods. The article also addresses issues related to law enforcement and combating illegal wildlife trade. The international context highlights the EU's role as a target market and a transit route. Research shows that the number of illegal goods seizures in the EU increased in 2019, with a dominance of medicinal products (of animal and plant origin). The rise of online trade, including in the darknet, further complicates efforts to combat crime. To effectively counter this practice, better monitoring tools, intensified control measures, and more effective enforcement of regulations are needed.

Radosław Fordoński

University of Warmia and Mazury in Olsztyn

ORCID: 0000-0001-8127-5986

radoslaw.fordonski@uwm.edu.pl

Notion of hybrid weapon in hybrid conflict – legal assessment of Russian Federation’s use of energy weapon against European allies of Ukraine

Introduction

Russian Federation has used energy supplies as a weapon to influence and coerce its neighbours and perceived enemies since 1990¹. Moscow also used the “energy weapon” against Ukraine pressing ahead with its economic aggression well before the actual day of the invasion².

Was it a peacetime strategic coercion or the use of energy supplies as a weapon in an attempt to weaken Ukraine ahead of the full-scale military aggression?

¹ Shortly after Lithuanian independence was restored on 11 March 1990, President of the Union of Soviet Socialist Republics Mikhail Gorbachev issued an ultimatum, demanding its annulment. The lack of Lithuanian compliance resulted in a 78 day economic blockade, which completely halted oil deliveries to Lithuania and led to an 84% decrease in gas supplies – V. Slakaityte, I. Surwillo, *Energy as a weapon – decoding blackmail tactics in Europe*, <https://www.diis.dk/en/research/energy-as-a-weapon-decoding-blackmail-tactics-in-europe> (accessed: 12.10.2024). See also O. Sukhodolia, *Energy weapon in a geopolitical strategy of Russia*, National Kyiv 2020; J. Hedenskog, R.L. Larsson, *Russian leverage on the CIS and the Baltic States*, Swedish Defence Research Agency Report No. FOI-R-2280-SE, July 2007, https://www.researchgate.net/publication/228877758_Russian_Leverage_on_the_CIS_and_the_Baltic_States (accessed: 10.10.2024).

² In early November 2021, for instance, Russia blocked coal supplies to Ukraine across its border, saying that the Russian railway operator encountered some technical problems. Amidst high energy prices, Ukraine had to purchase coal on the global market. On 7 February 2022, Belarus stopped the transit of oil products from the Orlen Lietuva refinery, which strained some parts of the Ukrainian energy system and put political pressure on the government. See O. Sukhodolia, *Ukrainian energy sector under military attack: lessons for resilience*, [in:] T. Jermalavičius (ed.), *War and energy security: lessons for the future*, Tallinn 2023, p. 48.

The Russian understanding of the overlap between its energy and foreign policies was reflected already in the 2003 Energy Strategy, which noted that Russia's "significant energy resources and powerful fuel-energy complex" was "an instrument for conducting domestic and foreign policy" and that "the role of the country on global energy markets to a great degree determines its geopolitical influence"³.

US senators contended at the Munich Security Conference in February 2018 that "Russia uses its energy power, ability to bully and bribe and intimidate", along with "propaganda and information distribution", to exert political power on other States⁴.

Russia full-scale invasion of Ukraine proved to be the most important practical test of this policy as Moscow was clearly using its energy weapon to make a point and pressure European states who sided with Ukraine in the conflict.

On 26 April 2022 Russia flexed these energy muscles against Poland and Bulgaria. In a Tweet, Gazprom announced that it "fully halts gas supplies to Bulgaria's Bulgargaz and Poland's PGNiG due to their failure to pay in rubbles". European Commission President Ursula von der Leyen denounced the move as a "blackmail"⁵.

Three months later, European Commissioner for Energy Kadri Simson spoke, after subsequent disruptions, about "examples of arbitrary interruptions of gas supply, blackmail and the use of energy as a political weapon by Russia since the war against Ukraine began"⁶. While the Extraordinary Energy Council itself accused Moscow of "continuously using energy supplies as a weapon"⁷, President Volodymyr Zelenskyy stated this was "the gas war that Russia is waging against Europe is a form of terror"⁸.

³ J. Lough, *Russia's energy diplomacy*, pp. 2–3, https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/19352_0511bp_lough.pdf (accessed: 10.10.2024).

⁴ A. Molis et al., *Mitigating risks of hybrid war: search for an effective energy strategy in the Baltic States*, „Journal on Baltic Security” 2018, No. 4(2), p. 25.

⁵ M. Murphy, A. Davies, *Ukraine war: Russia gas supply cuts 'blackmail', says EU*, <https://www.bbc.com/news/world-europe-61240499> (accessed: 11.10.2024).

⁶ European Commission, Opening remarks of Commissioner Simson at the press conference of the Extraordinary Energy Council of 26 July 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_4727 (accessed: 17.11.2024): „There is a clear pattern of Russian behaviour to create uncertainty, increase prices and undermine the EU unity. This pattern is unlikely to change. We know that gas deliveries can stop any moment”.

⁷ Council of the EU, *Member states commit to reducing gas demand by 15% next winter*, Press Release 717/22, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/07/26/member-states-commit-to-reducing-gas-demand-by-15-next-winter/pdf/> (accessed: 17.11.2024).

⁸ President of Ukraine, *The gas war that Russia is waging against Europe is a form of terror, so it is necessary to hit back – address by the President of Ukraine*, <https://www.president.gov.ua/en/news/gazova-vijna-yaku-rosiya-vede-proti-yevropi-ce-riznovid-tero-76669> (accessed: 5.10.2024).

The German economy minister Robert Habeck and a US National Security Council spokesperson spoke about using gas “as a weapon”⁹ and French Energy Transition Minister Agnes Pannier-Runacher accused Russia of “using gas as a weapon of war”, speaking after Gazprom said it would suspend gas deliveries to the French energy company Engie)¹⁰.

Such designations were problematic in that respect that the mentioned NATO countries started using the term a “weapon of war” in relation to situations that do not involve use of violence. Meanwhile, the concept of weapons is determined by their perception as “means and methods of injuring the enemy”¹¹ during “hostilities” – the term referring to the “physical, armed clashes between conflict parties”¹².

The EU Council Regulation 2022/2578 also refers to “Russia’s weaponisation of energy (gas supply)”¹³, the aim of this study is a legal assessment of the Russian instrument of energy blackmail from the perspective of the definition of weapons in the law of armed conflict and a conceptual apparatus of the law on use of force in international relations.

The study also introduces innovative concepts of “hybrid conflict” and “hybrid weapon” as exemplified by the Russian use of “energy weapon” against Ukraine and the European members of the Ukraine Defence Contact Group.

Finally, the notion of “energy weapon” is presented in the context of the Moscow’s energy blackmail of Kyiv in the years 2005–2022.

A small terminological note to start with. “Energy weapon” as a term generally refers to “a weapon or system that uses directed energy, rather than kinetic energy, to incapacitate, damage, or destroy enemy equipment, facilities, and/or personnel”¹⁴. Directed-energy weapon include high-energy laser and high-powered microwave weapons¹⁵.

⁹ A. Lawson, ‘Gas blackmail: how Putin’s weaponised energy supplies are hurting Europe’, <https://www.theguardian.com/world/2022/jul/15/gas-blackmail-how-putins-weaponised-energy-supplies-are-hurting-europe> (accessed: 5.10.2024); T. Gardner et al., *Russia using energy as weapon, White House says about Nord Stream shutdown*, <https://www.reuters.com/business/energy/russia-using-energy-weapon-white-house-says-about-nord-stream-shutdown-2022-09-02/> (accessed: 3.11.2024).

¹⁰ M. Murphy, *Nord Stream 1: Russia shuts major gas pipeline to Europe*, <https://www.bbc.com/news/world-europe-62732835> (accessed: 28.09.2024).

¹¹ International Committee of the Red Cross, *Interpretive guidance on the notion of direct participation in hostilities under international humanitarian law*, Geneva 2009, p. 43.

¹² International Committee of the Red Cross, *How does law protect in war?*, https://casebook.icrc.org/a_to_z/glossary/hostilities (accessed: 13.04.2024).

¹³ Council Regulation (EU) 2022/2578 of 22 December 2022 establishing a market correction mechanism to protect Union citizens and the economy against excessively high prices (OJ L 335, 29.12.2022, pp. 45–60), Preamble, sections 1, 5.

¹⁴ Joint Chiefs of Staff, *Joint electromagnetic spectrum operations*, Joint Publication 3-85, 22.05.2020, p. GL-6.

¹⁵ *Department of Defense directed energy weapons: background and issues for congress*, Congressional Research Service Report R46925, p. 1, <https://sgp.fas.org/crs/weapons/R46925.pdf> (accessed: 5.11.2024).

This study focuses on “energy as a weapon”, using the term to describe the action when “one State uses or threatens to use its energy resources to compel or deter another State”¹⁶.

The analysis begins with a literature review regarding a notion of a “energy weapon”. A normative definition of a “weapon” in the law of armed conflict follows. The juxtaposition of both concepts results in introduction of a new conceptual categories of a “hybrid conflict” and a “hybrid weapon” (an instrument of non-military coercion and a method of “imposing our will on the enemy” through a non-violent mechanism for a control of adversary’s policy and strategy).

The notion of “energy weapon”

Much has been written about the weaponisation of energy, especially in the context of the Arab oil embargo of 1973–1974 and the 2022 EU–Russia energy war. The “Arab oil weapon” or “Arab oil embargo” refers to the Organization of Arab Petroleum Exporting Countries (OAPEC) use of oil as a political tool between October 1973 and March 1974¹⁷.

While the literature on energy as geopolitical leverage begins with the 1973 seminal work of Robert O. Keohane and Joseph S. Nye¹⁸, M.D. Taylor, a US general and diplomat, was the first official to use publicly “energy weapon” as a term in 1976: “For the USSR, the aggressive use of the oil weapon by the producer countries is a priceless asset, providing a peaceful and seemingly innocent means of undermining NATO and indeed entire Western capitalist system without direct Soviet involvement. For the Kremlin, this must appear a thoroughly enjoyable economic war by proxy”¹⁹.

¹⁶ Á.D. Hartvig et al., *The economic and energy security implications of the Russian energy weapon*, „Energy” 2024, No. 294, p. 1. See also T. Van de Graaf, J.D. Colgan, *Russian gas games or well-oiled conflict? Energy security and the 2014 Ukraine crisis*, „Energy Research and Social Science” 2024, No. 24, p. 59. Referring to “one State’s threat or action involving energy resources to compel or deter another State in the short-term”.

¹⁷ L. Crescentini, *Energy as weapon: lessons from the Arab oil embargo and the war in Ukraine*, <https://www.orfonline.org/research/energy-as-weapon-lessons-from-the-arab-oil-embargo-and-the-war-in-ukraine> (accessed: 3.11.2024). The weaponisation of oil comprised two schemes: the embargo itself and production cutbacks 5% per month starting from October 1973 to prevent targeted countries from purchasing oil from other consumers (25 percent of overall Arab oil supply was cut until March 1974). Arab oil producers labelled consumer states into three categories: „friendly”, i.e., countries that provided material help to the Arabs; „neutral”; and „unfriendly”, i.e., countries that used their armed forces to help Israel. Oil deliveries to countries differed on the basis of the assigned label; friendly nations would receive the average amount of oil delivered in 1973, unfriendly nations would receive no oil at all, and neutral nations would have access to whatever was left.

¹⁸ See more R.O. Keohane, J.S. Nye, *Power and interdependence*, „Survival” 1973, No. 15(4).

¹⁹ A. Prokip, *Transatlantic energy relations: historical legacy, current support, and future prospects*, [in:] T. Jermalavičius (ed.), op. cit., p. 10.

There is still no clear definition for an energy weapon, and the joint statement on Nord Stream 2 by the United States and Germany did not define it²⁰. Subsequently, the term is easily misused and often abused²¹. Nevertheless, according to Kristine Berzina, “a complete gas cut-off for political rather than commercial intent would almost surely fall into that category”²². The intent-based determination has been also supported by the NATO Energy Security Centre of Excellence²³.

Gabriel Collins describes “a Russian energy coercion” as “a price and physical volume manipulation of crude oil or natural gas supplies amid political tensions to pressure consumers located in Central and Eastern Europe and the former Soviet countries”²⁴. The use of energy weapons “in peacetime” can be outlined as “manipulation of targeted countries through the main sectors of the economy or critical national companies (threat of “economic destruction” of the country in case Russian interests are not considered) and politics (corruption, bribery and blackmail of officials and politicians by illegal schemes and transactions)”²⁵.

Margarita Balmaceda speaks about the “use of energy resources as foreign policy »weapons«”²⁶, while Benjamin Schmitt uses a phrase about “a political weapon against the Transatlantic community”²⁷.

For Robert Seely, an “energy weapon” is “a non-military tool of State power to achieve political aims” in “a new kind of conflict” that “allows the aggressor to play to its strengths and which is not dependent on conventional military force”²⁸.

²⁰ US Department of State, *Joint statement of the United States and Germany on support for Ukraine, European energy security, and our climate goals*, <https://www.state.gov/joint-statement-of-the-united-states-and-germany-on-support-for-ukraine-european-energy-security-and-our-climate-goals/> (accessed: 29.10.2024): „Should Russia attempt to use energy as a weapon or commit further aggressive actions against Ukraine, Germany will act at the national level and in the European Union, and press for effective measures, including sanctions (...). This pledge aims to ensure that Russia does not use any pipeline, including Nord Stream 2, to achieve aggressive political goals by using energy as a weapon”.

²¹ N. Tsafos, *The Energy weapon – revisited*, <https://www.csis.org/analysis/energy-weapon-revisited> (accessed: 12.10.2024).

²² *Europe’s gas crisis and Russian energy politics: experts respond*, <https://www.huri.harvard.edu/tcup-commentary/europes-gas-crisis-russian-energy-politics> (accessed: 29.10.2024).

²³ V. Butrimas et al., *Hybrid warfare against critical energy infrastructure: the case of Ukraine*, p. 3, <https://www.enseccoe.org/publications/hybrid-warfare-against-critical-energy-infrastructure-the-case-of-ukraine/> (accessed: 21.10.2024).

²⁴ G. Collins, *Russia’s use of the „energy weapon” in Europe*, <https://www.bakerinstitute.org/research/russias-use-energy-weapon-europe> (accessed: 1.10.2024).

²⁵ O. Sukhodolia, op. cit., p. 29.

²⁶ *Europe’s gas crisis...*

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ R. Seely, *A definition of contemporary Russian conflict: how does the Kremlin wage war?*, „Henry Jackson Society Russia and Eurasia Studies Centre Research Paper” 2018, No. 15, p. 4, <https://henryjacksonsociety.org/wp-content/uploads/2018/06/A-Definition-of-Contemporary-Russian-Conflict-new-branding.pdf> (accessed: 16.10.2024).

Such conflict is “highly political”²⁹. In addition to Seely, at least one more author defines gas cut-off as “an act of war”³⁰.

For Michael Carnegie LaBelle, at the core of the “energy weapon” is the sovereignty of state³¹ as he recognises four components of the energy weapon: 1) interdependence, 2) energy security, 3) neoliberal economics, and 4) “domestic sovereignty’ of liberal democracies”³². As the “energy sovereignty of states is violated”, there is “a direct impact on economic activities and household budgets” while “an externally created crisis that targeted technical competence and political legitimacy of State institutions and politicians”³³.

To conclude, an “energy weapon” is a non-military tool of State power to achieve political aims in a new kind of conflict – a “hybrid conflict” – by manipulation of targeted countries through the main sectors of the economy (a threat or actual disruption of supplies) or politics (corruption, bribery and blackmail of officials and politicians through use of illegal schemes and transactions). Thereby, “energy weapon” could be used as a tool of foreign policy as well as an instrument of defence and security policy. To illustrate, in peacetime the Nord Stream pipelines contribute to European dependency. Only when there is an active threat of war or an ongoing military operation – the same infrastructure transforms into an instrument of control – a hybrid weapon.

The notion of weapon in the law of armed conflict

The term “weapon” is not a legal term of art used in the law of armed conflict – “means” and “methods” of warfare are.

“Methods of warfare” mean attacks and other activities designed to adversely affect the enemy’s military operations or military capacity, as distinct from the means of warfare used during military operations, such as weapons³⁴.

Many military operations, such as resupply, transportation of troops and communications do not constitute methods of warfare unless they adversely affect the enemy’s military operations or military capacity³⁵.

²⁹ Ibidem.

³⁰ R. Meyer, *Russia probably won't cut off Europe's gas, because It's 'essentially an act of war'*, <https://www.theatlantic.com/science/archive/2022/02/why-europe-cant-shut-off-russian-gas/622925/> (accessed: 12.10.2024). Quoting Nikos Tsafo, the James R. Schlesinger Chair in Energy and Geopolitics at the Center for Strategic and International Studies.

³¹ M.C. LaBelle, *Energy as a weapon of war: lessons from 50 years of energy interdependence*, „Global Policy” 2023, No. 14, p. 541.

³² Ibidem, p. 543.

³³ Ibidem, p. 544.

³⁴ *Manual on international law applicable to air and missile warfare*, Harvard University Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, Cambridge (US) 2009, p. 5, Rule 1(v).

³⁵ *Commentary on the HPCR manual on international law applicable to air and missile warfare*, Harvard University Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, Cambridge (US) 2010, pp. 43–44.

There is no treaty definition of “means of warfare”³⁶. For instance, Article 35 of Additional Protocol I uses the term “methods or means” but no definition is provided³⁷. Similarly, Article 36 uses the phrase “new weapon, means or method of warfare” but no definition is provided there either³⁸. Nevertheless, some international military manuals offer definitions of the term.

According to the NATO Tallinn Manual, the term “means of warfare” encompasses both weapons and weapon systems. A weapon is understood as “that aspect of the system used to cause damage or destruction to objects or injury or death to persons”³⁹. Means of warfare therefore include “any device, materiel, instrument, mechanism, equipment, or software used, designed, or intended to be used to conduct an attack”⁴⁰, the latter term understood as “acts of violence, in the sense of violent consequences and not their nature”⁴¹. Accordingly, non-violent operations, such as psychological cyber operations and cyber espionage, do not qualify as attacks⁴².

Similarly, the *Newport Manual* links the term “means of warfare” (“weapon”) to the notion of “attack” (“acts of violence against an adversary that occur during armed conflict, the effects of which include injury, damage, destruction, or death”⁴³). Accordingly, an object that is designed to produce, or intended to produce, such effects would qualify as a “means of warfare”⁴⁴.

This conclusion – referring to any new means, “constantly emerging as technology develops”⁴⁵ – has been also supported in the doctrine writings.

The International Committee of the Red Cross refers to “means of warfare” as the “weapons and weapon systems using which violence is exercised against the enemy”⁴⁶.

According to William Boothby, “[t]he critical factor concerning all weapons is the injurious or damaging effect that they have on the persons and/or objects associated with the adverse party to the conflict”⁴⁷.

³⁶ *Newport manual on the law of naval warfare*, „International Law Studies” 2023, No. 101, p. 98.

³⁷ Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Additional Protocol I) (adopted 8 June 1977, entered into force 7 December 1978), 1125 UNTS 3, Art. 35.

³⁸ *Ibidem*, Art. 36.

³⁹ *Tallinn manual 2.0 on the international law applicable to cyber operations*, Cambridge–New York 2017, p. 452, Rule 103.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 452–453, commentary to Rule 103.

⁴¹ *Ibidem*, p. 415, commentary to Rule 92.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Newport manual...*, p. 98.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ International Committee of the Red Cross, *Weapons*, [in:] ICRC, *How does law protect in war? Glossary*, online edition, https://casebook.icrc.org/a_to_z/glossary/weapons (accessed: 4.11.2024).

⁴⁷ W.H. Boothby, *Methods and means of cyber warfare*, „International Law Studies” 2013, No. 89, pp. 388–389. See also J.T. Biller, M.N. Schmitt, *Classification of cyber capabilities and*

Paul Walker adds sarcastically, “if one considers that the purposes of the law of armed conflict are to prevent unnecessary suffering to both combatants and noncombatants, as well as to prevent harm to civilians and civilian objects from attacks, weapons are the devices that are used in attacks to cause such suffering”⁴⁸.

This violent effects-based view is consistent with the definitions of “weapon” used by the armed forces of the United States.

In 2018, the Air Force rewrote its instruction to require not only legal reviews of “weapons”⁴⁹, but also legal reviews of “cyber capabilities”, which are broadly defined to include almost any effect created in cyberspace, not just the types of effects (death and injury to persons and property damage) caused by weapons: “An Air Force cyber capability requiring a legal review before development or acquisition is any device, computer program or computer script, including any combination of software, firmware or hardware intended to deny, disrupt, degrade, destroy or manipulate adversarial target information, information systems, or networks in a conflict or other military operation. Cyber capabilities are neither weapons nor nonlethal weapons and do not include a device, computer program or computer script solely intended to provide access to adversarial and targeted computers, information systems or networks”⁵⁰.

The Naval Service (Navy and Marine Corps) guidance defines weapons that must undergo legal review as items “that are intended to have an effect of injuring, damaging, destroying, or disabling personnel or property, to include non-lethal weapons”⁵¹.

The Army’s instruction is older, being last revised in 1979. It also defines weapons as “all arms, munitions, materiel, instruments, mechanisms, devices, and those components required for their operation, that are intended to have an effect of injuring, damaging, destroying, or disabling personnel or property, to include non-lethal weapons”⁵².

operations as weapons, means, or methods of warfare, „International Law Studies” 2019, No. 95, p. 219. Defining a „means of warfare” as the „instrumentality that directly causes the terminal effect of death, injury, damage, or destruction”.

⁴⁸ P. Walker, *Organizing for cyberspace operations: selected issues*, „International Law Studies” 2013, No. 89, p. 345.

⁴⁹ US Department of the Air Force, *Legal reviews of weapons and cyber capabilities*, Air Force Instruction 51-401 (AFI 51-401), p. 13, https://static.e-publishing.af.mil/production/1/af_ja/publication/afi51-401/afi51-401.pdf (accessed: 14.10.2024). Defining weapons as „devices designed to kill, injure, disable or temporarily incapacitate people or destroy, damage, disable or temporarily incapacitate property or materiel”. The term „weapon” does not include a device developed and used for training, or launch platforms to include aircraft and intercontinental ballistic missiles”.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Department of the Navy, *Guidance for operation of the defense acquisition system and the joint capabilities integration and development system*, SECNAV M-5000.2, pp. 9–13, <https://www.secnav.navy.mil/rda/Policy-OLD/Department%20of%20the%20Navy/50002Mdoni35.pdf> (accessed: 14.10.2024).

⁵² Department of the Army, *Review of legality of weapons under international law*, Army Regulation 27-53, para. 3a, <https://irp.fas.org/doddir/army/ar27-53.pdf> (accessed: 14.10.2024).

To conclude, “[e]xisting law is best captured by defining weapon as “an object designed for, and developed or obtained for, the primary purpose of killing, maiming, injuring, damaging or destroying”⁵³.

Notion of a “hybrid weapon” in “hybrid conflict” as exemplified by the Russian “energy weapon”

Given the above, “energy weapon” does not constitute a “means of warfare” (“weapon”) in the meaning of the law of armed conflict. Its non-violent hallmark fits better to the characteristics of a hybrid threat⁵⁴ or a hybrid interference⁵⁵.

Indeed, a notion of “means of warfare” or “weapon of war” is a function of the concept of war. War, however, is “considered a legal term of the past that has no substance in modern international law”⁵⁶, is just one of three types of contemporary adversarial relationships between States – the other two are a hybrid conflict and a competition below armed conflict – and least consistent with the reality of “nuclear weapons and large armies”⁵⁷ and a constitutional reform⁵⁸ of the international public law, transforming unilateral and discretionary prerogative to use force “to advance and protect the interests of the State”⁵⁹ into an “absolute, all-inclusive prohibition” on the use of force⁶⁰.

⁵³ G.D. Brown, A.O. Metcalf, *Easier said than done: legal reviews of cyber weapons*, „Journal of National Security Law and Policy” 2014, No. 7, p. 135. Defining a kinetic and/or a cyber weapon.

⁵⁴ M. Weissmann, *Hybrid warfare and hybrid threats today and tomorrow: towards an analytical framework*, „Journal on Baltic Security” 2019, No. 5(1), p. 18. Defining „hybrid threat” as „passive, real or imagined threats from possible future actions” in contrast to “active measures taken by an actor towards another actor” recognised as a „hybrid warfare”. See also E. Jakubiak, *Hybrid warfare as a new type of armed conflict in the modern world*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2022, No. 24, p. 80. Referring to the use of state-sponsored but not officially affiliated actors who do not resort to physical violence.

⁵⁵ J.C. Bergaust, S.R. Sellevåg, *Improved conceptualising of hybrid interference below the threshold of armed conflict*, „European Security” 2024, No. 33(2), p. 169. Defining „hybrid interference” as a „non-military practices for the mostly covert manipulation of other states’ strategic interests”.

⁵⁶ S.A. Yeini, *War*, „University of Pennsylvania Journal of International Law” 2023, No. 44(3), p. 701.

⁵⁷ N. Peterson, *The Chinese Communist Party’s theory of hybrid warfare*, pp. 2–3, <https://www.understandingwar.org/backgrounder/chinese-communist-partys-theory-hybrid-warfare> (accessed: 16.11.2024). Quoting Xu Sanfei, People Liberation Army News theory department editor.

⁵⁸ Charter of the United Nations (adopted 26 June 1945, entered into force 24 October 1945) 1 UNTS 16, Art. 103.

⁵⁹ M. van Creveld, *The transformation of war*, New York 1991, p. 142.

⁶⁰ R. Fordoński, *Selected legal problems of conventional deterrence*, Olsztyn 2018, p. 126, footnote 188.

War is defined as “a contention between two or more States through their armed forces, for the purpose of overpowering each other and imposing such conditions of peace as the victor pleases”⁶¹, is even less suitable for a description of a Russian contemporary concept of conflict against the West.

Russia does not possess the military potential necessary to challenge NATO in a conventional armed conflict: “The inescapable fact is that any Russian assault or incursion against NATO would prompt an overwhelming response. The thousands of Allied troops currently stationed in Poland and the Baltic states could draw on the 3.5 million uniformed personnel across the Alliance for reinforcement. NATO’s combat air forces – which outnumber Russia’s 3 to 1 – would quickly establish air superiority. NATO has four times as many ships and three times as many submarines as Russia (...). With a collective GDP twenty times greater than Russia. And a total defence budget three-and-a-half times more than Russia and China combined. Plus, NATO has the additional strategic depth of a population of over 1 billion. And sitting above all of this is NATO as a nuclear alliance. The biggest reason that Putin doesn’t want a conflict with NATO is because Russia will lose. And lose quickly”⁶².

The Kremlin, therefore, regards war as an “all-encompassing endeavor with a strong cognitive component”⁶³, in which “the battlefield is the human mind”⁶⁴, and the goal – a reflexive control, which “aims to steer Western decisions to benefit Russia’s strategic interests and undermine democratic institutions”⁶⁵.

*Gibridnaya voina*⁶⁶ incorporates a variety of “peacetime” techniques⁶⁷, including the weaponisation of energy supplies, designed to “precede or even replace military action”⁶⁸. This “full spectrum” school or, according to NATO terminology, the “DIMEFIL (“diplomatic, information, military, economic,

⁶¹ L. Oppenheim, *International law: a treatise*, Vol. 2: *Disputes, war and neutrality*, London 1952, p. 202.

⁶² G. Beebe et al., *Right-Sizing the Russian threat to Europe*, p. 14, <https://quincyinst.org/research/right-sizing-the-russian-threat-to-europe/#> (accessed: 18.11.2024). Quoting the Chief of the British Defence Staff, Admiral Sir Anthony Radikin.

⁶³ M. Domańska, *Lost in translation: Western misconceptions about Putin’s Russia*, p. 3, <https://cepa.org/comprehensive-reports/lost-in-translation-western-misconceptions-about-putins-russia/> (accessed: 17.11.2024).

⁶⁴ A. Bryc, M. Domańska, *Russia in the trenches of cognitive warfare*, <https://neweasterneurope.eu/2024/09/09/russia-in-the-trenches-of-cognitive-warfare/> (accessed: 12.09.2024).

⁶⁵ M. Domańska, op. cit., p. 3.

⁶⁶ „A style of warfare that combines the political, economic, social and kinetic measures in a conflict that recognizes no boundaries between civilian and combatant, covert and overt, war and peace” – M. Galeotti, *Hybrid war or gibridnaya voina: getting Russia’s non-linear military challenge right*, Prague 2016, p. 7.

⁶⁷ M. Domańska, op. cit., p. 3.

⁶⁸ A. Bryc, M. Domańska, op. cit.

financial, intelligence and legal”) spectrum” school⁶⁹, does not “aim for brutal annihilation of the enemy army but rather to paralyse his nervous system and cause him to change his behaviour”⁷⁰. In such “hybrid conflict”, when Moscow does not use armed forces, but military intimidation and economic, political, diplomatic or technological pressure tools⁷¹, “[f]ear is the main raw material exported by Russia”⁷².

The Russian “energy weapon” has been an exception to this rule, being “more than an economic and political pressure tool”⁷³. This “strategic corruption project”⁷⁴, designed as an instrument of “the ability to export corruption and involvement of Western European elites in money laundering schemes”⁷⁵, has been conceptualized as “a pillar of the Kremlin’s asymmetric power projection”⁷⁶. This approach has been based on three elements.

First, energy sales have been critical for the Russian economy and the government’s ability to deliver basic services to the population, in addition to be the cornerstone of the strategy to rebuild Russia’s military potential⁷⁷ and Moscow’s ability to finance the aggression on Ukraine.

Russia depends on its exports of oil and gas for macroeconomic stability and government financing. As Russian energy export revenues were about

⁶⁹ T.C. Tomescu, *Is Russia that powerful in hybrid warfare?*, „International Scientific Conference The Knowledge – Based Organization” 2017, No. 23(1), p. 317.

⁷⁰ O.E. Jensen, *Information warfare: principles of third-wave war*, „Airpower Journal” 1994, No. 8(4), p. 42.

⁷¹ E. Hoorickx, *Countering „hybrid” threats: Belgium and the Euro-Atlantic strategy*, „Royal Higher Institute for Defence Security and Strategy” 2017, No. 131, pp. 3–4, <https://www.defence-institute.be/wp-content/uploads/2020/03/ss-131-en.pdf> (accessed: 16.05.2024).

⁷² *Sabotage of the Nord Stream gas pipelines: an act of hybrid war?*, <https://energynews.pro/en/sabotage-of-the-nord-stream-gas-pipelines-an-act-of-hybrid-war/> (accessed: 16.09.2024). Quoting Professor Veli-Pekka Tynkkynen from the Finnish Centre for Russian and East European Studies.

⁷³ N. Bugayova, F. Kagan, *Nord Stream 2 poses a long-term national security challenge for the US and its allies*, p. 3, <https://www.understandingwar.org/sites/default/files/Nord%20Stream%202%20Dec%202021.pdf> (accessed: 18.09.2024).

⁷⁴ J. Janda on X, https://x.com/_JakubJanda/status/1797294670462026058 (accessed: 17.11.2024). „Strategic corruption” is defined as „State strategies to influence public policies outside the lawful process of diplomatic relations and agreements between States”. See *Expert Report on inquiry and assessment on political interference and recommendations on its prevention report for the European Parliament’s Socialists and Democrats (S&D) group in the European Parliament*, p. 16, https://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/2023-07/expert_report_sd_internal_inquiry_230705_0.pdf (accessed: 17.11.2024).

⁷⁵ S. Dębski, *Nord Stream 2: German and U.S. credibility suffers serious damage*, https://www.pism.pl/publikacje/Nord_Stream_2_German_and_US_Credibility_Suffers_Serious_Damage (accessed: 17.11.2024).

⁷⁶ N. Bugayova, F. Kagan, op. cit., p. 3.

⁷⁷ In 2000, proceeds from oil and gas accounted for 22% of budget revenue (3.4% of the GDP), to reach 50% of budget revenue (12% of the GDP) in 2008. At the same time, defence spending increased substantially. The military budget grew at a regular pace, from US\$6 billion in 2000 to US\$43 billion in 2008 (around US\$120 billion at purchasing power parity), while remaining around the level of 3% of the GDP. See M. Kaczmarek, *Russia’s revisionist policy towards the West*, Warsaw 2009, pp. 54–55.

€1 billion a day before February 2022⁷⁸, oil and gas-related taxes and export tariffs have accounted for more than 40% of Russia's federal budget annually up to 2023. These revenues are also historically correlated with the country's regular military expenditure⁷⁹.

Fossil fuel exports have been a key enabler of the full-scale war against Ukraine. Moscow earned €158 billion in revenue from fossil fuel exports in the first six months of the war (24 February to 24 August 2022). As the EU imported 54% of this volume, worth approximately €85 billion, these fossil fuel exports contributed €43 billion to Russia's federal budget since the start of the invasion up to end of August 2022⁸⁰.

The second, even more troublesome, purpose is that Russia can exert control over natural gas flows to influence Europe. With Russian pipelines have come Russian influence networks as the Kremlin's approach has been based on using energy sales for establishing a network of economically dependent people to spread Kremlin-friendly narratives and shape perceptions in Europe⁸¹.

Third, as members of Ukraine's civil society wrote in their letter to the US Senate Foreign Relations Committee concerning the extension of US sanctions on Russia's Nord Stream 2 gas pipeline, "[t]his pipeline, which was constructed by Moscow for the sole purpose of bypassing Ukraine and leaving it susceptible to Russian aggression, (...) would also hamper Ukraine's vibrant civil society and demoralize Ukraine's citizens. This would further Putin's broader goal of erasing Ukrainian sovereignty"⁸².

In other words, the Russian "energy weapon" designed as disruptive instead of destructive capacity, could be used in the form of a "stealth invasion"⁸³. In what is widely considered as an exposé of Russian thinking on hybrid conflict, General Valery Gerasimov, Chief of the General Staff of the Russian Federation, noted in 2013 that "the role of non-military means of achieving political and strategic goals has grown, and in many cases, they have exceeded

⁷⁸ P. Katinas, V. Raghunandan, *August 2024 – Monthly analysis of Russian fossil fuel exports and sanctions*, <https://energyandcleanair.org/august-2024-monthly-analysis-of-russian-fossil-fuel-exports-and-sanctions> (accessed: 17.09.2024).

⁷⁹ *Financing Putin's war: fossil fuel exports from Russia in the first six months of the invasion of Ukraine*, p. 1, <https://energyandcleanair.org/wp/wp-content/uploads/2022/09/Final-Financing-Putins-war-Fossil-fuel-exports-from-Russia-in-the-first-six-months-of-the-invasion-of-Ukraine.pdf> (accessed: 28.09.2024).

⁸⁰ *Ibidem*, p. 3. In other words, Europe has been paying for Russia's attack on its smaller, democratic neighbor with one hand because it has been still buying Russian energy exports.

⁸¹ N. Bugayova, F. Kagan, *op. cit.*, p. 3.

⁸² *Ukrainian civil society leaders call for extension of Nord Stream 2 sanctions*, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/ukrainian-civil-society-leaders-call-for-extension-of-nord-stream-2-sanctions/> (accessed: 17.11.2024).

⁸³ A. Jacobs, G. Lasconjarias, *NATO's hybrid flanks: handling unconventional warfare in the South and the East*, [in:] G. Lasconjarias, J.A. Larsen (eds.), *NATO's response to hybrid threats*, Rome 2015, p. 259.

the power of force of weapons in their effectiveness”⁸⁴. Hence the strong but false belief, implemented in winter 2021/2022 that “Russia can knock down and destroy the State without direct military intervention conducted on a large scale”⁸⁵.

To conclude, energy is undoubtedly a weapon of war as understood to be a kinetic instrument of a conventional, inter-State armed conflict. In October 2022, for instance, Russian armed forces started deliberately targeting gas and electricity infrastructure facilities⁸⁶. After Ukraine has also significantly intensified its assaults on Russian energy infrastructure⁸⁷, Moscow resumed a large-scale, coordinated campaign of attacks on Ukraine’s counterpart⁸⁸.

Nevertheless, the Russian “energy weapon” has been also used in a unconventional, outside-battlefield capacity – as a “hybrid weapon”: a non-military and non-kinetic instrument of control through influence by manipulation of adversary’s economic interests during the “hybrid conflict” between the Russia and the European members of the Ukraine Defence Contact Group.

The essence of this “hybrid conflict” is the interplay of interests, which replaces the clash of military potentials, known from the classical Western theory of war⁸⁹. As the “hybrid conflict” replaces armed violence-based methods of warfare with non-violent strategies and means, Russian *modus operandi* involves manipulation of adversary’s interests by both corruption and blackmail.

⁸⁴ M. Galeotti, *op. cit.*, p. 22.

⁸⁵ M. Banasik, *How to understand the hybrid war*, „Securitologia” 2015, No. 1, p. 27. This quotation applies to European States who sided with Ukraine in the conflict. Germany, for instance, had to spend „more than 100 billion euro” to replace Russian natural gas delivered via the Nord Stream and Nord Stream 2 pipelines with fuel from other sources, including LNG, as well as to support its citizens and businesses. See: *German chancellor calls for unbiased investigation into Nord Stream sabotage*, <https://tass.com/world/1843305> (accessed: 17.09.2024). Although Russian propaganda had been creating a fake reality where lack of Russian gas would raise energy prices so much that the resulting crisis would provoke chaos in European streets and, eventually, the sanctions against Russia would drop, Europe did not freeze to death without Moscow’s gas.

⁸⁶ From October 2022 through February 2023, Russian armed forces launched at least 13 waves of attacks with long-range cruise and ballistic missiles and loitering munitions on the electricity infrastructure across 19 of 24 regions of Ukraine and Kyiv. In result, the Ukrainian power system had lost nearly half of its available production capacity. See UN Human Rights Monitoring Mission in Ukraine, *Attacks on Ukraine’s energy infrastructure: harm to the civilian population*, p. 2, <https://ukraine.ohchr.org/en/Attacks-On-Ukraines-Electricity-Infrastructure> (accessed: 3.11.2024).

⁸⁷ M. Bernhart, *Targeting Russian oil refineries*, „International Conference Knowledge-Based Organization” 2024, No. 30(2), p. 1.

⁸⁸ Report of the Independent International Commission of Inquiry on Ukraine, A/HRC/52/62549, pp. 3–4, para. 1, https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/coiukraine/A_79_4632_AUV.pdf (accessed: 3.11.2024).

⁸⁹ Joint Chiefs of Staff, *Doctrine for the Armed Forces of the United States*, p. I-5, <https://irp.fas.org/doddir/dod/jp1.pdf> (accessed: 15.10.2024), p. I-5: „A series of operations conducted against enemy centers of gravity” in order to ensure „the defeat of an adversary’s armed forces, the destruction of an adversary’s war-making capacity, and/or the seizure or retention of territory”.

“Energy weapon” is a preferable instrument of manipulation due to its potential of influence on economy and business spheres.

Is this still an armed conflict? The contemporary law of armed conflict uses the term “armed conflict”⁹⁰ to describe “[a]ny difference arising between two States and leading to the intervention of armed forces” or “committing a hostile act against another State”⁹¹. The latter means that “two or more States are engaged in hostilities with each other”⁹².

Meanwhile, “hybrid conflict” involving use of “energy weapon” against Ukraine before the full-scale invasion or the European members of the Ukraine Defence Contact Group since then, does not meet the conditions of a “use of armed force by one State Party to a conflict against another State”⁹³ or “the actual fighting” during the conflict⁹⁴.

At the same time, the implicated “hybrid conflict” does not meet the definition of a “competition below armed conflict”. The latter is described as a “non-violent and conducted under greater legal or policy constraints than in armed conflict actions outside of armed conflict against a strategic actor in pursuit of policy objectives”⁹⁵. “Competition below armed conflict” may include “economic activities and other non-violent activities to achieve mutually incompatible objectives, while seeking to avoid armed conflict”⁹⁶. Meanwhile Moscow, using “energy weapon” against Ukraine during winter 2021/2022, acted with a clear intention of expansion of the ongoing armed conflict with Kyiv, whereas the use of “energy weapon” against the Ukraine’s allies both before and after 24 February 2022 took place in context and connection with preparations for or implementation of the full-scale invasion of Ukraine.

Coming back to the notion of a “weapon” in a hybrid conflict, the term has been defined above as a cognitive instrument of corruption and intimidation in an imposed geopolitical calculus of enemy in a game of interests. In other words, a “hybrid weapon” is a 1) non-military and non-kinetic mecha-

⁹⁰ Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea (Geneva Convention II) (adopted 12 August 1949, entered into force 21 October 1950) 75 UNTS 85, Art. 2(1).

⁹¹ International Committee of the Red Cross, *Convention relative to the protection of civilian persons in time of war: commentary*, Geneva 1958, p. 20.

⁹² *Commentary on the HPCR manual...*, p. 39.

⁹³ Federal Ministry of Defence, *Law of armed conflict manual: joint service regulation (ZDv) 15/2*, para. 203, <https://www.bmvg.de/resource/blob/93610/ae27428ce99dfa6bbd8897c269e7d214/b-02-02-10-download-manual-law-of-armed-conflict-data.pdf> (accessed: 13.04.2024).

⁹⁴ International Law Association Committee on the Use of Force, *Final report on the meaning of armed conflict in international law*, p. 9, https://www.rulac.org/assets/downloads/ILA_report_armed_conflict_2010.pdf (accessed: 13.04.2024).

⁹⁵ Joint Chiefs of Staff, *Competition continuum*, Joint doctrine note 1-19, p. 2, https://irp.fas.org/doddir/dod/jdn1_19.pdf (accessed: 16.10.2024).

⁹⁶ *Ibidem*.

nism of cost manipulation in an adversarial relationship; 2) an instrument of threat of force; 3) a method of “imposing our will on the enemy”⁹⁷ (a political and long-term objective (*Zweck*) in the classical Western theory of war) by means other than a violence (disruption and demoralisation instead of a destruction).

Clearly, a “hybrid weapon” in the form of an “energy weapon” does not constitute a “weapon” (“means of warfare”) in the meaning of the law of armed conflict. It does not involve a threat of force prohibited under Article 2(4) of the UN Charter⁹⁸, either (unlike other forms of “hybrid weapon”, e.g., the use of nuclear weapons in nuclear brinkmanship).

Does it constitute a use of force or interference in violation of the principle of non-intervention in contemporary international law?

Article 2(4) of the UN Charter does not limit the use of force to conventional weapons⁹⁹. The ICJ has confirmed that article 2(4) does “not refer to specific weapons and apply to the use of force regardless of the weapons employed”¹⁰⁰. Nonetheless, a weapon is commonly defined as a “thing designed or used for inflicting bodily harm or physical damage”¹⁰¹ and forms of non-physical coercion do not directly concern international peace and security but relate more to sovereign equality and the non-intervention principle¹⁰² (this especially applies to “energy weapon”, which uses an actual interdependence and a corruption susceptibility of neoliberal economics to violate energy security and domestic sovereignty of liberal democracies).

⁹⁷ C. von Clausewitz, *On war*, transl. and eds. M. Howard, P. Paret, Princeton 1984, p. 75.

⁹⁸ R. Fordoński, *Threat of force in contemporary international law*, Olsztyn 2015, p. 172. Defining the term as „any physical action or verbal statement that satisfies the following two criteria: 1) promises of harm due to use of force by the threatening State and; 2) communicates this promise by means of ultimatum or alternative demonstration of hostile intent”.

⁹⁹ International Law Association, *Submarine cables and pipelines in international law: third interim report 2024*, p. 45, para. 149, <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2024/07/ILA-Third-Report-on-Intentional-Damage-to-Submarine-Cables-and-Pipelines-May-2024-final-draft.pdf> (accessed: 1.09.2024).

¹⁰⁰ ICJ, *Legality of the threat or use of nuclear weapons*, advisory opinion, 8 July 1996, ICJ Rep 1996, p. 224–226, para. 39.

¹⁰¹ C. Henderson, *The use of force and international law*, Cambridge 2018, p. 56.

¹⁰² E. Pobjie, *Prohibited force: the meaning of ‘use of force’ in international law*, Cambridge–New York 2024, p. 116. See also M.E. O’Connell, *The power and purpose of international law: insights from the theory and practice of enforcement*, New York 2008, p. 164; C.E. Cameron, *Developing a standard for politically related state economic action*, „Michigan Journal of International Law” 1991, No. 13(1), p. 221; O. Schachter, *International law: the right of states to use armed force*, „Michigan Law Review” 1984, No. 82(5), p. 1626; D.W. Bowett, *Self-defence in international law*, Manchester 1958, p. 148. For opposite view see R.J. Zedalis, *Some thoughts on the United Nations Charter and the use of military force against economic coercion*, „Tulsa Law Review” 1982, No. 17(3); P.S. Dempsey, *Economic aggression and self-defense in international law: the Arab oil weapon and alternative American responses thereto*, „Case Western Reserve Journal of International Law” 1977, No. 9(2), p. 269; J.J. Paust, A.P. Blaustein, *The Arab oil weapon – a threat to international peace*, „American Journal of International Law” 1974, No. 68(3), pp. 416–417.

The 1970 *Declaration on Principles of International Law* fails to cite economic or political measures in the Principle on the use of force as well but does so regarding the Principle imposing a duty not to “intervene in matters within the domestic jurisdiction of any State”¹⁰³.

A second General Assembly Resolution on the subject takes an analogous approach. “Armed intervention” is tied to “interference or attempted threats against the personality of the State or against its political, economic and cultural elements”¹⁰⁴, whereas economic and political coercion are cited in the context of “the subordination of the exercise of sovereign rights” and securing “advantages of any kind” from the target State¹⁰⁵.

This conclusion finds confirmation in State practice after 1945. Egyptian restrictions on goods and other economic and cultural sanctions against Israel during the early 1950s were not considered by states to be a use of force¹⁰⁶. Economic and political sanctions by the United States against Cuba during the early 1960s, including the reduction of the sugar quota, were also not considered to be a use of force¹⁰⁷.

Conclusions

The above analysis discusses selected issues generated by a legal assessment of the Russian instrument of energy blackmail from the perspective of the law of armed conflict and the law on the use of force in international relations.

¹⁰³ GA Res. 2625 (XXV) of 24 October 1970, Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations, Annex, Principle 3, commentary: „No State may use or encourage the use of economic, political or any other type of measures to coerce another State in order to obtain from it the subordination of the exercise of its sovereign rights and to secure from it advantages of any kind. (...) Every State has an inalienable right to choose its political, economic, social and cultural systems, without interference in any form by another State”.

¹⁰⁴ GA Res 42/22 of 18 November 1987, Declaration on the Enhancement of the Effectiveness of the Principle of Refraining from the Threat or Use of Force in International Relations, Annex, Art. 1(7).

¹⁰⁵ *Ibidem*, Annex, Art. 1(8).

¹⁰⁶ R. Higgins, *The legal limits to the use of force by sovereign states: United Nations practice*, „British Yearbook of International Law” 1961, No. 37, p. 277.

¹⁰⁷ A.M. Rifaat, *International aggression. A study of the legal concept: its development and definition in international law*, Stockholm 1979, p. 267; I. Brownlie, *The use of force in self-defence*, „British Yearbook of International Law” 1961, No. 37, p. 255; O. Schachter, *In defense of international rules on the use of force*, „University of Chicago Law Review” 1986, No. 53, pp. 126–127: „The political case for revision includes another argument: if individual force is limited to self-defense, states may have no adequate means of resisting violations of their legal rights. This does not leave states without remedies. Aggrieved states may employ economic and other non-military countermeasures respond to illegal actions”.

Against a background of a cursory review of the use of “energy weapon” against Ukraine and the European members of the Ukraine Defence Contact Group in the years 2005–2022, the article introduces concepts of “energy weapon”, “hybrid conflict” and “hybrid weapon”.

“Energy weapon” is defined as a non-military instrument of State power to achieve political aims in a new kind of conflict (“hybrid conflict”) in the capacity of both a tool of foreign policy (“political weapon) as well as an instrument of defence and security policy (“weapon of war”). In the latter case, “energy weapon” is designed as “hybrid weapon” – an instrument of control through influence by manipulation of adversary’s economic interests. Accordingly, “hybrid conflict” is an implementation of a strategy of control under conditions of an inter-State game of interests and a “nothing but the continuation of war with other means”. Applying this conclusion to the realities of the Russian-Ukrainian conflict, the Russian use of “energy weapon” against Europe in the years 2021–2022 has been was an attempt to control the NATO’s behaviour without the need for an active demonstration of force (for example in the form of nuclear brinkmanship or a covert use of armed force).

As “hybrid conflict” replaces armed violence-based methods of warfare with non-violent strategies and means, the Russian “energy weapon” has involved manipulation of adversary’s economic interests by both strategic corruption and blackmail due to its potential of influence on business and political spheres.

While “hybrid conflict” does not meet the treaty definition of an armed conflict, it also fails to be recognised as “competition below armed conflict”. The above analysis indicates “hybrid conflict” is an intermediate concept between hybrid threats and hybrid war (warfare).

Evolution of a contemporary conflict from the traditional, kinetic form to a hybrid, cognitive warfare involves an evolution of a notion of weapon as well. According to the legal definition, a “weapon” means a kinetic instrument of a conventional, inter-State armed conflict. On the other hand, a “hybrid weapon” is a 1) non-military and non-kinetic mechanism of cost manipulation in a adversarial relationship; 2) an instrument of threat of force; 3) a method of “imposing our will on the enemy” by means other than a violence (disruption and demoralisation instead of destruction).

“Hybrid weapon” understood in this way does constitute neither “weapon” (“means of warfare”) in the meaning of the law of armed conflict nor a threat of force prohibited under Article 2(4) of the UN Charter. Classified a “hybrid interference, “hybrid weapon” violates principles of sovereign equality and the non-intervention.

References

- Banasik M., *How to understand the hybrid war*, „Securitologia” 2015, No. 1.
- Bergaust J.C., Sellevåg S.R., *Improved conceptualising of hybrid interference below the threshold of armed conflict*, „European Security” 2024, No. 33(2).
- Bernhart M., *Targeting Russian oil refineries*, „International Conference Knowledge-Based Organization” 2024, No. 30(2).
- Billler J.T., Schmitt M.N., *Classification of cyber capabilities and operations as weapons, means, or methods of warfare*, „International Law Studies” 2019, No. 95.
- Boothby W.H., *Methods and means of cyber warfare*, „International Law Studies” 2013, No. 89.
- Bowett D.W., *Self-defence in international law*, The Lawbook Exchange Ltd., Manchester 1958.
- Brown G.D., Metcalf A.O., *Easier said than done: legal reviews of cyber weapons*, „Journal of National Security Law and Policy” 2014, No. 7.
- Brownlie I., *The use of force in self-defence*, „British Yearbook of International Law” 1961, No. 37.
- Cameron E.E., *Developing a standard for politically related state economic action*, „Michigan Journal of International Law” 1991, No. 13(1).
- von Clausewitz C., *On war*, transl. and eds. M. Howard, P. Paret, Princeton University Press, Princeton 1984.
- van Creveld M., *The transformation of war*, Free Press, New York 1991.
- Dempsey P.S., *Economic aggression and self-defense in international law: the Arab oil weapon and alternative American responses thereto*, „Case Western Reserve Journal of International Law” 1977, No. 9(2).
- Fordoński R., *Selected legal problems of conventional deterrence*, Wyd. UWM, Olsztyn 2018.
- Fordoński R., *Threat of force in contemporary international law*, Wyd. UWM, Olsztyn 2015.
- Galeotti M., *Hybrid war or gibridnaya voina: getting Russia's non-linear military challenge right*, Lulu.com, Prague 2016.
- Van de Graaf T., Colgan J.D., *Russian gas games or well-oiled conflict? Energy security and the 2014 Ukraine crisis*, „Energy Research and Social Science” 2024, No. 24.
- Hartvig Á.D. et al., *The economic and energy security implications of the Russian energy weapon*, „Energy” 2024, No. 294.
- Henderson C., *The use of force and international law*, Cambridge University Press, Cambridge 2018.
- Higgins R., *The legal limits to the use of force by sovereign states: United Nations practice*, „British Yearbook of International Law” 1961, No. 37.
- Hoorickx E., *Countering „hybrid” threats: Belgium and the Euro-Atlantic strategy*, „Royal Higher Institute for Defence Security and Strategy” 2017, No. 131.
- International Committee of the Red Cross, *Interpretive guidance on the notion of direct participation in hostilities under international humanitarian law*, International Committee of the Red Cross, Geneva 2009.
- Jacobs A., Lasconjarias G., *NATO's hybrid flanks: handling unconventional warfare in the South and the East*, [in:] G. Lasconjarias, J.A. Larsen (eds.), *NATO's response to hybrid threats*, DeBooks, Rome 2015.
- Jakubiak E., *Hybrid warfare as a new type of armed conflict in the modern world*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2022, No. 24.

- Jensen O.E., *Information warfare: principles of third-wave war*, „Airpower Journal” 1994, No. 8(4).
- Kaczmarek M., *Russia’s revisionist policy towards the West*, Center for Eastern Studies, Warsaw 2009.
- Keohane R.O., Nye J.S., *Power and interdependence*, „Survival” 1973, No. 15(4).
- LaBelle M.C., *Energy as a weapon of war: lessons from 50 years of energy interdependence*, „Global Policy” 2023, No. 14.
- Molis A. et al., *Mitigating risks of hybrid war: search for an effective energy strategy in the Baltic States*, „Journal on Baltic Security” 2018, No. 4(2).
- O’Connell M.E., *The power and purpose of international law: insights from the theory and practice of enforcement*, Oxford University Press, New York 2008.
- Oppenheim L., *International law: a treatise*, Vol. 2: *Disputes, war and neutrality*, Longmans, Green and Co., London 1952.
- Paust J.J., Blaustein A.P., *The Arab oil weapon – a threat to international peace*, „American Journal of International Law” 1974, No. 68(3).
- Pobjie E., *Prohibited force: the meaning of ‘use of force’ in international law*, Cambridge University Press, Cambridge–New York 2024.
- Prokip A., *Transatlantic energy relations: historical legacy, current support, and future prospects*, [in:] T. Jermalavičius (ed.), *War and energy security: lessons for the future*, International Centre for Defence and Security, Tallinn 2023.
- Rifaat A.M., *International aggression. A study of the legal concept: its development and definition in international law*, Almqvist & Wiksell, Stockholm 1979.
- Schachter O., *In defense of international rules on the use of force*, „University of Chicago Law Review” 1986, No. 53.
- Schachter O., *International law: the right of states to use armed force*, „Michigan Law Review” 1984, No. 82(5).
- Seely R., *A definition of contemporary Russian conflict: how does the Kremlin wage war?*, „Henry Jackson Society Russia and Eurasia Studies Centre Research Paper” 2018, No. 15.
- Sukhodolia O., *Ukrainian energy sector under military attack: lessons for resilience*, [in:] T. Jermalavičius (ed.), *War and energy security: lessons for the future*, International Centre for Defence and Security, Tallinn 2023.
- Tomescu T.C., *Is Russia that powerful in hybrid warfare?*, „International Scientific Conference The Knowledge – Based Organization” 2017, No. 23(1).
- Walker P., *Organizing for cyberspace operations: selected issues*, „International Law Studies” 2013, No. 89.
- Weissmann W., *Hybrid warfare and hybrid threats today and tomorrow: towards an analytical framework*, „Journal on Baltic Security” 2019, No. 5(1).
- Yeini S.A., *War*, „University of Pennsylvania Journal of International Law” 2023, No. 44(3).
- Zedalis R.J., *Some thoughts on the United Nations Charter and the use of military force against economic coercion*, „Tulsa Law Review” 1982, No. 17(3).

Summary

Notion of hybrid weapon in hybrid conflict – legal assessment of Russian Federation’s use of energy weapon against European allies of Ukraine

Keywords: law of armed conflict, law on use of force in international relations, hybrid conflict, hybrid weapon, weaponisation of energy supplies, energy weapon.

Russia has used energy supplies as a weapon to influence and coerce its neighbours and perceived enemies since 1990, recently, against the European members of the Ukraine Defence Contact Group since April 2022. The research aim of this study is a legal assessment of the Russian instrument of energy blackmail from the perspective of the law of armed conflict and the law on the use of force in inter-State relations. The analysis introduces notions of hybrid conflict, hybrid weapons and energy weapons. An intermediate concept between hybrid threats and hybrid warfare, hybrid conflict does not meet the treaty definition of an armed conflict as it replaces armed violence-based methods of warfare with a cognitive mechanism of disruption and manipulation. A hybrid weapon is a non-military instrument of cost manipulation in a hybrid conflict that is understood as an interplay of economic interests instead of a clash of military potentials. It constitutes a means of warfare in the meaning of the law of armed conflict or a threat of force prohibited under Article 2(4) of the UN Charter. Classified a “hybrid interference, “hybrid weapon” violates principles of sovereign equality and the non-intervention. Energy weapon involves manipulation of adversary’s economic interests by both strategic corruption and blackmail due to its potential of influence on business and political spheres.

Streszczenie

Koncepcja broni hybrydowej w konflikcie hybrydowym na przykładzie użycia przez Federację Rosyjską broni energetycznej przeciwko europejskim sojusznikom Ukrainy

Słowa kluczowe: prawo konfliktów zbrojnych, prawo użycia siły w stosunkach międzynarodowych, konflikt hybrydowy, broń hybrydowa, użycie dostaw energii jako broni, broń energetyczna.

Federacja Rosyjska używa eksportu gazu ziemnego jako broni od 1990 r., w latach 2021–2022 w celu szantażu energetycznego europejskich członków Grupy Kontaktowej ds. Obrony Ukrainy. Celem badawczym pracy jest ocena

prawna rosyjskiego instrumentu szantażu energetycznego z perspektywy definicji broni w prawie konfliktów zbrojnych i prawie o użyciu siły w stosunkach międzynarodowych. Przeprowadzone badania wprowadzają koncepcje konfliktu hybrydowego broni hybrydowej oraz broni energetycznej. Będący formą pośrednią między zagrożeniami hybrydowymi a wojną hybrydową konflikt hybrydowy jest formułą realizacji celów politycznych wojny za pomocą kognitywnego mechanizmu zakłóceń i manipulacji, zastępujący użycie siły zbrojnej. W efekcie konflikt hybrydowy nie jest konfliktem zbrojnym w rozumieniu prawa międzynarodowego. Broń hybrydowa, która jest niewojskowym instrumentem manipulacji kosztami przeciwnika w grze interesów ekonomicznych, nie stanowi broni w rozumieniu prawa konfliktów zbrojnych ani groźby użycia siły, zakazanej na podstawie art. 2(4) Karty Narodów Zjednoczonych. Sklasyfikowana jako ingerencja hybrydowa stanowi natomiast naruszenie zasad suwerennej równości państwa oraz nieingerencji w sprawy wewnętrzne i zewnętrzne państwa. Artykuł analizuje użycie broni energetycznej przez Federację Rosyjską, definiując to pojęcie jako instrument kontroli poprzez wpływ ekonomiczny realizowany za pomocą korupcji strategicznej i szantażu.

Kamil Frąckowiak

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0001-6992-4904

kamil.frackowiak@uwm.edu.pl

Wyłączenie odpowiedzialności karnej funkcjonariusza państwowego za użycie środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej na granicy państwowej RP – zarys problematyki

Wstęp

Kryzys na granicy polsko-białoruskiej stanowi poważne zagrożenie zarówno dla krajów nadbałtyckich, jak i dla Unii Europejskiej. W obecnej sytuacji geopolitycznej i dynamicznie zmieniającej się sytuacji na granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi i Federacją Rosyjską, a także przy większym bezpośrednim zagrożeniu dla bezpieczeństwa tej granicy, a w szczególności przy zagrożeniu bezpieczeństwa, życia i zdrowia zaangażowanych we wskazane działania funkcjonariuszy państwowych, konieczne stało się podjęcie inicjatywy legislacyjnej przez ustawodawcę polskiego. Jej celem jest m.in. uregulowanie kwestii szerszej prawnej ochrony funkcjonariuszy stosujących środki przymusu bezpośredniego i broń palną oraz ich ewentualnej odpowiedzialności karnej z tym związanej¹.

Podkreślenia wymaga, że na granicy polsko-białoruskiej utrzymuje się obecnie największe zagrożenie migracyjne na granicach zewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej. Zjawisko to dotyczy cudzoziemców z państw wysokiego ryzyka migracyjnego, którzy w zorganizowanych grupach usiłują przekraczać tzw. zieloną granicę z Białorusi do Polski².

¹ Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu usprawnienia działań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji oraz Straży Granicznej na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa, uzasadnienie, druk sejmowy nr 471, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=471> (data dostępu: 22.01.2025). Projekt ustawy dotyczył uregulowania kwestii użycia Sił Zbrojnych do samodzielnych działań w czasie pokoju oraz prawnej ochrony podejmowanych przez żołnierzy Wojska Polskiego działań.

² Ibidem.

W dniu 31 sierpnia 2024 r. weszła w życie ustawa z dnia 26 lipca 2024 r. o zmianie niektórych ustaw w celu usprawnienia działań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji oraz Straży Granicznej na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa³, która wprowadziła m.in. do ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (dalej jako u.o.s.p.) art. 10a, który uregulował nową instytucję wyłączenia odpowiedzialności karnej wobec funkcjonariuszy państwowych w sytuacji, gdy z naruszeniem zasad użyjają lub wykorzystują środki przymusu bezpośredniego lub broni palnej, względnie wydadzą odpowiedni rozkaz, w przypadku bezpośredniego i bezprawnego zamachu na nienaruszalność granicy państwowej, jeżeli okoliczności wymagają natychmiastowego działania⁴. Wprowadzony przepis miał w założeniu ustawodawcy określać dwa nowe kontratytypy, które obejmowałyby obie zarysowane sytuacje w przypadku naruszenia zasad użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej, tj. samodzielne zachowanie albo wydanie

³ Ustawa z dnia 26 lipca 2024 r. o zmianie niektórych ustaw w celu usprawnienia działań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji oraz Straży Granicznej na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa (Dz.U. z 2024 r., poz. 1248).

⁴ Art. 10a ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. z 2024 r., poz. 383, t.j. z dnia 15 marca 2024 r.): 1. Nie popełnia przestępstwa funkcjonariusz Policji, funkcjonariusz Straży Granicznej lub żołnierz Żandarmerii Wojskowej, który z naruszeniem zasad użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej w przypadku bezpośredniego i bezprawnego zamachu na nienaruszalność granicy państwowej używa tych środków lub broni palnej lub je wykorzystuje w związku z wykonywaniem czynności lub zadań służbowych: 1) odpierając bezpośredni i bezprawny zamach na życie, zdrowie lub wolność tego funkcjonariusza Policji, funkcjonariusza Straży Granicznej, żołnierza Żandarmerii Wojskowej lub innej osoby lub 2) przeciwdziałając czynnościom zmierzającym bezpośrednio do zamachu na życie, zdrowie lub wolność tego funkcjonariusza Policji, funkcjonariusza Straży Granicznej, żołnierza Żandarmerii Wojskowej lub innej osoby, lub 3) przeciwstawiając się osobie niepodporządkowującej się wezwaniu do natychmiastowego porzucenia broni, materiału wybuchowego lub innego niebezpiecznego przedmiotu, którego użycie może zagrozić życiu, zdrowiu lub wolności tego funkcjonariusza Policji, funkcjonariusza Straży Granicznej, żołnierza Żandarmerii Wojskowej lub innej osoby, lub która usiłuje bezprawnie odebrać broń temu funkcjonariuszowi Policji, funkcjonariuszowi Straży Granicznej, żołnierzowi Żandarmerii Wojskowej lub innej osobie uprawnionej do jej posiadania – jeżeli okoliczności wymagają natychmiastowego działania. 2. Nie popełnia przestępstwa funkcjonariusz Policji, funkcjonariusz Straży Granicznej lub żołnierz Żandarmerii Wojskowej, który z naruszeniem zasad użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego w przypadku bezpośredniego i bezprawnego zamachu na nienaruszalność granicy państwowej, w sytuacji konieczności: 1) odparcia bezpośredniego i bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność funkcjonariusza Policji, funkcjonariusza Straży Granicznej, żołnierza Żandarmerii Wojskowej lub innej osoby lub 2) przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do zamachu na życie, zdrowie lub wolność funkcjonariusza Policji, funkcjonariusza Straży Granicznej, żołnierza Żandarmerii Wojskowej lub innej osoby, lub 3) przeciwstawienia się osobie niepodporządkowującej się wezwaniu do natychmiastowego porzucenia broni, materiału wybuchowego lub innego niebezpiecznego przedmiotu, którego użycie może zagrozić życiu, zdrowiu lub wolności funkcjonariusza Policji, funkcjonariusza Straży Granicznej, żołnierza Żandarmerii Wojskowej lub innej osoby, lub która usiłuje bezprawnie odebrać broń funkcjonariuszowi Policji, funkcjonariuszowi Straży Granicznej, żołnierzowi Żandarmerii Wojskowej lub innej osobie uprawnionej do jej posiadania – jeżeli okoliczności wymagają natychmiastowego działania, wydaje rozkaz użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego.

odpowiedniego rozkazu, który tym skutkował⁵. Kontratypy to okoliczności, która wyłącza bezprawność czynu zabronionego, a przez to i przestępność czynu, co Kodeks karny wyraża zwrotem „nie popełnia przestępstwa”. Czyn popełniony w ramach kontratypu, mimo że wyczerpuje ustawowe znamiona czynu zabronionego, jest legalny, a zatem nie jest sprzeczny z prawem i nie może stanowić przestępstwa⁶. Tym, co odróżnia obowiązujące już regulacje od nowo wprowadzonych, to dodatkowa możliwość wyłączenia odpowiedzialności karnej wobec m.in. funkcjonariusza państwowych, który nie tyle działa w zgodzie z zasadami użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej, względnie wydaje odpowiedni rozkaz, lecz te zasady narusza. W pierwszym (dotychczas obowiązującym) przypadku następuje zachowanie zgodne z zasadami użycie środka przymusu bezpośredniego lub broni palnej w zakresie realizacji zadań ustawowych, czyli stanowi on realizację obowiązków służbowych lub przysługujących uprawnień funkcjonariuszowi państwowemu⁷. W drugim przypadku zasady (bez wyraźnego wskazania ustawodawcy, które to zasady, a zatem wszystkie) nie są respektowane ze względu na okoliczności wymagające natychmiastowego działania ze strony funkcjonariusza z uwagi na bezpośredni i bezprawny zamach na nienaruszalność granicy państwowej.

Celem artykułu jest dokonanie oceny prawidłowości ustalenia przez ustawodawcę w uzasadnieniu projektu dotyczącego art. 10a u.o.ś.p w następującej kwestii – że w przepisie mamy do czynienia z kontratypami, czyli okolicznościami wyłączającymi bezprawność.

Kontratypy a okoliczności wyłączające winę

Na wstępie należy wyjaśnić motywy, dlaczego w ogóle w niniejszym opracowaniu podjęto się oceny prawidłowości wstępnego ustalenia przez ustawodawcę, że w przepisie art. 10a u.o.ś.p. mamy do czynienia z kontratypami, czyli okolicznościami wyłączającymi bezprawność. Skąd rodzą się wątpliwości autora co do niezasadności takiej klasyfikacji? Druga bowiem rodząca się z możliwości to uznanie, że w swej istocie wprowadzone przez ustawodawcę nowe instytucje mogą stanowić okoliczności wyłączające winę (będąc negatywnymi przesłankami zawinienia). Sama bowiem deklaracja ustawodawcy o zaszerogowaniu danych instytucji prawa karnego materialnego wydaje się być

⁵ Rządowy projekt ustawy...

⁶ A. Grześkowiak, [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, 2024, Legalis, komentarz do art. 25 k.k., teza 1.

⁷ Art. 5 u.o.ś.p.: Uprawniony do użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej, zwany dalej „uprawnionym”, może użyć środka przymusu bezpośredniego lub broni palnej lub wykorzystać je do celów określonych w niniejszej ustawie wyłącznie w zakresie realizacji zadań ustawowych podmiotu, w którym pełni służbę albo w którym jest zatrudniony.

dalece niewystarczająca. Z kolei dotychczas stosowane przez ustawodawcę sformułowania w części ogólnej Kodeksu karnego w niewielkim stopniu pomagają w rozróżnianiu obu rodzajów okoliczności. W tym miejscu należy przywołać pogląd Jarosława Majewskiego⁸, który zasadnie twierdzi, że trudno odróżnić okoliczności wyłączające bezprawność czynu od okoliczności wyłączających winę. Autor argumentuje, że w odniesieniu do obu tych typów okoliczności wyłączających odpowiedzialność karną, opisując ich zasadniczą funkcję, w przepisach Kodeksu karnego używa się tego samego zwrotu – „nie popełnia przestępstwa”. Samo umiejscowienie instytucji w innym akcie prawnym rangi ustawy wywodu tego nie zmienia. W rzeczonym przepisie art. 10a u.o.ś.p. normodawca bowiem także posłużył się zwrotem „nie popełnia przestępstwa”. Nawet dodatkowe ustalenie, że przepis statuujący daną okoliczność wyłączającą odpowiedzialność karną, w którym posłużono się zwrotem „nie popełnia przestępstwa”, nie zawiera określenia „czyn zabroniony”, nie może prowadzić do jednoznacznego wniosku, że chodzi o kontratyp. Sam zwrot, że sprawca „nie popełnia przestępstwa”, nie wskazuje bowiem, z jakich powodów następuje wyłączenie tej odpowiedzialności w przypadku zastosowania konstrukcji tam uregulowanych. Tym samym rozróżnienie na okoliczności wyłączające bezprawność (kontratypy) i okoliczności wyłączające winę – w przypadku braku posłużenia się przez ustawodawcę dodatkowo określeniem „czyn zabroniony” – ma w zasadzie charakter umowny. Z treści tych uregulowań nie wynika wtedy *expressis verbis*, z jakiego powodu dochodzi do wyłączenia odpowiedzialności karnej. To przesłanki (warunki) stosowania danych instytucji określają prawnokarny charakter tych okoliczności. Również analiza motywów ustawodawcy natury faktycznej i normatywnej dla wyłączenia reakcji prawnokarnej dla danego zachowania może być pomocna przy konstatacji, jak należy zakwalifikować daną okoliczność. Z rozróżnieniem płaszczyzn bezprawności czynu oraz zawinienia związane są dla sprawcy określone konsekwencje prawnokarne. Mimo że zarówno okoliczności wyłączające bezprawności, jak i okoliczności wyłączające winę finalnie prowadzą do wyłączenia przestępczości czynu i eliminują możliwość skazania i wymierzenia kary, to jednak popełnienie bezprawnego czynu w wypadku ustalenia braku winy może pociągać za sobą określone konsekwencje dla sprawcy, np. aktualizuje się możliwość stosowania obrony koniecznej przed bezprawnym zamachem na jakiegokolwiek dobro chronione prawem. Konsekwencją bowiem ustalenia, że zachodzi okoliczność wyłączająca bezprawność czynu jest to, iż działanie ma charakter legalny i inne osoby mają obowiązek je znosić. Natomiast gdy mamy do czynienia z okolicznością wyłączającą winę, sam czyn sprawcy pozostaje bezprawny i może być odpierany przez inne osoby⁹.

⁸ J. Majewski, [w:] J. Majewski (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, 2024, Lex, komentarz do rozdziału III Kodeksu karnego, teza 5.

⁹ Por. L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2013, s. 128.

Przy rozróżnieniu, z którą ze wskazanych instytucji mamy do czynienia w art. 10 u.o.ś.p., należy zauważyć, że w przypadku przynajmniej części kontratypów u ich podstaw znajduje się kolizja dóbr¹⁰. Charakteryzuje się ona tym, że nie można uratować wszystkich kolidujących ze sobą dóbr. Sam warunek konieczności jest różny w zależności od poszczególnych kontratypów¹¹. Marta Romańczuk-Grącka podaje, że „kontratypy jako szczególnego rodzaju ustawowe dozwolenia na przekroczenie w określonych okolicznościach typowego zakazu, realizowane są w sytuacji kolizji dóbr podlegających prawnej ochronie, gdy z uwagi na brak możliwości uwzględnienia i poszanowania obu skonfliktowanych wartości konieczne jest poświęcenie jednej z nich w celu ochrony drugiej”¹². Sposoby rozstrzygnięcia kolizji dóbr są zdywersyfikowane i zależą od funkcji i celów danej okoliczności¹³. Przy uzasadnieniu istnienia określonego kontratypu należy brać również pod uwagę racje natury społecznej, etycznej i celowościowej¹⁴. Witold Zontek trafnie konkluduje, że „istota kontratypów sprowadza się do kompleksowej konstrukcji normatywnej zawierającej zestaw racji pozwalających na uznanie, iż w razie ziszczenia tych przesłanek w zestawieniu z konkretnym typem czynu zabronionego odpadają aksjologiczne podstawy uznania zachowania za zabronione (usprawiedliwienie)”¹⁵.

Z kolei w przypadku okoliczności wyłączających winę regulacje prowadzą do braku przestępności czynu ze względu na brak możliwości przypisania sprawcy winy. Andrzej Zoll uznaje w tym względzie, że winę rozumieć w tym ujęciu należy zgodnie z sensem nadawanym jej przez tzw. czystą teorię normatywną, czyli jako „zarzut, że sprawca w czasie swego bezprawnego karalnego i karygodnego zachowania nie dał posłuchu normie prawnej, pomimo iż można tego było od niego wymagać”¹⁶. Tym samym mimo że czyn sprawcy jest bezprawny, karalny, karygodny, to ze względu na brak winy nie stanowi przestępstwa. Jeżeli przyjmiemy, iż wina jako wadliwość procesu tworzenia decyzji woli zależy od pewnych okoliczności, to brak którejkolwiek z tych okoliczności powoduje, że nie zachodzi naganność procesu tworzenia woli, a zatem nie istnieje podstawa przyjęcia winy. Podmiot nie jest wtedy zdolny do zawinienia. Istota elementów o tym przesądzających jest po części zróżnicowana,

¹⁰ Por. A. Marek, *Obrona konieczna. Teoria i orzecznictwo*, Warszawa 2008, s. 29.

¹¹ A. Zoll, W. Wróbel, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2010, s. 340.

¹² M. Romańczuk-Grącka, *Pojęcie i funkcje przymusu psychicznego w prawie karnym*, Warszawa 2020, s. 261–262.

¹³ W. Zontek, [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część ogólna*, 2021, Legalis, komentarz do rozdziału III Kodeksu karnego, teza B.5.

¹⁴ J. Lachowski, [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Komentarz. Część ogólna*, t. 1, Warszawa 2011, s. 775.

¹⁵ W. Zontek, [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny...*, 2021, komentarz do rozdziału III Kodeksu karnego, teza B.7.

¹⁶ A. Zoll, [w:] W. Wróbel, A. Zoll, *Kodeks karny. Komentarz. Część ogólna*, t. 1, cz. 1, Warszawa 2016, s. 46–49.

z dominacją czynników (przesłanek) psychologicznych¹⁷. Należy podkreślić, że okoliczności wyłączające winę nie zmieniają oceny samego zachowania się sprawcy, ale zmieniają ocenę decyzji woli o takim zachowaniu z negatywnej, na taką która nie uzasadnia potępienia sprawcy. Zdaniem Marcina Wiącka jest to efekt związanego z realizacją przesłanek okoliczności wyłączającej winę domniemania nieznoszącego przeciwdowodu braku możliwości po stronie sprawcy zachowania się zgodnie z wymogami skierowanymi do niego przez prawo. Do wyłączenia winy po stronie sprawcy dochodzi z uwagi na brak możliwości wymagania od niego, żeby podjął się zachowania negatywnie ocenionego społecznie¹⁸.

Kontratyp użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej¹⁹

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.²⁰ w art. 41 ust. 1 gwarantuje każdemu obywatelowi prawo do nietykalności cielesnej, tym samym stanowiąc, że naruszenie tego prawa może nastąpić jedynie w sytuacjach określonych w drodze regulacji ustawowych. Funkcjonariusz państwowy, stosując środki przymusu bezpośredniego, w sposób radykalny ingeruje w sferę praw i wolności obywatelskich. Podstawy prawne stosowania przymusu bezpośredniego, w tym użycia broni palnej, to zatem przepisy dające funkcjonariuszom państwowym prawo do używania określonych rodzajów środków, określające także szczegółowe zasady, przypadki i sposoby posługiwania się nimi. Uchylenie przestępności czynu funkcjonariusza wynika z zasady niesprzeczności systemu prawnego – to, co jest dozwolone przez prawo, nie może być jednocześnie bezprawiem²¹. Innymi słowy, przepis prawa zezwalać może, przy spełnieniu pewnych dodatkowych warunków, na zachowania wyczerpujące znamiona czynu zabronionego określone przez konkretną normę prawnokarną²². Z uwagi na subsydiarny charakter prawa karnego w stosunku do innych dyscyplin porządku prawnego wystąpienie w ustawie należącej do innej niż prawo kar-

¹⁷ T. Bojarski, J.K. Gierowski, J. Lachowski, J. Majewski, L.K. Paprzycki, Ł. Pohl, [w:] L. Paprzycki (red.), *Nauka o przestępstwie. Wyłączenie i ograniczenie odpowiedzialności karnej*, seria: System Prawa Karnego, t. 4, Warszawa 2016, s. 569.

¹⁸ Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu usprawnienia działań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji oraz Straży Granicznej na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa, druk senacki nr 125, druki sejmowe nr 471, 471-A, 505 i 505-A, 19 lipca 2024 r., s. 15–16.

¹⁹ Szerzej: K. Frąckowiak, *Kontratyp stosowania służbowej broni palnej przez funkcjonariuszy państwowych w świetle ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej z dnia 24 maja 2013 r.*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2014, nr 2(270), s. 63–84.

²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

²¹ R. Jakubowski, *Użycie broni palnej. Interpretacje prawne i praktyczne*, Słupsk 1999, s. 7.

²² Ibidem.

ne dziedziny prawa generalnego zezwolenia na zachowanie realizujące znamiona typu czynu zabronionego określonego w prawie karnym stanowi wyłączenie odpowiedzialności karnej, oczywiście przy zachowaniu warunków określonych w normie wprowadzających przedmiotowe zezwolenie²³.

Szczególne uprawnienia i obowiązki w zakresie stosowania użycia środków przymusu bezpośredniego lub służbowej broni palnej przez funkcjonariuszy państwowych w polskim prawie karnym określane są mianem kontratypu pozakodeksowego. Przedmiotowy kontratyp pozakodeksowy musi spełniać pewne warunki, wspólne dla wszelkiego rodzaju uprawnień i obowiązków funkcjonariuszy. Do warunków tych należy zaliczyć działanie w ramach kompetencji określonej przepisami prawa, właściwość rzeczową i miejscową oraz istnienie w danej sytuacji podstawy prawnej i faktycznej dla dokonania przedsięwziętej czynności²⁴.

Kontratyp działania w zakresie uprawnień i obowiązków przy stosowaniu środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej uchyla w szczególności bezprawność działań wyczerpujących formalnie znamiona przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu. Dopiero wyjście swoim zachowaniem poza ramy kontratypu poprzez naruszenie zasad stosowania środków przymusu bezpośredniego pozwala na rozważenie możliwości zastosowania instytucji zawartej art. 10a u.o.ś.p. przez organy stosujące prawo wobec funkcjonariusza państwowego, gdy doszło przy tym do bezpośredniego i bezprawnego zamachu na nienaruszalność granicy państwowej, zaś funkcjonariusz używał tych środków lub broni palnej lub je wykorzystywał w związku z wykonywaniem czynności lub zadań służbowych określonych w tym przepisie, względnie wydał stosowny rozkaz takiego użycia lub wykorzystania.

Wskazana ustawa w art. 4 pkt 6, 7 i 10 zawiera definicje legalne odnośnie do pojęć związanych ze stosowaniem środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. W przypadku broni palnej ustawodawca wprowadza rozróżnienie między „użyciem” a „wykorzystaniem” – w zależności od tego, czy oddanie strzału następuje w kierunku człowieka. Przez pojęcie „użycie środka przymusu bezpośredniego” rozumieć należy zaś zastosowanie środka przymusu bezpośredniego wobec osoby. W zastosowaniu terminu „użycie broni palnej” chodzi z kolei o oddanie strzału w kierunku osoby z zastosowaniem amunicji penetracyjnej, a przez „wykorzystanie broni palnej” należy rozumieć oddanie strzału z zastosowaniem amunicji penetracyjnej w kierunku zwierzęcia, przedmiotu lub w innym kierunku niestwarzającym zagrożenia dla osoby.

W treści art. 6 i 7 u.o.ś.p. zostały ujęte normy kompetencyjne użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Wymuszają

²³ A. Zoll, K. Buchała, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1–116 Kodeksu karnego*, Kraków 1998, s. 204.

²⁴ A. Marek, J. Satko, *Okoliczności wyłączające bezprawność czynu. Przegląd problematyki. Orzecznictwo (SN 1918–99). Piśmiennictwo*, Kraków 2000, s. 40.

one na funkcjonariuszach państwowych określony sposób działania od momentu podjęcia decyzji o zastosowaniu broni palnej do jej użycia przeciwko konkretnej osobie lub jej wykorzystaniu. Zgodnie z art. 6 u.o.ś.p. środków przymusu bezpośredniego używa się lub wykorzystuje się je w sposób niezbędny do osiągnięcia celów tego użycia lub wykorzystania, proporcjonalnie do stopnia zagrożenia, wybierając środek o możliwie jak najmniejszej dolegliwości. Broni palnej używa się lub wykorzystuje się ją wyłącznie, jeżeli użycie lub wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego okazało się niewystarczające do osiągnięcia celów tego użycia lub wykorzystania albo nie jest możliwe ze względu na okoliczności zdarzenia. Z kolei zgodnie z art. 7 u.o.ś.p. środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej używa się lub wykorzystuje się je w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę. Od użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej należy odstąpić, gdy cel ich użycia lub wykorzystania został osiągnięty. Środków przymusu bezpośredniego używa się lub wykorzystuje się je z zachowaniem szczególnej ostrożności, uwzględniając ich właściwości, które mogą stanowić zagrożenie życia lub zdrowia uprawnionego lub innej osoby. Podejmując decyzję o użyciu lub wykorzystaniu broni palnej, należy postępować ze szczególną rozwagą i traktować jej użycie jako środek ostateczny.

Kompleksowa analiza treści przepisów art. 6 i 7 u.o.ś.p. wraz przepisami z rozdziału 2 *Środki przymusu bezpośredniego* i rozdziału 3 *Bronń palna*, doprecyzowujących warunki stosowania środków przymusu, pozwala na sformułowanie podstawowych zasad, których należy przestrzegać przy posługiwaniu się (użyciu lub wykorzystaniu) środkami przymusu bezpośredniego (zarówno przed podjęciem decyzji o użyciu przymusu, jak też w czasie jego stosowania), aby można było mówić o działaniach funkcjonariuszy państwowych w ramach kontratyapu pozakodeksowego – działaniach w ramach uprawnień i obowiązków. W tym sensie chodzi o zasady użycia środków przymusu. Najważniejsze z nich to zasady celowości, ostrzeżenia, niezbędności oraz minimalizacji skutków. Zasada celowości oznacza, że stosowanie przymusu bezpośredniego bądź w ogóle, bądź w postaci konkretnego środka musi wynikać z uzasadnionej okolicznościami potrzeby (naruszenia bezpieczeństwa lub porządku) oraz zmierzać do osiągnięcia określonego celu (zmuszenia do podporządkowania się poleceniom wydanym na podstawie prawa). Jeżeli sytuacja tego wymaga, mogą być stosowane jednocześnie różne środki przymusu bezpośredniego. Zasada ostrzeżenia polega na obowiązku wcześniejszego wezwania do zachowania się zgodnego z prawem a następnie uprzedzenia o użyciu przymusu, gdy wezwanie to okaże się bezskuteczne. Zasada ta nie obowiązuje, gdy zachodzi konieczność natychmiastowego działania, tzn. jeżeli zwłoka groziłaby niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia ludzkiego. Zasada niezbędności nakazuje stosowanie przymusu tylko w granicach niezbędnych do usunięcia zagrożenia. Odstępuje od użycia środka przymusu, gdy zagrożenie

minęło (osoba podporządkowała się poleceniu) albo gdy użycie środków przymusu nie przyniosło, i wiadomo, że nie przyniesie, pożądanego skutku. Zasada minimalizacji skutków formułuje obowiązek używania środków przymusu bezpośredniego w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą dolegliwość, w szczególności nie powodujący uszkodzenia ciała lub rozstroju²⁵.

Naruszenie owych zasad aktualizuje dopiero potencjalną możliwość zastosowania instytucji zawartej art. 10a u.o.ś.p. przez organy stosujące prawo wobec funkcjonariusza państwowych, tj. gdy doszło przy tym do bezpośredniego i bezprawnego zamachu na nienaruszalność granicy państwowej, zaś funkcjonariusz używał tych środków lub broni palnej lub je wykorzystywał w związku z wykonywaniem czynności lub zadań służbowych określonych w tym przepisie, względnie wydał stosowny rozkaz takiego użycia lub wykorzystania. Zauważyć przy tym należy, że przepis art. 10a u.o.ś.p. stanowi podstawę do wylączenia odpowiedzialności karnej funkcjonariuszy państwowych za naruszenie zasad w stosunku do wszystkich zasad użycia środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej, a nie jedynie do wybranych przez ustawodawcę, albowiem brak takowego zawężenia w analizowanym przepisie.

Podsumowanie

Należy zrekapitulować warunki (przesłanki) stosowania instytucji wprowadzonych przez ustawodawcę w art. 10a u.o.ś.p. dotyczących zasad użycia środków przymusu bezpośredniego i broni na granicy państwowej RP w kontekście okoliczności uchylających przestępność czynu.

Pierwsza instytucja (art. 10a ust. 1 u.o.ś.p.) dotyczy sytuacji, w której funkcjonariusz państwowy (funkcjonariusz Policji, funkcjonariusz Straży Granicznej, żołnierz Żandarmerii Wojskowej) z naruszeniem zasad (tj. zasady celowości, ostrzeżenia, niezbędności oraz minimalizacji skutków) samodzielnie używa lub wykorzystuje środki przymusu bezpośredniego lub broń palną. Druga instytucja (art. 10a ust. 2 u.o.ś.p.) opisuje sytuację, w której funkcjonariusz państwowy z naruszeniem zasad użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego wydaje rozkaz użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego. W przypadku obu instytucji okolicznością usprawiedliwiającą owo naruszenie reguł postępowania (zasad) jest wymóg natychmiastowego działania istniejący po stronie funkcjonariusza państwowego. W przypadku obu instytucji każdorazowo musi aktywować się również warunek zaistnienia w stanie faktycznym bezpośredniego i bezprawnego zamachu na nienaruszalność granicy państwowej. Ponadto funkcjonariusz musi używać

²⁵ Por. M. Goettel, *Podręcznik policjanta. Uprawnienia policjanta. Stosowanie środków przymusu bezpośredniego. Część 2B*, Szczytno 1996, s. 8–9.

tych środków lub broni palnej lub je wykorzystywać w związku z wykonywaniem czynności lub zadań służbowych. Ustawodawca sprecyzował te czynności i zadania służbowe w sposób szczegółowy. Jest to:

1) odpieranie bezpośredniego i bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność tego funkcjonariusza Policji, funkcjonariusza Straży Granicznej, żołnierza Żandarmerii Wojskowej lub innej osoby lub

2) przeciwdziałanie czynnościom zmierzającym bezpośrednio do zamachu na życie, zdrowie lub wolność tego funkcjonariusza Policji, funkcjonariusza Straży Granicznej, żołnierza Żandarmerii Wojskowej lub innej osoby, lub

3) przeciwstawienie się osobie niepodporządkowującej się wezwaniu do natychmiastowego porzucenia broni, materiału wybuchowego lub innego niebezpiecznego przedmiotu, którego użycie może zagrozić życiu, zdrowiu lub wolności tego funkcjonariusza Policji, funkcjonariusza Straży Granicznej, żołnierza Żandarmerii Wojskowej lub innej osoby, lub która usiłuje bezprawnie odebrać broń temu funkcjonariuszowi Policji, funkcjonariuszowi Straży Granicznej, żołnierzowi Żandarmerii Wojskowej lub innej osobie uprawnionej do jej posiadania.

Prawnokarna analiza wskazuje, że ustawodawca dokonuje zawężenia stosowania instytucji do czynności funkcjonariusza państwowego związanych z ochroną zewnętrznej granicy państwa. Przepis art. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej z dnia 12 października 1990 r. (dalej jako u.o.o.g.p) zawiera definicję ustawową granicy Rzeczypospolitej Polskiej, którą określa jako powierzchnię pionową przechodzącą przez linię graniczną, oddzielającą terytorium państwa polskiego od terytoriów innych państw i od morza pełnego. Granica państwowa rozgranicza również przestrzeń powietrzną, wody i wnętrze ziemi²⁶. Obowiązkiem każdego państwa ustanawianym przez prawo wewnętrzne jest ochrona jego granic. W celu ochrony polskiej granicy państwowej ustanawia się – zgodnie z art. 8 u.o.o.g.p. – m.in. pas drogi granicznej, czyli obszar o szerokości 15 m, licząc w głąb kraju od linii granicy państwowej lub od brzegu wód granicznych albo brzegu morskiego. Przekroczenie granicy państwowej w sposób bezprawny, czyli niezgodnie z zasadami przekraczania granicy państwowej, określonymi w rozdziale 3 u.o.o.g.p., godzi w jej nienaruszalność. Innymi słowy, potencjalny sprawca dopuszcza się wtedy zamachu na nienaruszalność granicy państwowej i może realizować swoim zachowaniem m.in. typy czynów zabronionych określone w art. 49a Kodeksu wykroczeń (wykroczenie nielegalnego przekroczenia granicy państwowej bez zezwolenia)²⁷, jak i art. 264 Kodeksu karnego (przestępstwo nielegalnego przekroczenia granicy państwowej)²⁸. Oba czyny zabronione chronią bowiem nienaruszalność

²⁶ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 388).

²⁷ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2119).

²⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 17).

granicy państwowej przed jej bezprawnym przekraczaniem, co stanowi bezpośredni przedmiot ich ochrony²⁹.

W przypadku analizowanej instytucji wylączenia odpowiedzialności karnej funkcjonariusza państwowego za użycie środków przymusu bezpośrednio lub broni palnej na granicy państwowej RP nie mamy do czynienia z wartościowaniem dóbr prawnych. W ramach obu instytucji każdorazowo bowiem przesłanką uzasadniającą naruszenie zasad użycia środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej są „okoliczności wymagające natychmiastowego działania” (wówczas należy upatrywać prawnokarnego usprawiedliwienia naruszenia zasad przez funkcjonariusza). Zwrot „jeżeli okoliczności wymagają natychmiastowego działania” ma przy tym charakter blankietowy. W ocenie autora niniejszego opracowania bliżej im do opisu anormalnej sytuacji motywacyjnej sprawcy. Pojęcie „anormalnej sytuacji motywacyjnej” ma – zdaniem Andrzeja Zolla i Włodzimierza Wróbla – co do zasady charakter zbiorczy, opisując zespół negatywnych przesłanek przypisania zawinienia. Są one ujęte zarówno w części ogólnej kodeksu karnego, jak i części szczególnej, ale wydaje się, że nie ma przeszkód, aby mogły zostać one umiejscowione przez ustawodawcę w innych aktach prawnych. Zatem niezależnie od miejsca umieszczenia w systemie prawa danej instytucji można dokonać jej ewentualnej klasyfikacji jako anormalnej sytuacji motywacyjnej. Wspólną cechą tych instytucji jest odniesienie się do szczególnej sytuacji motywacyjnej człowieka, która cechuje się dominującym motywem wpływającym istotnie na treść podejmowanej przez niego decyzji woli. Motyw jest na tyle silny, że rodzi domniemanie braku możliwości zachowania się zgodnie z prawem. Nie można bowiem wymagać od człowieka, by przeciwstawił się temu motywowi i wybrał zachowanie zgodne z prawem³⁰.

Tym samym jednym z warunków przypisania winy sprawcy czynu zabronionego jest wymagalność zgodnego z prawem zachowania się, którą uchylać może znalezienie się człowieka w obliczu niebezpieczeństwa, sytuacji kryzysowej, ostrego konfliktu interesów, a więc anormalnej sytuacji motywacyjnej. W tym sensie zaklasyfikowanie okoliczności wymagających natychmiastowego działania jako anormalnej sytuacji motywacyjnej wynika z tego, że naruszenie ustanowionych zasad (a zarazem niemożność zachowania się w określonym stanie faktycznym zgodnie z nałożonymi na niego obowiązkami), w ocenie autora, przemawia za negatywną oceną społeczną tego zachowania funkcjonariusza, który godzi swoim zachowaniem w dobro prawne jakim jest życie, zdrowie lub wolność innej osoby. Przy jednoczesnym stwierdzeniu, że z uwagi na tę anormalną sytuację motywacyjną nie można od funkcjonariusza wymagać innego zachowania (innej decyzji). Nie mamy zatem tu do czynienia

²⁹ Szerzej: M. Jachimowicz, *Nowe zasady odpowiedzialności za nielegalne przekroczenie granicy RP*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 5, s. 49–64.

³⁰ A. Zoll, W. Wróbel, *Polskie prawo karne...*, s. 396.

z sytuacją kontratypową, jak w przypadku działania w ramach swoich uprawnień i realizacji obowiązków, gdzie kolizja dóbr przemawia za pozytywną oceną społeczną zachowania się sprawcy, albowiem wtedy działa on zgodnie z zasadami (z nałożonymi na niego obowiązkami) w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Zrozumiałe jest, że w sytuacji kryzysowej funkcjonariusz nie ma czasu do namysłu. Musi działać niejako automatycznie, zgodnie z wyuczonym schematem, który jednak powinien uwzględniać odpowiednie zasady użycia środków przymusu lub broni palnej. Jeśli zachowanie sprawcy tych zasad nie uwzględnia, nie można mówić o okoliczności wyłączającej bezprawność.

Reasumując, należy uznać, że konsekwencją zachowania się funkcjonariusza państwowego zgodnie z dyspozycją instytucji określonych w przepisie w art. 10 ust. 1 lub ust. 2 u.o.ś.p. będzie wyłączenie odpowiedzialności karnej (sprawca „nie popełnia przestępstwa”) jako okoliczności wyłączającej winę sprawcy, nie zaś bezprawność popełnionego czynu.

Wykaz literatury

- Frąckowiak K., *Kontratyp stosowania służbowej broni palnej przez funkcjonariuszy państwowych w świetle ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej z dnia 24 maja 2013 r.*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2014, nr 2(270).
- Gardocki L., *Prawo karne*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Goettel M., *Podręcznik policjanta. Uprawnienia policjanta. Stosowanie środków przymusu bezpośredniego. Część 2B*, Wyd. WSPol, Szczytno 1996.
- Grześkowiak A., Wiak K. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, 2024, Legalis.
- Jachimowicz M., *Nowe zasady odpowiedzialności za nielegalne przekroczenie granicy RP*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 5.
- Jakubowski R., *Użycie broni palnej. Interpretacje prawne i praktyczne*, Wyd. WSPol, Słupsk 1999.
- Królikowski M., Zawłocki R. (red.), *Kodeks karny. Część ogólna*, 2021, Legalis.
- Królikowski M., Zawłocki R. (red.), *Kodeks karny. Komentarz. Część ogólna*, t. 1, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Majewski J. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, 2024, Lex.
- Marek A., *Obrona konieczna. Teoria i orzecznictwo*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Marek A., Satko J., *Okoliczności wyłączające bezprawność czynu. Przegląd problematyki. Orzecznictwo (SN 1918–99). Piśmiennictwo*, Zakamycze, Kraków 2000.
- Paprzycki L. (red.), *Nauka o przestępstwie. Wyłączenie i ograniczenie odpowiedzialności karnej*, seria: System Prawa Karnego, t. 4, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Romańczuk-Grącka M., *Pojęcie i funkcje przymusu psychicznego w prawie karnym*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Wróbel W., Zoll A., *Kodeks karny. Komentarz. Część ogólna*, t. 1, cz. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Zoll A., Buchała K., *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1–116 Kodeksu karnego*, Zakamycze, Kraków 1998.
- Zoll A., Wróbel W., *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Znak, Kraków 2010.

Summary

Exclusion of criminal liability of a state official for the use of direct coercive measures or firearms at the state border of the Republic of Poland – outline of the issue

Keywords: criminal law, firearm, police officer, Border Guard officer, Military Police soldier, *counter-type*, circumstance excluding guilt.

The study discusses the premises for applying a new institution of criminal law, which is the exclusion of criminal liability of a state official for the use of direct coercive measures or firearms on the state border of the Republic of Poland, included in art. 10a of the Act of 24 May 2013 on direct coercive measures and firearms. The article aims to assess the correctness of the legislator's determination in art. 10a of the Act on the Protection of Personal Data we are dealing with *contra-types*, i.e. circumstances excluding illegality. An alternative possibility is to recognise that the new institution introduced by the legislator constitutes a circumstance excluding the perpetrator's guilt. The author approves of the latter possibility.

Ewelina Gębka

Akademia Nauk Stosowanych im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach

ORCID: 0009-0009-7129-5911

ewelina_gebka@wp.pl

Skargi obywateli na rozstrzygnięcia lokalne organów samorządowych. Zagadnienia wybrane

W polskim porządku prawnym ustawodawca przewidział w sytuacji naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia aktem organu samorządu terytorialnego możliwość zaskarżenia przedmiotowego aktu do sądu administracyjnego. Prawo do wniesienia tego środka prawnego – w doktrynie i w orzecznictwie nazywanego „skargą obywatelską”¹ – przewidują przepisy wszystkich trzech ustaw regulujących ustrój samorządu terytorialnego. Przepisy art. 101 ustawy o samorządzie gminnym², art. 87 ustawy o samorządzie powiatowym³ oraz art. 90 ustawy o samorządzie województwa⁴ są zatem podstawą prawną wniesienia skargi do sądu administracyjnego na poziomie gminy, powiatu i województwa⁵.

Rzeczona skarga jest jednym z instrumentów umożliwiających uruchomienie sądowej kontroli, mającej na celu zbadanie zgodności z prawem uchwa-

¹ Tak m.in.: D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 19; M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017, s. 450–456.

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.), dalej jako u.s.g.

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107), dalej jako u.s.p.

⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 566), dalej jako u.s.w.

⁵ Skargi na akty wydane po 1 czerwca 2017 r. podlegają procedurze zaskarżenia zgodnie z obecną treścią art. 101 u.s.g. (art. 87 u.s.p. i art. 90 u.s.w.), a zatem są wnoszone bez potrzeby ich poprzedzenia wezwaniem do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Natomiast wymogiem poprzedzającym wniesienie skargi na akty wydane do 1 czerwca 2017 r. jest bezskuteczne wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia.

ły (zarządzenia) organu jednostki samorządu terytorialnego⁶. Jest to środek służący do ochrony obywateli przed skutkami przekroczenia przez jednostkę samorządu terytorialnego granic swojej samodzielności wyznaczonych przepisami prawa, ze szkodą dla uprawnień danego podmiotu w sferze administracji publicznej⁷. Celem artykułu jest analiza i ocena regulacji prawnych dotyczących tej instytucji oraz ukazanie korzyści płynących z jej zastosowania, w szczególności tego, że za jej pośrednictwem obywatele mają możliwość partycypowania w samorządowych procesach decyzyjnych.

Ustawodawca określił jednak ograniczenia, zarówno w zakresie podmiotowym⁸, jak i w zakresie przedmiotowym, odnośnie do wnoszenia skarg obywatelskich. Jak podnosi Joanna Jagoda, „ograniczenia te uzasadnione są ochroną samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Jak się wydaje, nielimitowany dostęp do omawianego środka prawnego – choć z jednej strony pozwałaby działać wszystkim osobom chcącym angażować się na rzecz dobra wspólnego, tj. w interesie publicznym – mogłby powodować niemożliwe do przyjęcia koszty, związane z blokowaniem każdego niemal aktu wydanego przez organy jednostek samorządu terytorialnego”⁹.

Zakres podmiotowy skargi obywatelskiej obejmuje *de facto* każdego¹⁰, w tym mieszkańca danej jednostki samorządu terytorialnego¹¹. Ustawodawca uzależnił możliwość wnoszenia tych skarg od spełnienia przesłanki wykazania

⁶ A. Budnik, M.J. Czubkowska, *Zaskarżanie uchwał dotyczących gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 127.

⁷ Zob. B. Dolnicki, [w:] B. Dolnicki (red.), *Samorząd województwa. Komentarz*, 2023, Lex, art. 90.

⁸ NSA w wyroku z 8 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3068/14, Lex nr 2143538 podniósł, że prawo do sądu nie jest prawem absolutnym i może podlegać ustawowym ograniczeniom: podmiotowym (w zakresie legitymacji procesowej określonych podmiotów), przedmiotowym (określone kategorie spraw), formalnym (np. przymus adwokacki) czy finansowym (koszty sądowe). Takie ograniczenia podmiotowe wprowadza przepis art. 101 ust. 1 u.s.g., kształtując w sposób szczególny legitymację do wniesienia skargi na uchwałę lub zarządzenie podjęte przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej.

⁹ Zob. J. Jagoda, [w:] B. Dolnicki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Portugalii. Analiza prawnooporównawcza*, Warszawa 2015, s. 179. Szerzej na ten temat: P. Chmielnicki, *Skarga obywatelska a granice samodzielności samorządu powszechnego*, [w:] M. Stec, M. Mączyński (red.), *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, Warszawa 2011, s. 244–263.

¹⁰ Nie jest uprawniony do wniesienia skargi na uchwałę rady ani wójt działający w interesie publicznym (zob. postanowienie NSA z 8 października 2013 r., sygn. akt II OSK 2351/13, Lex nr 1398162), ani radny uczestniczący w podejmowaniu uchwały, chyba że powołuje się na naruszenie swojego własnego indywidualnego interesu prawnego – zob. wyrok WSA w Gliwicach z 8 listopada 2017 r., sygn. akt IV SA/GI 201/17, Lex nr 2396877.

¹¹ W gminie i w powiecie skargę można wnieść indywidualnie lub zbiorowo (art. 101 ust. 2a u.s.g. oraz art. 87 ust. 3 u.s.p.). Szerzej na ten temat zob. P. Daniel, *Zaskarżenie do sądu administracyjnego uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego przez grupę mieszkańców – uwagi na tle stosowania przez sądy administracyjne art. 101 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 7–8, s. 61–71. Natomiast w województwie dopuszczalna jest tylko skarga indywidualna.

naruszenia interesu prawnego¹². Nie wystarczy zatem jedynie wykazanie się indywidualnym interesem prawnym, lecz wymagane jest także wykazanie się zaistniałym w dacie wnoszenia skargi naruszeniem tego interesu prawnego¹³.

Pojęcie interesu prawnego nie jest zdefiniowane normatywnie. W doktrynie i w orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że interes prawny ma zawsze wynikać z normy prawnej. Co do zasady ma to być norma prawa materialnego¹⁴. Nie chodzi zatem o jakikolwiek interes, tylko o taki interes prawny, który może być wywiedziony z normy prawa materialnego. W orzecznictwie dopuszcza się jednak wyjątkowo wywodzenie tego interesu także z przepisów prawa procesowego i prawa ustrojowego¹⁵.

Źródłem interesu prawnego i legitymacji skargowej może być nie tylko prawo administracyjne, lecz także prawo cywilne, np. prawo własności i inne prawa rzeczowe, z których można wyprowadzić legitymację do zaskarżenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁶.

Interes prawny musi mieć charakter indywidualny (tzn. dotyczący konkretnej osoby), osobisty (tj. własny i zindywidualizowany), realny oraz dotyczyć wprost i bezpośrednio podmiotu kwestionującego dany akt. Bezpośredniość interesu prawnego polega na bezpośredniości związku między sytuacją danego podmiotu a normą prawa materialnego, z której wywodzony jest jego interes prawny, natomiast jego realność oznacza, że nie może to być tylko interes przewidywalny w przyszłości, hipotetyczny, ale interes już rzeczywiście istniejący¹⁷.

Naruszenie interesu prawnego oznacza istnienie związku między prawnie gwarantowaną, konkretną i indywidualną sytuacją prawną skarżącego a zaskarżonym aktem, polegającego na tym, że zaskarżany akt narusza jego interes prawny, a więc że poprzez naruszenie prawa jednocześnie negatywnie wpływa na jego sferę prawnomaterialną wynikającą z konkretnie wskazane-

¹² Pojęcie uprawnienia nie stanowi samodzielnego pojęcia prawnego, zawiera się w pojęciu interesu prawnego – zob. D. Dąbek, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, 2022, Lex, art. 101; B. Dolnicki, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, 2020, Lex, art. 87; B. Dolnicki, [w:] B. Dolnicki (red.), *Samorząd terytorialny...*, art. 90.

¹³ Zob. wyrok NSA z 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 3398/19, Lex nr 3056349; wyrok WSA w Olsztynie z 3 października 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 707/17, Lex nr 2375355; wyrok WSA we Wrocławiu z 17 października 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 237/17, Lex nr 2388424.

¹⁴ Wyrok NSA z 7 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 84/08, Lex nr 448119.

¹⁵ Zob. wyrok NSA z 10 września 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1498/02, Lex nr 74731. Szerzej na ten temat: W. Kisiel, *Legitymacja jednostki do zaskarżania uchwał samorządowych (w orzecznictwie sądów administracyjnych)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 3, s. 33–54.

¹⁶ Zob. wyroki NSA: z 10 stycznia 2008 r., sygn. akt II OSK 1335/07, Lex nr 463935; z 11 stycznia 2008 r., sygn. akt II OSK 1413/07, Lex nr 463987; z 4 września 2008 r., sygn. akt II OSK 133/08, Lex nr 459347.

¹⁷ Wyrok NSA z 1 marca 2005 r., sygn. akt OSK 1437/04, Lex nr 151236.

go przepisu prawa materialnego, np. nakłada na niego pewne obowiązki lub pozbawia go pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację¹⁸. Chodzi zatem o takie naruszenie subiektywnie pojmowanego przez skarżącego jego interesu, które obiektywnie polega na nieprzestrzeganiu przez organ norm prawnych powszechnie obowiązujących¹⁹. Naruszenie powinno być więc wyraźne, bezpośrednie, realne i indywidualne, odnoszące się do określonej normy prawnej i konkretnego podmiotu²⁰.

Obowiązek wykazania naruszenia interesu prawnego spoczywa na skarżącym. Wnoszący skargę w trybie art. 101 u.s.g. (art. 87 u.s.p. oraz art. 90 u.s.w.) musi wykazać, że istnieje związek między jego prawnie gwarantowaną sytuacją a zaskarżoną uchwałą, polegający na tym, że skarżony akt narusza jego interes prawny²¹. Skarżący musi więc wykazać, w jaki sposób doszło do naruszenia jego prawem chronionego interesu²². Niewykazanie przez wnoszącego skargę naruszenia jego interesu prawnego powoduje skutek w postaci odrzucenia skargi przez sąd (art. 58 § 1 pkt 5a ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²³).

Zakres przedmiotowy skargi obywatelskiej obejmuje akty (uchwały, zarządzenia) podjęte przez organy gminy (powiatu, województwa) w sprawach z zakresu administracji publicznej. Należy jednak zwrócić uwagę na treść przepisów ustaw samorządowych. Otóż art. 101 u.s.g. posługuje się terminem „uchwała lub zarządzenie”, art. 87 u.s.p. – „uchwała”, a art. 90 u.s.w. – „akt prawa miejscowego”. W uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 listopada 2000 r., sygn. akt OSA 2/00²⁴ zaznaczono natomiast, że działalność samorządowa, bez względu na formę i podmiot, przez który jest

¹⁸ Zob. wyrok NSA z 12 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 1761/12, Lex nr 1311573; wyrok SN z 7 marca 2003 r., sygn. akt III RN 42/02, Lex nr 84408; wyrok WSA w Gdańsku z 15 września 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 504/11, Lex nr 966341; wyrok WSA w Gliwicach z 10 lipca 2017 r., sygn. akt I SA/Gl 1101/16, Lex nr 2329860; wyrok WSA w Kielcach z 29 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 370/19, Lex nr 2721419.

¹⁹ Wyrok WSA w Lublinie z 23 września 2010 r., sygn. akt III SA/Lu 180/10, Lex nr 757042; wyrok WSA w Białymstoku z 30 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Bk 757/16, Lex nr 2204912; wyrok WSA w Krakowie z 18 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 216/19, Lex nr 2700412.

²⁰ Zob. wyrok NSA z 4 września 2001 r., sygn. akt II SA 1410/01, Lex nr 53376; wyrok NSA z 23 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 715/05, Lex nr 192482; wyrok NSA z 11 stycznia 2008 r., sygn. akt II OSK 1413/07, Lex nr 463987.

²¹ Zob. wyrok NSA z 7 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 84/08, Lex nr 448119; wyroki WSA w Krakowie: z 5 września 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 736/18, Lex nr 2554513; z 24 maja 2023 r., sygn. akt II SA/Kr 350/23, Lex nr 3644584.

²² Postanowienie NSA z 4 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1563/04, Lex nr 171196; wyroki NSA: z 22 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 1127/05, Lex nr 194894; z 18 grudnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1539/09, Lex nr 582851.

²³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 935), dalej jako p.p.s.a.

²⁴ „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych” 2001, Nr 2, poz. 48.

realizowana, zawsze powinna być zgodna z prawem. Zasada ta odnosi się do działalności jednostki samorządu terytorialnego jako całości wykonującej zadania publiczne na podstawie i w granicach prawa. Oceny legalności działalności nie można więc ograniczać do określonej formy działania lub podmiotu firmującego to działanie. Zasadniczy sens kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego polega na tym, że jest to cały system środków, które mają zapewniać funkcjonowanie tych jednostek zgodnie z prawem. Z tej działalności podlegającej nadzorowi czy kontroli sądowej nie można wyłączać, w drodze wykładni poszczególnych przepisów ustaw, określonych jej przejawów bądź to ze względu na podmiot firmujący to działanie, bądź to z powodu formy tej działalności, jeżeli prowadziłoby to w efekcie do podważenia samej istoty środków nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Należy przy tym również mieć na uwadze, że środki te służą nie tylko zapewnieniu prowadzenia działalności samorządowej zgodnie z prawem w interesie publicznym, lecz także ochronie praw poszczególnych osób. Na gruncie ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa należy zatem przyjąć, że o tym, czy określony akt lub czynność podlegać będzie kontroli sądowej uruchamianej na podstawie art. 101 u.s.g., art. 87 u.s.p. i art. 90 u.s.w., będzie decydowała materia będąca przedmiotem danego aktu lub czynności, a nie podmiot firmujący to działanie. Stąd też przykładowo na gruncie ustawy o samorządzie województwa zakres art. 90 nie ogranicza się do aktów prawa miejscowego, ale obejmuje również akty, których nie można zakwalifikować do tej kategorii²⁵. Pogląd co do dopuszczalności zaskarżania na podstawie art. 90 u.s.w. aktów innych niż uchwały stanowiące akty prawa miejscowego jest zresztą powszechnie akceptowany w orzecznictwie sądowym²⁶.

W postępowaniu sądowym uruchomionym w trybie art. 101 u.s.g. (art. 87 u.s.p., art. 90 u.s.w.) kontroli nie podlega każde zachowanie organu samorządu gminy (powiatu, województwa), ale tylko takie, które zostało podjęte w „sprawie z zakresu administracji publicznej”. Użycie jednak przez ustawodawcę wskazanego pojęcia, przy jednoczesnym braku jego definicji, powoduje wiele problemów interpretacyjnych; co więcej, jak wskazuje analiza orzecznictwa i doktryny, brak możliwości jednoznacznej identyfikacji tego terminu.

Niemniej jednak w doktrynie i w orzecznictwie przyjmuje się szerokie rozumienie określenia „sprawy z zakresu administracji publicznej”. Istotny wpływ na kształtowanie się tego kierunku interpretacji miała uchwała z 27 września 1994 r., sygn. akt W 10/93²⁷, w której Trybunał Konstytucyjny przyjął, że wszelka działalność jednostek samorządu terytorialnego, wykony-

²⁵ Zob. wyrok NSA z 26 lutego 2008 r., sygn. akt II OSK 1765/07, Lex nr 437511.

²⁶ Zob. wyroki NSA: z 8 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 306/11, Lex nr 1136685; z 31 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 1670/15, Lex nr 2273735; z 24 października 2018 r., sygn. akt II OSK 1243/18, Lex nr 2584181.

²⁷ „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 1994, Nr 2, poz. 46.

wana w formach publicznoprawnych, ma na celu realizację zadań publicznych, a tym samym daje się pomieścić w kategorii administracji publicznej. Mimo przyjęcia tak szerokiej, podmiotowej definicji działalności komunalnej (gminnej), Trybunał Konstytucyjny wyłączył spod nadzoru pewne jej formy. Podkreślił bowiem, że środki wskazane w rozdziale 10 u.s.g. mogą być zastosowane tylko do działalności gminnej prowadzonej bezpośrednio przez organy gminy jako ukonstytuowane na gruncie prawa administracyjnego. Dlatego też uchwały organów gminy odpowiadające prawnej charakterystyce aktów administracji (mające formę aktu władczego), nawet jeżeli wywołują skutki w sferze prawa cywilnego, są kontrolowane i kwestionowane w trybie nadzoru uregulowanego w rozdziale 10 u.s.g. Trybunał tym samym przyjął, że kryterium wyróżnienia spraw z zakresu administracji publicznej nie stanowi brak cywilnych skutków danej uchwały ani ogólny jej charakter, lecz jej przedmiot. Ujmując sprawę inaczej, chodzi o to, aby uchwała została podjęta na podstawie prawa administracyjnego, a nie o to, jaki charakter ma sfera skarżącego, której uchwała ta dotyczy. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, że nie jest możliwe określenie w sposób generalny, przez wskazanie jednej ogólnej cechy, które spośród uchwał są podejmowane w sprawach z zakresu administracji, a które nie mają tego charakteru. Powody racjonalne nakazują analizę każdego indywidualnego przypadku. Można przyjąć, że przez uchwały w sprawach niebędących sprawami z zakresu administracji publicznej należy w szczególności rozumieć akty organów gminy objęte kognicją sądów powszechnych w istocie najczęściej sądów rozpoznających sprawy cywilne²⁸.

Nie ma wątpliwości co do tego, że przedmiotem skargi może być działalność komunalna, tzn. działalność gminy wykonywana w formach publicznoprawnych, mająca na celu realizację zadań publicznych²⁹. Skarga obywatelska może też dotyczyć uchwał zawierających ogólne zasady gospodarowania mieniem, korzystania z obiektów użyteczności publicznej itp., a więc odnoszące się do działań gminy na etapie poprzedzającym podejmowanie czynności cywilnoprawnych (np. rozstrzygnięcie o tym, czy określona nieruchomość ma być przeznaczona do sprzedaży³⁰)³¹.

Ponadto regułą jest zaskarżanie w trybie art. 101 u.s.g. (art. 87 u.s.p. oraz art. 90 u.s.w.) regulacji generalnych, z aktami prawa miejscowego na

²⁸ Wyrok NSA z 23 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 715/05, Lex nr 192482.

²⁹ Zob. uchwałę TK z 14 września 1994 r., sygn. akt W 5/94, Lex nr 25333.

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 13 maja 2004 r., sygn. akt I SA 2184/03, Lex nr 148881. Zob. też postanowienie NSA z 27 października 2020 r., sygn. akt I OSK 1695/20, Lex nr 3075038.

³¹ Natomiast oświadczenia woli gminy jako podmiotu prawa cywilnego, także te wyrażone w formie uchwał organów kolegialnych gminy, stanowiące realizację ogólnych zasad gospodarowania mieniem i skierowane do oznaczonego podmiotu w konkretnej sprawie (np. oświadczenie woli o sprzedaży tej nieruchomości), nie podlegają kontroli sądu administracyjnego – zob. T. Woś, „Nowa” regulacja postępowania sądowoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2, s. 24–25.

czele³². Mogą to być akty prawa miejscowego stanowione przez organy gminy (powiatu, województwa) zarówno na podstawie ustaw samorządowych, jak i upoważnień udzielonych w innych ustawach (art. 40 u.s.g., art. 40 u.s.p., art. 89 u.s.w.).

Skarga obywatelska na poziomie gminy (powiatu, województwa) może dotyczyć również aktów generalnych niebędących aktami prawa miejscowego. Ustawodawca zakłada zatem, że także uchwała organu gminy (powiatu, województwa), która nie jest aktem prawa miejscowego, może naruszać czyjś interes prawny i z tego powodu może podlegać skardze na podstawie art. 101 u.s.g., chociaż w przypadku takich aktów – jak słusznie zauważa Dorota Dąbek – trudniej będzie wykazać legitymację skargową umożliwiającą skuteczne zaskarżenie (naruszenie interesu prawnego)³³. Utrwalona jest linia orzecznicza sądów administracyjnych przyjmująca kognicję sądów co do studium uwa-runkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wskazuje się wprawdzie, że studium nie jest aktem prawa miejscowego, lecz aktem wewnętrznie obowiązującym jedynie organy gminy³⁴, ale dopuszcza się jego sądową kontrolę, gdyż nie można generalnie wykluczyć naruszenia przez studium interesów prawnych indywidualnej osoby³⁵. Przedmiotem skargi może być również np. uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³⁶ lub regulamin urzędu gminy³⁷.

Skarga z art. 101 u.s.g. (art. 87 u.s.p. i art. 90 u.s.w.) może dotyczyć także aktów administracyjnych o charakterze indywidualnym, które nie są decyzjami w rozumieniu art. 104 Kodeksu postępowania administracyjnego³⁸, np. uchwał w sprawie przeznaczenia konkretnej nieruchomości do sprzedaży, w trybie przetargowym lub bezprzetargowym, które można uznać za akty z zakresu administracji publicznej jedynie wówczas, gdy dotyczą mienia służącego celom użyteczności publicznej, np. nieruchomości służących do powszechnego użytku lub do bezpośredniego zaspokojenia potrzeb publicznych³⁹. Przedmiotem skargi mogą być też uchwały, w których ustanawia się struktury organizacyjne, rozgranicza kompetencje czy też kształtuje skład osobowy or-

³² Zob. D. Dąbek, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie...*, art. 101; B. Dolnicki, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie...*, art. 87; B. Dolnicki, [w:] B. Dolnicki (red.), *Samorząd terytorialny...*, art. 90.

³³ D. Dąbek, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie...*, art. 101.

³⁴ Zob. wyrok NSA z 3 sierpnia 2007 r., sygn. akt II OSK 614/07, Lex nr 334317; wyrok WSA w Poznaniu z 25 października 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 206/17, Lex nr 2406334.

³⁵ Zob. wyrok NSA z 26 października 2016 r., sygn. akt II OSK 145/15, Lex nr 2256246; wyrok WSA w Lublinie z 8 września 2022 r., sygn. akt II SA/Lu 423/22, Lex nr 3442855.

³⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z 15 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Po 751/10, Lex nr 754526.

³⁷ Wyrok NSA z 15 kwietnia 2003 r., sygn. akt II SA/Łd 324/03, Lex nr 78587.

³⁸ T. Woś, op. cit., s. 22–24.

³⁹ Postanowienie WSA w Białymstoku z 6 lipca 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 286/2006, Lex nr 192858.

ganów samorządu, m.in. dotyczące powołania lub odwołania określonej osoby ze składu organu, np. odwołania przewodniczącego rady⁴⁰.

Za dopuszczalne w orzecznictwie sądowym uznaje się także zaskarżanie skargą z art. 101 u.s.g. (art. 87 u.s.p. i art. 90 u.s.w.) samorządowych aktów wewnętrznych, jako że mieszczą się one w pojęciu aktów wydanych „w sprawach z zakresu administracji publicznej”. Dopuszczono m.in. możliwość sądowej kontroli kodeksu etyki radnych gminy, wskazując, że brak jest podstaw do nadawania mu charakteru normatywnego; jest jedynie wewnętrznym aktem zagrożonym wyłącznie odpowiedzialnością polityczną, niewładczą formą działania, wydaną na podstawie przepisów ogólnokompetencyjnych, ale taki jego charakter nie wyłącza go jednak z zakresu kognicji sądu administracyjnego⁴¹.

Jak wcześniej wspomniano, hipotezą art. 101 u.s.g. (art. 87 u.s.p. i art. 90 u.s.w.) objęte są uchwały (zarządzenia) organów gminy (powiatu, województwa). Trzeba jednak zauważyć, że kontroli sądowej w tym trybie podlegają także akty wydawane przez podmiot zastępujący organy gminy (powiatu, województwa), tj. komisarza rządowego lub osobę wskazaną przez Prezesa Rady Ministrów z powodu zastosowania środków nadzoru personalnego, na podstawie art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 3 u.s.g.⁴² (art. 83 ust. 1 i art. 84 ust. 3 u.s.p. oraz art. 84 i art. 85 ust. 3 u.s.w.). Ponadto za dopuszczalne uznaje się zaskarżenie na podstawie art. 101 u.s.g. (art. 87 u.s.p. oraz art. 90 u.s.w.) zarządzenia zastępczego wydanego na podstawie art. 98a u.s.g. (art. 85a u.s.p. i art. 86a u.s.w.) i aktów prawa miejscowego „zastępczo” wydanych przez organy nadzoru⁴³.

Z powodu oparcia legitymacji skargowej na wymogu wykazania naruszenia interesu prawnego, przedmiotem skargi z art. 101 u.s.g. (art. 87 u.s.p. oraz art. 90 u.s.w.) może być jedynie taki akt, który już wszedł w życie, gdyż tylko taki akt był zdolny do wywołania skutków prawnych, a więc do naruszenia interesu prawnego skarżącego⁴⁴. W doktrynie i w orzecznictwie sądowym pojawia się także pogląd, zgodnie z którym dopuszczalne jest zaskarżenie na podstawie art. 101 u.s.g. (art. 87 u.s.p. oraz art. 90 u.s.w.) aktu prawa miejscowego już nieobowiązującego, tj. uchylonego lub zmienionego przez organ gminy (powiatu, województwa) przed wniesieniem skargi albo w trakcie postępowania sądowego, pod warunkiem że akt ten może być stosowany do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę. Przyjmuje się bowiem, że przepis obowiązuje w danym systemie prawa, jeśli można go zastosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości⁴⁵.

⁴⁰ Wyrok NSA z 15 września 2009 r., sygn. akt II OSK 461/09, Lex nr 597611.

⁴¹ Wyrok NSA z 17 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 287/06, Lex nr 195698.

⁴² T. Woś, op. cit., s. 22.

⁴³ M. Chlipała, *Skarga na akty nadzoru dotyczące samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 4, s. 89.

⁴⁴ Wyrok NSA z 22 lipca 2008 r., sygn. akt I OSK 277/08, Lex nr 490092.

⁴⁵ Uchwała TK z 11 kwietnia 1994 r., sygn. akt K 10/93, Lex nr 25111. „Uchylenie aktu będącego przedmiotem skargi nie powoduje automatycznie, że postępowanie sądowe staje się

Skutkiem zastosowania skargi obywatelskiej może być całkowite wyeliminowanie aktu (uchwały lub zarządzenia) z obrotu prawnego poprzez stwierdzenie jego nieważności w całości. Istnieje też możliwość stwierdzenia nieważności części aktu albo stwierdzenia wydania aktu z naruszeniem prawa.

Zgodnie bowiem z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. (akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej), stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W świetle zaś art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p. i art. 82 ust. 1 u.s.w. nieważna jest uchwała jednostki samorządu terytorialnego sprzeczna z prawem. Co więcej, przepisy art. 91 ust. 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p. i art. 82 ust. 5 u.s.w. przewidują, że w wypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały, lecz wskazuje, że została ona wydana z naruszeniem prawa. Na podstawie argumentacji *a contrario* do postanowień art. 91 ust. 4 u.s.g. (art. 79 ust. 4 u.s.p. i art. 82 ust. 5 u.s.w.) należy zatem przyjąć, że każde „istotne naruszenie prawa” uchwałą lub zarządzeniem organu gminy (powiatu, województwa) oznacza ich nieważność. Ustawodawca nie wskazał przy tym kryteriów, które mają decydować o zakwalifikowaniu konkretnego naruszenia prawa jako istotne lub nieistotne⁴⁶. W piśmiennictwie i w orzecznictwie do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy (powiatu, województwa) podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o własności, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały⁴⁷.

bezzprzedmiotowe w rozumieniu art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., gdyż skutki prawne uchylecia lub zmiany aktu, tj. wyeliminowanie aktu ze skutkiem od daty uchylecia lub zmiany (*ex nunc*), są odmienne od skutków orzeczenia, jakie może zapaść przed sądem po przeprowadzeniu sądowej kontroli, tj. stwierdzenia jego nieważności, które wywołuje skutki wstecz, od chwili podjęcia aktu (*ex tunc*). Akt, co do którego zapadło orzeczenie o stwierdzeniu nieważności, należy potraktować jako taki, który nigdy nie istniał, co ma znaczenie dla czynności prawnych podjętych na jego podstawie” – zob. D. Dąbek, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie...*, art. 101.

⁴⁶ H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo*, 2021, Lex, art. 145, art. 145(a), art. 146, art. 147, art. 148, art. 149, art. 150, art. 154.

⁴⁷ M. Stahl, Z. Kmieciak, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2, s. 101–102; zob. np. wyrok WSA w Olsztynie z 26 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/OI 360/18, Lex nr 2513842; wyrok WSA w Szczecinie z 9 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 201/18, Lex nr 2493243; wyrok WSA w Szczecinie z 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 1139/18, Lex nr 2616290; wyrok WSA

Innymi słowy, za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zwłaszcza gdy podjęty akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika wprost z treści tego przepisu⁴⁸. Orzeczenie sądu stwierdzające nieważność uchwały (zarządzenia) ma charakter rozstrzygnięcia deklaratoryjnego wywołującego skutek *ex tunc*, tj. uchyla moc wiążącą aktu od chwili jego podjęcia⁴⁹.

Jak już wspomniano, kolejną formą wyroku uwzględniającego skargę obywatelską jest stwierdzenie wydania aktu z naruszeniem prawa. Z przepisów art. 94 ust. 2 u.s.g., art. 82 ust. 2 u.s.p. i art. 83 ust. 2 u.s.w. wynika bowiem, że mimo stwierdzenia istotnych wad w zaskarżonym akcie, nie stwierdza się jego nieważności po upływie jednego roku od daty jego podjęcia, chyba że właściwy organ uchybił obowiązkowi przedłożenia aktu organowi nadzorcemu w ciągu 7 dni od daty jego podjęcia albo zaskarżony akt jest aktem prawa miejscowego. W tym wypadku sąd, uwzględniając skargę, orzeka o niezgodności z prawem zaskarżonego aktu. Skutkiem takiego orzeczenia jest utrata mocy prawnej przez uchwałę (zarządzenie). Oznacza to, że uchwała nie jest eliminowana z obrotu prawnego *ex tunc*, jak w przypadku stwierdzenia jej nieważności, lecz *ex nunc*, tzn. pozostaje w mocy przez okres od jej wejścia w życie do czasu jej uchylenia przez sąd i do tego momentu wywiera skutki prawne⁵⁰.

Poza tym skargi obywatelskie do sądu administracyjnego na uchwały (zarządzenia) organów jednostek samorządu terytorialnego można zaliczyć do form partycypacji społecznej w działalności publicznej na szczeblach lokalnego i regionalnego samorządu⁵¹. Jak już wspomniano, poprzez ich wnoszenie osoba, której interes prawny został naruszony uchwałą (zarządzeniem), może uchronić się przed aktami, w których władza samorządowa naruszyła obowią-

w Białymstoku z 30 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 179/19, Lex nr 2685203; wyrok WSA w Łodzi z 12 lutego 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 957/20, Lex nr 3129168; wyrok WSA w Krakowie z 8 grudnia 2023 r., sygn. akt III SA/Kr 933/23, Lex nr 3648681.

⁴⁸ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 25 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Gl 69/18, Lex nr 2493638; wyrok WSA w Szczecinie z 25 stycznia 2024 r., sygn. akt II SA/Sz 951/23, Lex nr 3668095; wyrok WSA w Krakowie z 22 kwietnia 2024 r., sygn. akt III SA/Kr 30/24, Lex nr 3710906.

⁴⁹ P. Chmielnicki, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie...*, art. 94; zob. też wyrok WSA w Bydgoszczy z 10 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 782/19, Lex nr 2866485.

⁵⁰ A. Matan, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie...*, art. 94.

⁵¹ Partycypacja obywatelska, zwana także społeczną, to zjawisko polegające na uczestniczeniu społeczności mieszkańców danej miejscowości, gminy, powiatu, regionu, a nawet państwa, w identyfikacji i rozwiązywaniu wspólnych potrzeb, problemów. Pod pojęciem tym należy rozumieć zarówno wszelkie przejawy organizowania się (zrzeszania) ludzi zmierzających do osiągnięcia wspólnych celów (w tym także do zaspokojenia swoich potrzeb materialnych i niematerialnych), jak i włączanie się ludności oraz stworzonych przez nią organizacji w proces realizacji zadań publicznych przez władze rządowe lub samorządowe. Szerzej: I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 28–29.

zujące prawo, a w szczególności – przekroczyła swe kompetencje. Dlaczego należy więc takie skargi traktować jako przejaw wpływu obywateli na rozstrzygnięcia organów samorządowych? Wniosek taki nasuwa się na tle wyroków zapadających w tego typu sprawach.

Z większości dostępnych w bazie wyroków sądów administracyjnych wynika, że wprawdzie podstawą zaskarżenia może być w nich naruszenie partykularnego interesu skarżącego⁵², to jednak argumentacja zgłaszanych zastrzeżeń (zarówno skarżących, jak i sądu) bardzo często odwołuje się do prawnych aspektów o znaczeniu ogólnym, a zwłaszcza do granic, w jakich muszą się mieścić organy samorządowe korzystające z udzielonych im upoważnień do podejmowania rozstrzygnięć w poszczególnych typach spraw⁵³. Tym samym, na skutek tych skarg, sądy administracyjne wyznaczają organom samorządowym te granice i wpływają na treść przyszłych rozstrzygnięć oraz procedurę ich podejmowania⁵⁴.

⁵² Przykładowo poniesienie strat finansowych przez przedsiębiorcę prowadzącego (na podstawie zezwolenia) działalność gospodarczą polegającą na sprzedaży – w godzinach nocnych – napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży przez wprowadzenie zakazu sprzedaży alkoholu w godzinach od 23.00 do 6.00 dla podmiotów, których sklepy są usytuowane w Dzielnicy Śródmieście Miasta G. (wyrok WSA w Gliwicach z 31 stycznia 2024 r., sygn. akt III SA/Gl 747/23, Lex nr 3671309); w wyniku ustawienia znaków B-18 na ulicy X. w mieście S. uniemożliwienie kierowcy zawodowemu, jeżdżącemu samochodami ciężarowymi prowadzenia działalności gospodarczej – firmy transportowej, pozbawienie go możliwości dojazdu do domu pojazdem ciężarowym, nadto uniemożliwienie dostarczenia materiałów budowlanych potrzebnych do utwardzenia terenu wokół jego domu, gdyż pojazdy ciężarowe nie mogą wjeżdżać na teren działki (wyrok WSA w Kielcach z 15 czerwca 2023 r., sygn. akt I SA/Ke 150/23, Lex nr 3578208); ustalenie przez Burmistrza Miasta X. w drodze zarządzenia w sprawie zasad ustalania stawek czynszu za dzierżawę gruntów stanowiących własność gminy o statusie miejskim oraz opłat za eksponowanie reklam na gruncie i budynkach stanowiących własność gminy o statusie miejskim nowej (wyższej) stawki czynszu, która rzutuje bezpośrednio na sytuację prawną dzierżawcy gruntu należącego do gminy (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 grudnia 2022 r., sygn. akt II SA/Go 601/22, Lex nr 3451010).

⁵³ Np. naruszenie art. 12 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi poprzez niedokonanie przez organ prawotwórczy własnej oceny przedłożonej opinii jednostki pomocniczej gminy przed podjęciem uchwały w sprawie wprowadzenia ograniczeń sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży w godzinach nocnych (wyrok WSA w Gliwicach z 31 stycznia 2024 r., sygn. akt III SA/Gl 747/23, Lex nr 3671309); naruszenie art. 10 ust. 5 i ust. 12 ustawy Prawo o ruchu drogowym poprzez brak koniecznej dokumentacji jaką stanowi projekt zmiany stałej organizacji ruchu, co nie uprawniało organu do wydania aktu w przedmiocie zatwierdzenia (zmiany) stałej organizacji ruchu drogowego na ulicy X. w mieście S. przewidującego umieszczenie znaku B-18 (wyrok WSA w Kielcach z 15 czerwca 2023 r., sygn. akt I SA/Ke 150/23, Lex nr 3578208); naruszenie art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych w zw. z art. 42 u.s.g. poprzez niedochowanie wymogu publikacji aktu prawa miejscowego (niezależnie z jakiego powodu nie doszło do publikacji i czy jest to związane z zaniechaniem gminy, czy organu odpowiadającego za prowadzenie Dziennika Urzędowego Wojewody), wskutek czego taki akt – zarządzenie organu w sprawie zasad ustalania stawek czynszu za dzierżawę gruntów stanowiących własność Gminy o statusie miejskim oraz opłat za eksponowanie reklam na gruncie i budynkach stanowiących własność Gminy o statusie miejskim, jest w całości nieważny (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 grudnia 2022 r., sygn. akt II SA/Go 601/22, Lex nr 3451010).

⁵⁴ D.R. Kijowski, op. cit., s. 19.

Korzyści płynące z tego, że obywatele mogą za pośrednictwem skarg obywatelskich partycypować w samorządowych procesach decyzyjnych, są różnorakie. Po pierwsze, zapewniają oni trafną identyfikację problemów społecznych⁵⁵. Po drugie, pozwalają na znajdowanie akceptowalnych sposobów ich rozwiązywania⁵⁶. Po trzecie, udział społeczności lokalnej w dwóch powyższych procesach może się przyczynić do ograniczenia konfliktów wewnątrz grupy, jak i konfliktów z władzą publiczną⁵⁷. I w końcu pożytkiem wynikającym ze stosowania skarg obywatelskich jest aktywizacja społeczności lokalnej (pozostającej – poza przypadkami ekstremalnymi – bierną wobec rządów autorytarnych)⁵⁸.

Konkludując, skarga obywatelska ma istotne znaczenie gwarancyjne dla mieszkańców poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, chroniąc ich uprawnienia, jak również oddziałując prewencyjnie na funkcjonowanie organów gmin, powiatów i województw. Umacnia zatem w praktyce idee państwa praworządnego (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP).

⁵⁵ Tytułem przykładu w efekcie złożenia skargi obywatelskiej dostrzeżenie przez organ, że treść § 2 ust. 4 uchwały Rady Miasta Z. w sprawie określenia szczegółowych zasad przyznawania okresowych stypendiów sportowych dla zawodników oraz nagród i wyróżnień dla zawodników i trenerów za osiągnięte wyniki sportowe (regulacja ta ogranicza prawo do stypendium do laureata pierwszego miejsca w sytuacji, gdy w zawodach w danej dyscyplinie i konkurencji brało udział co najwyżej czterech zawodników we współzawodnictwie indywidualnym albo co najwyżej cztery drużyny/zespoły/osady/sztafety/pary/deble/miksty lub załogi), wyklucza ubieganie się o stypendium sportowe zawodników dyscypliny, w której w zawodach wzięło udział pięciu, sześciu albo siedmiu zawodników – wyrok WSA w Lublinie z 18 lipca 2023 r., sygn. akt II SA/Lu 452/23, Lex nr 3598775.

⁵⁶ Przykładowo w związku z orzeczeniem sądu stwierdzającym nieważność § 15 ust. 4 i ust. 5 załącznika do Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy B. wskutek nie określenia w sposób precyzyjny w jakich minimalnych odstępach czasowych należy pozbywać się nieczystości ciekłych (jak często) z terenu nieruchomości, niemożność dokonywania przez organ oceny zachowań właścicieli nieruchomości, albowiem adresaci tych norm prawnych nie wiedzą, kiedy ich zachowanie stanowić będzie wykonanie obowiązku wynikającego z tych norm, a kiedy nie – wyrok WSA w Kielcach z 7 lutego 2024 r., sygn. akt II SA/Ke 7/24, Lex nr 3690539.

⁵⁷ Dla przykładu w następstwie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w N. w przedmiocie wprowadzenia na terenie gminy świadczenia pieniężnego – bonu wychowawczego i tym samym usunięcia m.in. jako kryterium pierwszeństwa w dostępie do tego świadczenia faktu pozostawania rodziców dzieci w związku małżeńskim wyeliminowanie konfliktów jakie mogłyby powstać wewnątrz grupy (pomiędzy rodzicami dzieci wychowujących się w rodzinach pełnych, a rodzicami dzieci wychowujących się w rodzinach niepełnych), jak i konfliktów z władzą publiczną (pomiędzy np. matką samotnie wychowującą dziecko a organem) – wyrok WSA w Opolu z 18 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Op 167/19, Lex nr 2696290.

⁵⁸ Przykładowo w wyniku złożenia skargi obywatelskiej uznanie przez sąd, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie dają upoważnienia wójtowi gminy do określania w drodze zarządzenia wysokości opłat z tytułu udzielania informacji publicznej. Co więcej, jak stwierdził sąd, podstawy prawnej do wydania takiego zarządzenia nie ma również w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej – wyrok WSA we Wrocławiu z 8 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Wr 171/20, Lex nr 3117081.

Wykaz literatury

- Augustyniak M., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Budnik A., Czubkowska M.J., *Zaskarżanie uchwał dotyczących gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- Chlipała M., *Skarga na akty nadzoru dotyczące samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 4.
- Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, 2022, Lex.
- Daniel P., *Zaskarżenie do sądu administracyjnego uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego przez grupę mieszkańców – uwagi na tle stosowania przez sądy administracyjne art. 101 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 7–8.
- Dolnicki B. (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Dolnicki B. (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Portugalii. Analiza prawnoporównawcza*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Dolnicki B. (red.), *Samorząd województwa. Komentarz*, 2023, Lex.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, 2021, Lex.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, 2020, Lex.
- Kijowski D.R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- Kisiel W., *Legitymacja jednostki do zaskarżania uchwał samorządowych (w orzecznictwie sądów administracyjnych)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 3.
- Knysiak-Sudyka H., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo*, 2021, Lex.
- Stahl M., Kmiecik Z., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2.
- Stec M., Mączyński M. (red.), *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Woś T., *„Nowa” regulacja postępowania sądownoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2.

Summary

Citizen complaints about the decisions of local government bodies. Selected issues

Keywords: administrative law, social participation, citizen complaint, appealing against local government resolutions.

This article is aimed at presenting the issue of a citizen complaint to an administrative court. The right to bring this legal measure is provided for in

the provisions of all three acts regulating the local government system, i.e. Art. 101 of the Act on Municipal Self-Government, Art. 87 of the Act on Powiat Self-Government and Art. 90 of the Act on voivodeship self-government. The article aims to analyze and evaluate the legal regulations regarding this institution and to show the benefits of its use, in particular the fact that through it citizens have the opportunity to participate in local government decision-making processes. The article presents the objective scope of a citizen's complaint, the substantive scope of the complaint, as well as the effect of applying this legal measure. It also points out possible problems related to the application of this legal institution. The work also analyzes the case law of administrative courts developed in the context of the above-mentioned provisions. The analysis of the case law regarding the consideration of citizens' complaints by courts has shown that although the basis for a complaint may be a violation of the complainant's particular interest, however, the argumentation of the objections raised (both by the complainants and the court) very often refers to legal aspects of general importance, and in particular to the limits within which local government bodies using the authorizations granted to them to make decisions in particular types of cases must fit. Therefore – as a result of these complaints – the administrative courts set these limits for local government bodies and influence the content of future decisions and the procedure for making them. On this basis, a conclusion was formulated that these complaints should be treated as a manifestation of citizens' influence on the decisions of local government bodies.

Emilia Gulińska

Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego

ORCID: 0000-0002-1106-5067

e.gulinska@urad.edu.pl

Gwarancje prawne udziału obywateli w posiedzeniach organów kolegialnych samorządu terytorialnego

Wstęp

Niezbędnym warunkiem funkcjonowania całego systemu demokratycznego jest zasada jawności działania organów władzy publicznej, która składa się na koncepcję demokratycznego państwa prawnego¹. Z zasadą jawności silnie związane jest prawo dostępu do informacji publicznej, stanowiące jeden z ważniejszych warunków prawnych rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo takie charakteryzuje się przede wszystkim dużą świadomością i obecnością obywateli w życiu publicznym. Obywatele mogą otrzymać informacje z zakresu działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to dotyczy również uzyskiwania informacji o sposobie gospodarowania środkami publicznymi². Zasada jawności stanowi realizację zasady zwierzchnictwa narodu, gdzie rola obywatela nie kończy się z chwilą zakończenia i wyłonienia organów pochodzących z wyborów. Obywatel ma bowiem prawo interesować się działaniami podejmowanymi przez wybrane organy. Zasada ta gwarantuje także m.in. wstęp na posiedzenia na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu³. Celem artykułu jest analiza uwarunkowań prawnych kształtujących udział obywateli w sesjach organu stanowiącego samorządu terytorialnego jako instrumentu kontroli społecznej.

¹ M. Princ, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2017, s. 211.

² P. Romaniuk, *Wybrane prawnoadministracyjne aspekty realizacji zasady jawności w sferze funkcjonowania administracji publicznej*, „Studia Iuridica Torunensia” 2021, t. XXIX, s. 354.

³ P. Śwital, *Gwarancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą*, Radom 2019, s. 225.

Prawo wstępu na posiedzenia organów kolegialnych samorządu terytorialnego

Prawo wstępu na posiedzenia organów kolegialnych, w tym również prawo rejestracji dźwięku lub obrazu, zostało zagwarantowane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴. Prawo to wynika także z ustaw ustrojowych, mianowicie z art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym⁵, art. 8a ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym⁶ oraz art. 15a ust. 2 ustawy o samorządzie województwa⁷. Owe przepisy gwarantują wstęp na sesje organów stanowiących samorządu terytorialnego i posiedzenia ich komisji, a także dostęp do protokołów z tych posiedzeń. Ponadto uprawnienie to reguluje również ustawa o dostępie do informacji publicznej⁸.

Warto podkreślić, że konstytucyjne gwarancje udziału obywateli w posiedzeniach organów stanowiących samorządu terytorialnego związane są wyłącznie z fizyczną obecnością obywateli w oznaczonym i odpowiednio przystosowanym do tego miejscu. Obecność ta może być uzupełniana innymi formami uczestnictwa, poprzez zapewnienie rozwiązań technicznych, ale nie może być jednak przez te rozwiązania zastąpiona⁹. Odmienny pogląd wyraża Jerzy Korczak, stwierdzając, że uczestnictwo w obradach sesji rad nie musi polegać na fizycznej obecności w miejscu obrad, gdyż dzięki współczesnym powszechnie dostępnym środkom komunikacji możliwe jest uczestnictwo za pośrednictwem np. transmisji obrad. Uczestnictwo obejmuje też możliwość korzystania z informacji przetworzonej w postaci rejestracji obrad i późniejszego jej odtworzenia, a zatem nie ma charakteru współczesnego w stosunku do realnego czasu obrad, przy czym stopień przetworzenia może być różny od pełnej relacji

⁴ Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

⁵ Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy.

⁶ Jawność działania organów powiatu obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady powiatu i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów powiatu i komisji rady powiatu.

⁷ Jawność działania organów województwa obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje sejmiku województwa i posiedzenia jego komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów województwa i komisji sejmiku województwa.

⁸ A. Piskorz-Ryń, *Jawność i niejawnosc jako element prawa do dobrego samorządu*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Prawo do dobrego samorządu w perspektywie konstytucyjno-instytucjonalnej*, Warszawa 2021, s. 110.

⁹ K.M. Ziemiński, M. Kielbus, *Jawność funkcjonowania organów stanowiących JST jako przejaw prawa do dobrego samorządu*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), op. cit., s. 168.

do relacji ograniczonej z gwarancją zachowania wiarygodności rejestracji i wyniku przetworzenia¹⁰.

W związku z powyższym jawność obrad ma charakter pasywny i aktywny. Zdaniem Piotra Sitniewskiego ujęcie aktywne polega na aktywności organu stanowiącego, a do jej elementów należy zaliczyć: transmisję z obrad, utrwalanie obrad, zamieszczenie materiałów na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (dalej jako BIP). Natomiast ujęcie pasywne oznacza, że organ stanowiący zapewnia warunki do realizacji określonego prawa, sam nie organizując jego realizacji, a jedynie stwarza warunki do jego faktycznego wykonywania. Stąd też w ujęciu pasywnym wyróżniamy takie elementy, jak: prawo do wstępu na posiedzenia, możliwość rejestracji obrad, zapewnienie warunków do aktywnego udziału obserwatorów sesji i w trakcie obrad¹¹.

Należy także zaznaczyć, że prawo wstępu na posiedzenia organów kolegialnych pochodzących z powszechnych wyborów nie jest prawem absolutnym i powinno postrzegać się go jako gwarancję udziału w charakterze obserwatora, a nie jako prawo partycypowania w wykonywaniu władzy publicznej. Tym samym obywatele mogą domagać się osobistego udziału w posiedzeniach rady gminy, powiatu czy sejmiku województwa, ale już nie zabierania głosu, a tym bardziej głosowania¹². Powyższe uprawnienie sprowadza się do wstępu na posiedzenia w charakterze audytorium oraz dostępu do materiałów dokumentujących te posiedzenia w formach bezwnioskowych, co sprowadza się do dostępu do transmisji lub nagrań sesji zamieszczonych w BIP, a także na stronach internetowych lub platformach w mediach społecznościowych, chociaż te dwie ostatnie formy nie zostały przewidziane w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Dostęp do posiedzeń organów kolegialnych realizowany jest również w formie dostępu do materiałów dokumentujących te posiedzenia¹³. Warto także zaznaczyć, że udział osoby zainteresowanej w sesji organu stanowiącego samorządu terytorialnego nie wymaga uzyskania zgody odpowiednio rady gminy ani też przewodniczącego¹⁴. Zatem prawo wstępu na posiedzenia organów stanowiących samorządu terytorialnego charakteryzuje się następującymi cechami: 1) przysługuje każdej osobie fizycznej, bez względu na wiek, obywatelstwo, miejsce zamieszkania; 2) realizacja prawa jest bezwa-

¹⁰ J. Korczak, *Zasada jawności działania organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2014, nr 5, s. 82.

¹¹ P. Sitniewski, *Zasada jawności obrad organów stanowiących w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, s. 126.

¹² S. Pacholec, P. Solka, *Realizacja konstytucyjnego prawa wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów w czasie pandemii*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 5, s. 66–68.

¹³ M. Baryła-Sakowska, [w:] A. Piskorz-Ryń, M. Baryła-Sakowska (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 427–429, komentarz do art. 18.

¹⁴ J. Czerw, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 389–402, komentarz do art. 11b.

runkowa, za wyjątkiem sytuacji, gdy przyczyny lokalowe lub techniczne uniemożliwiają uczestniczenie wszystkim zainteresowanym. W takiej sytuacji dobór uczestniczących nie może mieć charakteru dyskryminującego; 3) prawo wstępu na posiedzenia jest automatycznie równoznaczne z prawem do nagrywania i transmitowania przebiegu sesji; 4) przewodniczący organu stanowiącego jest obowiązany zapewnić warunki lokalowe i techniczne dla właściwej realizacji tego prawa; 5) każdy uczestnik sesji ma obowiązek podporządkować się poleceniom porządkowym prowadzącego obrady; 6) prawo do aktywnego uczestniczenia w sesji przez jej obserwatora zależne jest od statutowych regulacji w tym zakresie, a wobec ich braku od zgody prowadzącego obrady¹⁵.

Prawo rejestracji obrad organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego

Zgodnie z art. 20 ust. 1b ustawy o samorządzie gminnym obrady rady gminy są transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Nagrania obrad są udostępniane w BIP i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty¹⁶. Trafny jest pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stwierdził w jednym ze swoich wyroków, że sama transmisja obrad rady gminy i ich nagrania nie są wystarczające dla zachowania zasady jawności¹⁷. Zatem mieszkańcy powinni mieć zapewnione warunki obserwacji i oceny działalności członków organów kolegialnych. Zapewnienie jawności posiedzeń organów stanowiących samorządu terytorialnego wiąże się z koniecznością pełnego monitorowania ich przebiegu. Oznacza to, że wszystkie czynności faktyczne i prawne podejmowane przez te organy muszą odbywać się niejako „na oczach” wszystkich zainteresowanych podmiotów¹⁸. Zdaniem Czesława Martysza przepis ten wskazuje na obowiązek prowadzenia bezpośredniej transmisji. Mimo to przepisy zapewniają możliwość późniejszego wielokrotnego odtworzenia przebiegu tych obrad bez jakichkolwiek ograniczeń czasowych. W dalszych rozważaniach autor ten stwierdza, że w takiej sytuacji może powstać uzasadniona wątpliwość, czy nadal zasadne będzie utrwalanie przebiegu obrad w formie tradycyjnego, pisemnego protokołu. Z czasem zapewne ta forma utrwalania przebiegu posiedzeń całkowicie zaniknie, jednak obecnie wydaje się być niezagrażona¹⁹, bowiem art. 19 usta-

¹⁵ P. Sitniewski, op. cit., s. 131.

¹⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2023 r., poz. 40 ze zm.).

¹⁷ Wyrok NSA z 14 października 2021 r., sygn. akt III OSK 3979/21, Lex nr 3289386.

¹⁸ A. Jakubowski, S. Gajewski, *Prawne problemy udziału mieszkańców w sesjach rady gminy i posiedzeniach jej komisji*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 147–163.

¹⁹ C. Martysz, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, 2021, Lex, komentarz do art. 20.

wy o dostępie do informacji publicznej²⁰ statuuje zasadę, zgodnie z którą podstawowym źródłem informacji o obradach kolegialnych organów władzy publicznej są sporządzane przez nie protokoły lub stenogramy z tych obrad. Z obowiązku ich sporządzenia i udostępniania organy te są zwolnione, gdy sporządzają i udostępniają materiały audiowizualne lub teleinformatyczne w pełni rejestrujące te obrady²¹. Należy zgodzić się z poglądem Marleny Sakowskiej-Baryły, która stwierdza, że w ten sposób mamy dodatkową formę dostępu do posiedzeń organów kolegialnych oraz formę sporządzania materiałów audiowizualnych i teleinformatycznych w pełni rejestrujących te obrady, skoro transmisja obrad odbywa się w czasie rzeczywistym, obejmując w pełni obraz i dźwięk obrad, tak samo obrady te oddają udostępniane nagrania²². Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny, zdaniem którego nagranie posiedzenia rady jest materiałem odzwierciedlającym przebieg sesji i dokonanych czynności rady, w związku z tym świadczy o działalności organu kolegialnego²³. Zatem materiały audiowizualne lub teleinformatyczne muszą stanowić pełny i wierny zapis przebiegu obrad, sporządzony w taki sposób, aby dyspozycja zawarta w art. 19 u.d.i.p. była spełniona. Zupełność rejestracji przebiegu oznacza, że w zapisie tym nie mogą występować luki (przerwy) lub innego rodzaju wady (np. zniekształcenia, obniżenie poziomu głośności), które powodują, że osoba uprawniona nie ma możliwości nieograniczonego zapoznania się z treścią przebiegu obrad organu kolegialnego²⁴. Przepis art. 19 u.d.i.p. nakłada na organy władzy publicznej i ich kolegialne organy pomocnicze obowiązek sporządzania i udostępniania protokołów lub stenogramów swoich obrad. Wymóg ten ma charakter bezwzględny. Z obowiązku tego organ jest zwolniony w przypadku, gdy sporządza i udostępnia materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni obrady. Podstawowym źródłem informacji o posiedzeniach organów kolegialnych są zatem protokoły, a zapis audiowizualny lub teleinformatyczny jest jedynie zastępczą formą udostępniania informacji²⁵.

²⁰ Dalej jako u.d.i.p.

²¹ M. Ofiarska, *Gwarancje jawności działania samorządu terytorialnego – analiza rozwiązań przyjmowanych w statutach gmin*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2015, s. 513–530.

²² M. Baryła-Sakowska, [w:] A. Piskorz-Ryń, M. Baryła-Sakowska (red.), op. cit., s. 430–433, komentarz do art. 19.

²³ Wyrok NSA z 17 czerwca 2015 r., sygn. akt I OSK 1564/14, Lex nr 2089729.

²⁴ Wyrok WSA w Rzeszowie z 22 listopada 2019 r., sygn. akt II SAB/Rz 102/19, Lex nr 2752879.

²⁵ Wyrok NSA z 27 października 2017 r., sygn. akt I OSK 505/17, Lex nr 2397999.

Ograniczenie dostępu do posiedzeń

Zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej, w tym wstępu do posiedzeń organów kolegialnych samorządu terytorialnego, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa²⁶. Zatem prawo do informacji publicznej nie jest prawem absolutnym, a jego ograniczenie musi odpowiadać warunkom uregulowanym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP²⁷. W konsekwencji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zainteresowany dostępem do informacji publicznej, bez względu na jego własny interes w jej uzyskaniu, zobowiązany jest poddać się rygorom wynikającym z istniejących ograniczeń²⁸. Warto także zaznaczyć, że ograniczając sferę wolności konstytucyjnej obywatela, przepis ustawy musi czynić to w sposób, który przede wszystkim nie naruszy jej istoty i nie spowoduje zachwiania relacji konstytucyjnego dobra, które jest ograniczane do celu, jaki temu przyświeca²⁹, ponieważ ograniczenia dostępności informacji publicznej i kryteria ważenia kolidujących ze sobą wartości podlegają ocenie z punktu widzenia mechanizmu proporcjonalności. Określając bowiem konstytucyjne wolności i prawa obywatela, prawodawca dostrzega potrzebę wprowadzania ograniczeń tych dóbr. Przekłada jedno dobro konstytucyjne nad drugie, wytyczając tym samym granice korzystania z wolności i praw, tworząc swoistą hierarchię dóbr, mieszczącą się w ich konstytucyjnych relacjach³⁰. Warto także podkreślić, że konstytucyjne prawo do informacji publicznej służy realizacji jednej z podstawowych wartości państwa demokratycznego, tj. jawności działania instytucji publicznych, umożliwiając kontrolę społeczną nad funkcjonowaniem tych instytucji. Niezależnie jednak od tego analizowane prawo nie może być rozumiane w sposób absolutny, jako prawo obywateli do uzyskiwania nieograniczonego dostępu do każdego bez wyjątku dokumentu czy każdej informacji wytworzonej, odnoszącej się czy będącej w posiadaniu podmiotu publicznego, w tym organu władzy publicz-

²⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

²⁷ Wyrok NSA z 7 września 2021 r., sygn. akt III OSK 1035/21, Lex nr 3225418.

²⁸ Wyrok NSA z 30 listopada 2018 r., sygn. akt I OSK 173/17, Lex nr 2624719.

²⁹ Wyrok WSA w Opolu z 4 lipca 2018 r., sygn. akt II SAB/Op 58/18, Lex nr 2531192.

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 30 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 252/17, Lex nr 2350832.

nej³¹. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. Jawnością tą objęte jest także prawo obywateli do uzyskiwania informacji o stanowisku, jakie poszczególni radni zajmowali w głosowaniach w istotnych dla mieszkańców gminy kwestiach³². W związku z powyższym prawo wstępu na obrady rady gminy nie może być ograniczone ze względu na ochronę porządku publicznego. Zatem ochrona porządku publicznego podczas sesji rady gminy musi być zapewniona w inny sposób aniżeli poprzez ustanowienie zakazu wstępu publiczności na salę obrad³³.

Na uwzględnienie zasługuje także pogląd Kamili Kędzierskiej i Michała Kotarby, stwierdzających, że w praktyce należy ustanowić kryteria, pozwalające w sposób jednolity i niedyskryminacyjny określić krąg osób, które będą mogły zrealizować prawo bezpośredniego wstępu do posiedzeń organów stanowiących samorządu terytorialnego. Jednym z najbardziej obiektywnych kryteriów, które można zastosować w tym zakresie, jest m.in. kolejność zgłoszeń osób chętnych do wzięcia udziału w posiedzeniu. Zasady regulujące sposób realizacji prawa dostępu do posiedzeń i zawierające kryteria wyboru ograniczonego kręgu uczestników powinny być zawarte w aktach normatywnych odnoszących się do funkcjonowania poszczególnych organów kolegialnych. Wprowadzenie zasad dostępu jest warunkiem *sine qua non*, jeśli organy te nie chcą być narażone na zarzut nieuzasadnionego uniemożliwiania skorzystania z prawa dostępu do informacji publicznej, co pozwoli podmiotom zainteresowanym na przedsięwzięcie takich działań, które doprowadzą je do przyglądania się obradom³⁴.

³¹ Wyrok WSA w Warszawie z 17 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 80/17, Lex nr 2402271.

³² Wyrok WSA w Gdańsku z 4 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Gd 585/19, Lex nr 2822036.

³³ Wyrok NSA z 20 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Gd 1529/02, Lex nr 698238.

³⁴ K. Kędzierska, M. Kotarba, *Bezwnioskowy tryb udzielania informacji publicznej*, [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2019, s. 179.

Tabela 1

Dostęp do posiedzeń organów kolegialnych w gminach powiatu radomskiego

Gmina	Uregulowania statutowe
1	2
Przytyk	§ 37. Publiczność obserwująca przebieg sesji zajmuje wyznaczone dla niej miejsce ³⁵ .
Gózd	§ 20 ust. 2. Jawność sesji oznacza, że podczas obrad na sali może być obecna publiczność, zajmująca w tym celu wyznaczone miejsce. § 21 ust. 1. Jeżeli przedmiotem sesji mają być sprawy objęte z mocy przepisów szczególnych tajemnicą państwową lub służbową, jawność sesji zostaje wyłączona i Rada obraduje przy drzwiach zamkniętych. Wyłączenie jawności sesji oznacza, że podczas obrad mogą być tylko obecne osoby zaproszone do udziału w sesji. Wgląd w protokoły z tych sesji mają tylko radni. Poza ww. przypadkiem Rada może na wniosek radnych obecnych na sesji postanowić, iż ze względu na ważny interes społeczny cała sesja lub obrady nad poszczególnymi punktami porządku obrad odbywać się będą przy drzwiach zamkniętych ³⁶ .
Jastrzębia	§ 13 ust. 3. W lokalu obrad należy zapewnić miejsca dla członków Rady, a także osobne miejsca dla publiczności. § 21 ust. 5. Przewodniczący Rady może udzielić głosu osobie nie będącej radnym, po wyczerpaniu listy mówców spośród radnych. § 22 ust. 6. Na sesji Rady w punkcie, w którym rozpatrywany jest raport o stanie gminy i prowadzona jest debata nad tym raportem, Przewodniczący Rady dopuszcza do głosu formalnie zgłoszonych mieszkańców gminy, w liczbie odrębnie ustalonej podczas debaty, po otwarciu dyskusji, w pierwszej kolejności przed wystąpieniami radnych ³⁷ .
Jedlińsk	§ 28 ust. 2–5. Publiczność obserwująca przebieg sesji zajmuje wyznaczone dla niej miejsca. Osoby spośród publiczności chcące zabrać głos winny zgłosić ten fakt przewodniczącemu przed sesją. Przewodniczący może udzielić głosu także osobie, która zgłosi chęć zabrania głosu poprzez podniesienie ręki. Osobom tym, Przewodniczący Rady może udzielić głosu w punkcie wolne wnioski i informacje, a sołtysom również w innych punktach porządku obrad. Wystąpienie poszczególnych osób może trwać do 5 minut ³⁸ .

³⁵ Załącznik do uchwały Rady Miejskiej nr LIV.462.2024 w Przytyku z dnia 31 stycznia 2024 r., Statut miasta i gminy Przytyk (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2024 r., poz. 1988).

³⁶ Statut gminy Gózd, http://www.bip.gozd.pl/upload/zalacznik_nr_1_Statut_Gminy_Gozd.pdf (data dostępu: 3.05.2024).

³⁷ Uchwała nr XLIII/241/2021 Rady Gminy Jastrzębia z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia statutu gminy Jastrzębia, <https://jastrzebia.biuletyn.net/archiwum/www.bip.jastrzebia.pl/index5255.html?id=9> (data dostępu: 3.05.2024).

³⁸ Uchwała nr VII/20/2019 Rady Gminy Jedlińsk z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie statutu gminy Jedlińsk, <https://bip.jedlinsk.pl/423,statut> (data dostępu: 3.05.2024).

cd. tabeli 1

1	2
Kowala	§ 12 pkt 3. Jawność posiedzeń zapewnia się w szczególności poprzez umożliwienie publiczności obserwowania obrad rady ³⁹ .
Miasto Pionki	§ 85 ust. 2. Podczas posiedzenia, na sali obrad może być obecna publiczność, która zajmuje wyznaczone w tym celu miejsca. Wstęp na sesje rady i posiedzenia komisji nie może zakłócać przebiegu obrad. § 15 ust. 1. Przewodniczący obrad czuwa nad sprawnym ich przebiegiem, a zwłaszcza nad zwięzłością i merytorycznością wystąpień radnych oraz innych osób, zabierających głos w dyskusji ⁴⁰ .
Wierzbica	§ 22. Publiczność obserwująca przebieg sesji zajmuje wyznaczone dla niej miejsca na sali obrad. § 31. Przewodniczący Rady może udzielić głosu osobie niebędącej radnym ⁴¹ .
Zakrzew	Brak uregulowań
Miasto Iłża	§ 21. Publiczność obserwująca przebieg sesji zajmuje wyznaczone dla niej miejsce. § 31 ust. 5. Przewodniczący rady może udzielić głosu osobie niebędącej radnym ⁴² .
Jedlnia – Letnisko	§ 30. Publiczność obserwująca przebieg sesji zajmuje wyznaczone dla niej miejsca. § 42 ust. 5. Przewodniczący rady może udzielić głosu osobie niebędącej radnym ⁴³ .
Miasto Skaryszew	§ 22 ust. 1 pkt 2. Jawność posiedzeń Rady zapewnia się w szczególności poprzez umożliwienie publiczności obserwowania obrad Rady ⁴⁴ .
Wolanów	Brak uregulowań

Źródło: opracowanie własne.

³⁹ Uchwała nr XXXVI.285.2021 Rady Gminy Kowala z dnia 19 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia statutu gminy Kowala, <https://kowala.biuletyn.net/?bip=1&cid=1021> (data dostępu: 3.05.2024).

⁴⁰ Uchwała nr V/27/2019 z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie uchwalenie statutu gminy Pionki, https://bip.gmina-pionki.pl/strona-148-uchwaly_rady_gminy.html (data dostępu: 3.05.2024).

⁴¹ Statut gminy Wierzbica, <https://samorzad.gov.pl/web/gmina-wierzbica/statut-gminy> (data dostępu: 3.05.2024).

⁴² Uchwała nr LI/357/2022 Rady Miejskiej w Iłży w sprawie zmiany statutu gminy Iłża, https://bip.ilza.pl/dokument-3070-uchwala_nr_li_358_2022_rady_miejskiej_w.html (data dostępu: 4.05.2024).

⁴³ Uchwała nr III/15/2002 Rady Gminy w Jedlni Letnisko z dnia 13 grudnia 2002 r. w sprawie statutu gminy Jedlnia – Letnisko, https://jedlnia.biuletyn.net/fls/bip_pliki/2016_06/BI-POLD000794/794.pdf (data dostępu: 4.05.2024).

⁴⁴ Uchwała nr XV/116/2016 Rady Miejskiej w Skaryszewie z dnia 22 czerwca 2016r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego statutu gminy, https://bip.skaryszew.pl/wiadomosci/10535/wiadomosc/374031/statut_gminy_z_dnia_22_czerwca_2016_r (data dostępu: 4.05.2024).

Analiza uregulowań udziału obywateli w posiedzeniach organu stanowiącego w gminach powiatu radomskiego wskazuje na obojętny stosunek władz samorządowych wobec udziału mieszkańców w pracach rady. Zdecydowana większość statutów nie zawiera przepisów zachęcających obywateli do większego zaangażowania się w tę formę partycypacji, wręcz przeciwnie – wskazuje na ich bierną postawę poprzez sformułowanie „publiczność obserwująca przebieg sesji zajmuje wyznaczone dla niej miejsca”. Na aprobatę zasługuje fakt, że statuty sześciu z jedenastu gmin powiatu radomskiego regulują możliwość udzielenia głosu osobie niebędącej radnym. Warto także podkreślić, na co uwagę zwraca Grzegorz Makowski, że wyższy poziom partycypacji nie zawsze skutkuje lepszą jakością życia publicznego czy lepszymi decyzjami. W związku z powyższym statuty jednostek samorządu terytorialnego muszą zawierać także reguły porządkujące udział obywateli w sesjach organów stanowiących. Zagadnieniem, które trzeba rozstrzygnąć, jest jednak kwestia równowagi i tego, jakie należy przyjąć standardy regulacji, aby z jednej strony pobudzać aktywność obywateli, a z drugiej nie pozbawić rad czy sejmików decyzyjności i ochronić je przed pieniactwem⁴⁵.

Podsumowanie

Podsumowując niniejsze rozważania, należy stwierdzić, że wstęp na posiedzenia organów kolegialnych samorządu terytorialnego jest jednym z instrumentów kontroli społecznej, który przysługuje obywatelom celem monitorowania działań podejmowanych przez organy stanowiące samorządu terytorialnego. Aktualnie obowiązujące przepisy prawne zapewniają udział obywateli w sesjach rad czy sejmików, niemniej jednak różnorodność rozwiązań statutowych stawia pod znakiem zapytania zasadę równości wobec prawa, wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP, gdyż część statutów jednostek samorządu terytorialnego, jak można domniemywać nie tylko powiatu radomskiego, daje mieszkańcom możliwość zabrania głosu podczas sesji organu stanowiącego. Nie do końca także tę różnorodność regulacji statutowych można traktować jako zarzut, ponieważ statut jako akt prawa miejscowego obowiązuje na obszarze organów, które go ustanowiły, zatem postulatem *de lege ferenda* jest wprowadzanie reguł porządkujących udział mieszkańców w sesjach organów stanowiących w taki sposób, aby z jednej strony pobudzać aktywność obywateli, a z drugiej strony nie pozbawić organów stanowiących ich decyzyjności.

⁴⁵ G. Makowski, *Rzecz o względności prawa do partycypacji – miejscowe uregulowania w zakresie udziału obywateli w sesjach organów stanowiących samorządu terytorialnego*, https://www.academia.edu/6768666/miejscowe_uregulowania_w_zakresie_udzia%C5%82u_obywateli_w_sesjach_organ%C3%B3w_stanowi%C4%85cych_samorz%C4%85du_terytorialnego (data dostępu: 4.05.2024).

Wykaz literatury

- Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, 2021, Lex.
- Jakubowski A., Gajewski S., *Prawne problemy udziału mieszkańców w sesjach rady gminy i posiedzeniach jej komisji*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Kędzierska K., Kotarba M., *Bezwniioskowy tryb udzielania informacji publicznej*, [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Korczak J., *Zasada jawności działania organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2014, nr 5.
- Makowski G., *Rzecz o względności prawa do partycypacji – miejscowe uregulowania w zakresie udziału obywateli w sesjach organów stanowiących samorządu terytorialnego*, https://www.academia.edu/6768666/miejscowe_uregulowania_w_zakresie_udzia%C5%82u_obywateli_w_sesjach_organ%C3%B3w_stanowi%C4%85cych_samorz%C4%85du_terytorialnego.
- Ofiarska M., *Gwarancje jawności działania samorządu terytorialnego – analiza rozwiązań przyjmowanych w statutach gmin*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, C.H. Beck, Warszawa 2015.
- Pacholec S., Solka P., *Realizacja konstytucyjnego prawa wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów w czasie pandemii*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 5.
- Piskorz-Ryń A., *Jawność i niejawność jako element prawa do dobrego samorządu*, [w:] M. Stec, K. Małyśa-Sulińska (red.), *Prawo do dobrego samorządu w perspektywie konstytucyjno-instytucjonalnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Piskorz-Ryń A., Baryła-Sakowska M. (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Princ M., *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 2017.
- Romaniuk P., *Wybrane prawnoadministracyjne aspekty realizacji zasady jawności w sferze funkcjonowania administracji publicznej*, „Studia Iuridica Torunensia” 2021, t. XXIX.
- Sitniewski P., *Zasada jawności obrad organów stanowiących w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Śwital P., *Gwarancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą*, Inst. Naukowo-Wydawniczy „Spatium”, Radom 2019.
- Ziemski K.M., Kielbus M., *Jawność funkcjonowania organów stanowiących JST jako przejaw prawa do dobrego samorządu*, [w:] M. Stec, K. Małyśa-Sulińska (red.), *Prawo do dobrego samorządu w perspektywie konstytucyjno-instytucjonalnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

Summary

Legal guarantees of citizen participation in meetings of collegial bodies of local government

Keywords: local government law, access to meetings; principle of openness; public scrutiny; municipal council sessions.

The purpose of the article is to analyze the legal conditions shaping the participation of citizens in the sessions of the decision-making body of local government. Admission to the sessions of the collegial bodies of local government is one of the instruments of social control to which citizens are entitled to monitor the actions taken by the decision-making bodies of local government. The current legal regulations ensure the participation of citizens in the sessions of councils or assemblies, but the diversity of statutory solutions puts a question mark on the principle of equality before the law, expressed in Article 32 of the Constitution of the Republic of Poland, since some of the statutes of local government units, as I presume not only of the Radom district, allow citizens to speak during the session of the decision-making body. Also, not quite this diversity of statutory regulations can be treated as a reproach since the statute as an act of local law is binding on the territory of the bodies that established it, so the postulate *de lege ferenda* is to introduce rules ordering the participation of residents in the sessions of the decision-making bodies in such a way as to stimulate the activity of citizens on the one hand, and not to deprive the decision-making bodies of their decision-making power on the other.

Marcin Kamiński

Uniwersytet Kaliski

ORCID: 0000-0001-9181-2044

m.kaminski@uniwersytetkaliski.edu.pl

Koncepcje nieistnienia i nieważności aktów administracyjnych na tle ich filozoficznoprawnych założeń

Uwagi wstępne

Związki ogólnej nauki prawa (teorii prawa) oraz szczegółowych nauk prawnych z filozofią i jej zasadniczymi działami problemowymi (w tym ontologią, epistemologią, aksjologią, etyką, logiką) są faktem notoryjnym¹. Oczywiście sama filozofia prawa stanowi integralną część filozofii, wyróżnioną według kryterium przedmiotu analizy i skoncentrowaną na odniesieniu fundamentalnych koncepcji, pojęć i problemów ogólnej filozofii do zagadnień prawnych². W rozważaniach filozoficznoprawnych dominuje zatem perspektywa zewnętrzna oraz krytyczna sposobu rozumienia i pojęciowego ujmowania prawa, co wiąże się z dążeniem do całościowej, istotowej, abstrakcyjnej i zasadniczo absolutnej analizy prawa jako elementu realnej lub idealnej rzeczywistości³. Określone matazałożenia filozoficzne (przede wszystkim ontologiczne i epistemologiczne) lub metodologiczne warunkują zatem przesłanki i sposoby definiowania oraz badania prawa jako pojęcia, idei lub zjawiska⁴.

¹ Zob. np. M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 19 i nast., 121 i nast.

² M.E. Mayer, *Rechtsphilosophie*, Berlin 1933, s. 2–4.

³ Por. np. M. Van Hoecke, *Jurisprudence*, [w:] Ch. Berry Gray (red.), *The philosophy of law. An encyclopedia*, vol. I–II, London–New York 2012, s. 459 i nast.; M. Kaufmann, *Rechtsphilosophie*, [w:] E. Hilgendorf, J.C. Joerden (red.), *Handbuch Rechtsphilosophie*, Stuttgart 2017, s. 79 i nast.

⁴ Por. M.E. Mayer, *Rechtsphilosophie*, s. 5 i nast., 24 i nast., 63 i nast.

Podejście filozoficzne, a filozoficzne i metafizyczne w teorii prawa

W historii rozwoju filozofii europejskiej początkowo dominowało podejście, w ramach którego rozważania filozoficzne na temat prawa (jego definiowania, istoty, podstaw obowiązywania, form manifestacji) były częścią określonych systemów lub kierunków filozoficznych (od Platona do Hegla, Marksa i Nietzschego). Koncepcje teoretycznoprawne stanowią w takim ujęciu część danego systemu filozoficznego (np. heglizmu, doktryn prawa natury, w tym tomistycznej koncepcji prawnonaturalnej)⁵. W późniejszym okresie (co najmniej od połowy XIX w.) zaczęło kształtować się nowe podejście. Z jednej strony pojawiły się kierunki teoretycznoprawne o wyraźnie anty metafizycznych założeniach⁶ (np. amerykański lub skandynawski realizm prawniczy: Oliver Wendell Holmes Jr., Karl Llewellyn⁷, Felix Cohen, Karl Olivecrona, Alf Ross⁸) lub inklinacjach (np. kontynentalny pierwotny pozytywizm prawniczy: Rudolf von Ihering, Carl Friedrich Gerber, Karl Bergbohm, Karl Binding, Ernst Rudolf Bierling, Adolf Merkel, Paul Laband, Georg Jellinek, Fritz Stier-Somlo) względnie oparte na minimalizmie filozoficzno-pojęciowym (np. anglosaski pierwotny pozytywizm prawniczy Johna Austina, nawiązujący jedynie implicite do filozoficznej koncepcji utilitaryzmu Jeremy'ego Benthama)⁹. Z drugiej strony już w pierwszej połowie XX w. na tle lub w związku z nowymi kierunkami filozoficznymi nasilił się stopniowy powrót do budowania koncepcji teoretycznoprawnych jako elementu składowego (zasadniczo w słabszej postaci w porównaniu z poprzednimi epokami) przyjętego systemu filozoficznego (np. teorie fenomenologiczne – np. Adolf Reinach, Edmund Husserl, Felix Kaufmann, Max Scheler, teorie egzystencjalistyczne – np. Georg Cohn, Werner Maihofer) lub konsekwencji przyjęcia określonych założeń lub tez filozoficznych¹⁰. W tym ostatnim wypadku zbiór modelowych rozwiązań jest dość złożony i zróżnicowany, obejmując nie tylko szkoły lub kierunki teoretycznoprawne, które wyraźnie, bezpośrednio i spójnie bazują na fundamentalnych założeniach okre-

⁵ Por. np. J. Woleński, *Theory or philosophy of law?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2023, z. 2, s. 8 i nast.

⁶ Por. np. J. Bjarup, *Scandinavian legal realism*, [w:] Ch. Berry Gray (red.), op. cit., s. 773 i nast.

⁷ Przedstawiciele amerykańskiego realizmu prawniczego bazowali jednak na pewnych założeniach filozofii pragmatyzmu Charlesa Sandersa Peirce'a oraz Williama Jamesa. Zob. np. M. Tebbit, *Philosophy of law. An introduction*, London–New York 2005, s. 23 i nast.

⁸ Trzeba jednak zastrzec, że A. Ross jako czołowy przedstawiciel skandynawskiego realizmu przyjmował w swoich rozważaniach także założenia analitycznej teorii prawa. Zob. np. A. Ross, *Directives and norms*, London 1968, s. 78 i nast.

⁹ Zob. np. A. Verdross, *Abendländische Rechtsphilosophie. Ihre Grundlagen und Hauptprobleme in Geschichtlicher Schau*, Wien 1958, s. 163 i nast., 175 i nast.

¹⁰ J. Wróblewski, *Postawa filozoficzna i a filozoficzna we współczesnej teorii prawa*, „Studia Prawnicze” 1966, z. 13, s. 67 i nast.

ślonych systemów filozoficznych, lecz także te, które powołują się (nie zawsze w sposób spójny i konsekwentny) na założenia lub tezy różnych systemów lub które tworzą swoistą nadbudowę nad nimi, włączając ich elementy do swoich koncepcji. Przykładowo normatywizm Hansa Kelsena bazuje na tezach wynikających z filozofii Immanuela Kanta (np. dualizm bytu i powinności) i neokantyzmu (np. formalna analiza prawa), empiriokrytycyzmu i fenomenologii¹¹, natomiast analityczny pozytywizm prawniczy (*analytical legal positivism*)¹² Herberta L.A. Harta nawiązuje do założeń oksfordzkiej szkoły języka potocznego, stanowiącej część analitycznej filozofii języka.

Powyższe tendencje w zakresie rozwoju zasadniczych modeli stosunku teorii prawa do filozofii pozwalają na postawienie tezy, że niezależnie od biegunowo przeciwstawnych i czystych wzorców postawy filozoficznej i afilozoficznej w prawoznawstwie najczęściej mamy do czynienia z przypadkami mieszanymi lub granicznymi, dla których charakterystyczne są bezpośrednio lub pośrednio nawiązania (pozytywne albo negatywne) do określonych systemów (kierunków) filozoficznych lub ich części¹³. Ponieważ spotykane w teorii prawa rozwiązania hybrydowe lub implikowane w zakresie relacji do zagadnień filozoficznych sięgają (bezpośrednio lub pośrednio) w sposób zewnętrzny do określonych założeń lub tez systemów filozoficznych w celu budowy określonych koncepcji teoretycznoprawnych (co nierzadko przyjmuje postać instrumentalnych, niespójnych lub powierzchownych aplikacji twierdzeń i terminologii filozoficznej), dlatego można twierdzić, że tego rodzaju podejście przyjmuje postać postawy „metafilozoficznej”. Postawa zewnętrznego i zasadniczo fragmentarycznego lub selektywnego stosunku ogólnej teorii prawa lub teorii szczegółowych nauk prawnych do złożonych problemów ontologicznych, epistemologicznych, logicznych, metodologicznych lub aksjologicznych ujawnia się przede wszystkim na płaszczyźnie teoretycznoprawnego badania, rozważania i doboru tych założeń oraz tez systemów filozoficznych, które w ocenie danego teoretyka prawa są najbardziej adekwatne i użyteczne badawczo. Przykładem takiego podejścia są operacje aplikacji pewnych założeń filozoficznych w sferze rozważań na temat istnienia prawa i jego elementów składowych, a w dalszej kolejności – nieistnienia lub nieważności czynności lub aktów konwencjonalnych.

¹¹ Idem, *Krytyka normatywistycznej teorii prawa i państwa Hansa Kelsena*, Warszawa 1955, s. 33–120.

¹² Zob. np. R. Siltala, *Law, truth, and reason. A treatise on legal argumentation*, Dordrecht–Heidelberg–London–New York 2011, s. 113–143.

¹³ Por. J. Wróblewski, *Postawa filozoficzna...*, s. 71 i nast.

Teoria prawa wobec zagadnienia obowiązywania systemu prawa i jego elementów składowych – uwagi na tle paradygmatu dogmatyki prawa administracyjnego

Ogólna teoria prawa (tzw. prawoznawstwo), której określone kierunki lub nurty bazują na założeniach lub tezach systemów filozoficznych albo do nich nawiązują, jest uznawana za metateorię szczegółowych nauk prawnych, czyli tzw. dogmatyki prawa¹⁴. Teorie dogmatyk prawnych (np. teoria prawa administracyjnego) odwołują się *explicite* lub *implicite* do określonych modeli ogólnej teorii prawa (tzw. modeli prawoznawstwa) w celu skonstruowania, wyjaśnienia i stosowania paradygmatycznych założeń i twierdzeń, które rozstrzygają o swoistości i odrębności działów lub gałęzi prawa, oraz powiązanych z nimi zbiorów koncepcji i pojęć¹⁵. Proces dogmatycznej konkretyzacji założeń bazowych ogólnej teorii prawa (tzw. ogólnej macierzy teoretycznej nauki prawa)¹⁶ polega na wyborze i transformacji określonego jej modelu celem jego dostosowania do specyfiki szczegółowej nauki prawnej.

Z punktu widzenia uwarunkowań wewnątrzsystemowych oraz celów zewnątrzsystemowych regulacji administracyjnoprawnej niewątpliwie najbardziej uzasadniony teoretycznie i przydatny praktycznie jest wybór nowoczesnego (wyrafinowanego) modelu formalistycznego prawoznawstwa¹⁷ w wersji uwzględniającej osiągnięcia normatywizmu (H. Kelsen) i nowoczesnej analitycznej teorii prawa (H.L.A. Hart) oraz antyformalistyczne uzupełnienia teorii hermeneutycznych i dyskursywno-argumentacyjnych (Arthur Kaufmann, Robert Alexy, Aulis Aarnio, Neil MacCormick, Robert S. Summers)¹⁸. Model ten, po dokonaniu jego krytyczno-korygującego przekształcenia (m.in. ze względu na konieczność przyjęcia bardziej złożonego modelu konkretyzacji norm prawa administracyjnego¹⁹) w kierunku integracji założeń formalistycznych i antyformalistycznych, może być zatem podstawą budowy macierzy teoretycznej

¹⁴ Zob. i por. idem, *Paradygmat dogmatyki prawa a prawoznawstwo*, [w:] M. Zieliński, S. Wronkowska (red.), *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, Poznań 1990, s. 31 i nast., 42 i nast.

¹⁵ M. Kamiński, *Normy kompetencji administracyjnej i normy merytoryczne ich realizacji jako element paradygmatyczny teorii prawa administracyjnego*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niznik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 443 i nast.

¹⁶ Por. np. A. Aarnio, *Paradigms in legal dogmatics. Toward a theory of change and progress in legal science*, [w:] A. Peczenik, L. Lindahl, B. van Roermund (red.), *Theory of legal science. Proceedings of the Conference on Legal Theory and Philosophy of Science, Lund, Sweden, December 11–14, 1983*, Dordrecht–Boston–Lancaster 1984, s. 26 i nast.

¹⁷ Por. J. Wróblewski, *Paradygmat dogmatyki prawa...*, s. 44.

¹⁸ M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016, s. 207 i nast. Por. także: J. Stelmach, *Współczesna filozofia interpretacji prawniczej*, Kraków 1995, s. 47 i nast., 87 i nast., 111 i nast.

¹⁹ Zob. M. Kamiński, *Mechanizm i granice...*, s. 245 i nast.

nauki prawa administracyjnego, w ramach której kluczowe znaczenie mają paradygmaty pojęciowe i koncepcyjne²⁰. W grupie powyższych paradygmatów prymarne znaczenie należy przyznać akceptowanej koncepcji systemu prawnego i jego elementów składowych (akty prawodawcze, przepisy prawne, normy prawne), warunków obowiązywania systemowego, reguł identyfikacji, inkorporacji i derogacji elementów składowych systemu.

Dla paradygmatu dogmatyki prawa administracyjnego charakterystyczne jest ujęcie porządku prawnego jako systemu złożonego z elementów normatywnych (aktów prawodawczych i aktów konkretyzacji prawa oraz przepisów i norm prawnych, w tym także norm jednostkowych)²¹. W rozważaniach teoretycznych dominuje podejście traktujące prawo administracyjne (regulację administracyjnoprawną) jako wydzielony według określonych kryteriów zbiór norm w pionowej i poziomej strukturze systemu prawnego²². Normy administracyjnoprawne (normy prawa administracyjnego), zgodnie z uzasadnionym teoretycznie i najbardziej odpowiadającym istocie prawa administracyjnego podejściem niepredyktywnym (nieredukcjonistycznym), podlegają zasadniczemu podziałowi na normy kompetencyjne i normy merytoryczne²³, co ma fundamentalne znaczenie dla konstruowania i wyjaśniania pochodnych pojęć oraz konstrukcji teoretycznych, w tym koncepcji obowiązywania norm oraz aktów ich konkretyzacji.

W dalszej kolejności konieczne jest podkreślenie, że normy administracyjnoprawne jako ogólne konstrukcje paradygmatyczne mają charakter wtórny względem tekstów aktów prawodawczych i przepisów prawnych (w nawiązaniu do założeń analitycznej teorii prawa normy mogą być traktowane jako zwroty językowe o specyficznej strukturze, znaczeniu i funkcji) oraz – w świetle normatywistycznej koncepcji stopniowej budowy porządku prawnego – jako normy pochodne, także względem tekstów aktów konkretyzacji norm wyższego stopnia (np. aktów prawa miejscowego, aktów generalnych, decyzji administracyjnych)²⁴. Tak rozumiane normy prawa administracyjnego obowiązują jedynie w granicach określonego systemu prawnego (kwestią odrębną jest obowiązywanie samego systemu), a zatem są „ważne” jako element tego systemu

²⁰ Zob. szersze wyjaśnienie: M. Kamiński, *Normy kompetencji administracyjnej...*, s. 449 i nast.

²¹ O ogólnoteoretycznych rozważaniach na temat systemu prawa zob. np. K. Opalek, *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962, s. 158 i nast.; K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 114 i nast.; J. Wróblewski, *Modele systemów norm a system prawa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1969, t. II, s. 23–28; R. Sarkowicz, J. Stelmach, *Teoria prawa*, Kraków 1998, s. 141 i nast.; L. Leszczyński, *System prawa w ujęciu teoretycznoprawnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G – Ius” 2017, t. 64, nr 1, s. 23–39.

²² Szerzej: M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 39 i nast., 66 i nast.

²³ Idem, *Mechanizm i granice...*, s. 7 i nast., 33 i nast., 48 i nast., 183 i nast., 245 i nast.

²⁴ Ibidem, s. 245 i nast. Zob. także: M. Kamiński, *Prawo administracyjne...*, s. 66 i nast.

(w ujęciu normatywistycznym – „istnieją powinnościowo”), jeżeli spełniają warunki wyznaczone przez normy tego systemu lub metanormy (reguły) przyjmowane („obowiązujące”) poza systemem (np. Kelsenowska *Grundnorm* lub Hartowska *rule of recognition*). Podejście takie implikuje zatem problem normy najwyższej, która jest granicą systemu norm prawa pozytywnego²⁵. W teorii prawa administracyjnego ograniczenia dogmatycznego podejścia są najczęściej pomijane, co pozwala na analizę zagadnienia obowiązywania norm tylko w ujęciu zrelatywizowanym systemowo.

Akceptacja założeń koncepcyjnych pozytywizmu prawniczego w ujęciu normatywistyczno-analitycznym stanowi podstawę do przyjęcia określonej wersji katalogu warunków systemowego obowiązywania norm administracyjnoprawnych²⁶. W rozważanym zbiorze warunków – po przeprowadzeniu modyfikacji ogólnego modelu teoretycznoprawnego²⁷ – istotne jest wyodrębnienie płaszczyzn obowiązywania formalnego i materialnego norm, a także uwzględnienie możliwości paralelnego rozważania obowiązywania formalnego aktu normodawczego oraz normy przez niego kreowanej (modyfikowanej, derogowanej). Zagadnienie to ma zasadnicze znaczenie dla problematyki będącej przedmiotem niniejszego artykułu.

Filozoficznoprawne i teoretycznoprawne podstawy prawnodogmatycznej koncepcji obowiązywania norm prawa administracyjnego i aktów normodawczych

Na podstawie dotychczasowych rozważań można sformułować wniosek, że przyjęcie nowoczesnego (wyrafinowanego) modelu formalistycznego prawnostwa w wersji uwzględniającej przede wszystkim osiągnięcia normatywizmu i nowoczesnej analitycznej teorii prawa implikuje określone konsekwencje w zakresie sposobu rozumienia porządku prawnego i jego elementów składowych oraz pojmowania ich mocy obowiązującej²⁸.

²⁵ Por. J. Wróblewski, *Obowiązywanie systemowe i granice dogmatycznego podejścia do systemu prawa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, t. XXXVI, s. 27–29.

²⁶ Zob. szersze uwagi: M. Kamiński, *Prawo administracyjne...*, s. 131 i nast.; idem, *Obowiązywanie prawa administracyjnego procesowego*, [w:] A. Matan (red.), *Postępowania autonomiczne i szczególnie. Postępowania niejurysdykcyjne*, seria: System Prawa Administracyjnego Procesowego, t. 4, Warszawa 2017, s. 416–419.

²⁷ Por. J. Wróblewski, *Obowiązywanie systemowe...*, s. 27; M. Kamiński, *Obowiązywanie prawa administracyjnego...*, s. 418–419.

²⁸ Na temat sposobu ujęcia systemu i porządku prawnego oraz miarodajnego modelu konkretyzacji norm prawnych na gruncie teorii prawa administracyjnego zob. szersze rozważania na tle zasadniczych modeli teoretycznoprawnych (wraz z cytowaną tam literaturą): M. Kamiński, *Mechanizm i granice...*, s. 199 i nast., 245 i nast., 452 i nast., 552 i nast. 623 i nast., 654 i nast., 663 i nast. Generalnie system prawny ma charakter dynamiczno-statyczny (złożony), obejmując tak normy ogólne, jaki i jednostkowe. W prowadzonych rozważaniach założono – jako wystarczający –

Po pierwsze, norma prawna jest rozważana zasadniczo jako określony zwrot językowy, którego konwencjonalna struktura, powinnościowy sens oraz perswazyjno-dyrektywne funkcje przesądzają o jego swoistości.

Po drugie, zasadnicze ograniczenie analizy normy tylko do płaszczyzny logiczno-językowej nie podważa możliwości rozważania – na gruncie określonych założeń filozoficznoprawnych (np. normatywizmu) – normy jako pierwotnej kategorii ontologicznej „istniejącej” w sferze idealnej powinności (odrębnej od sfery realnego bytu). Norma nie jest wtedy w ujęciu istotowym wypowiedzią językową, lecz powinnościowym sensem aktu woli (*der Sinn eines Willensaktes*) wyrażającego nakazy lub zakazy, którego przedmiotem są zachowania ludzkie. Sensem tego rodzaju aktu jest zatem powinność zachowania się w określonych okolicznościach określonego podmiotu w określony sposób („die Norm [ist] der Sinn eines Aktes, der auf das Verhalten eines anderen gerichtet ist, eines Aktes, dessen Sinn ist, daß sich ein anderer (oder andere) in bestimmter Weise verhalten soll (oder sollen)”)²⁹. Jeżeli zatem normę prawną rozumie się jako kategorię powinnościową (nielingwistycznie), to dopuszczalne jest również uznawanie, że obowiązuje ona („istnieje”) w sferze powinności (niezależnie od tego, że istnieją w sferze realnej określone teksty prawne aktów normodawczych, z których wyprowadza się zwroty językowe wyrażające treść norm), a samo obowiązywanie jest „idealną egzystencją normy” (*die Geltung als ideelle Existenz der Norm*), co jest równoważne twierdzeniu, że norma nieobowiązująca „nie istnieje” (w sferze powinnościowej). Dualizm bytu i powinności oraz pogląd o idealnej egzystencji norm mogą przy tym zostać ograniczone tylko do płaszczyzny walidacyjnej³⁰, co otwiera – na płaszczyźnie logiczno-lingwistycznej – możliwość odrębnej analizy normy jako zwrotu językowego, bez konieczności przyjmowania (na gruncie teoretycznie operatywnych i badawczo przydatnych rozważań dogmatycznych) wysoce spekulatywnych założeń ontologicznych i epistemologicznych normatywizmu. Warto w tym miejscu dostrzec, że o ile Kelsenowska norma jest powinnościowym sensem aktu woli, o tyle w ramach analitycznoprawnego ujęcia może być rozpatrywana jako wyrażony językowo wzór повинного zachowania³¹. Pomijając zatem odmienność filozoficznych założeń normatywizmu oraz minimalizm

model tożsamości systemu i porządku prawnego (przyjmowany np. przez H. Kelsena) – por. np. W. Lang, *System prawa i porządek prawny*, [w:] O. Bogucki, S. Czepita (red.), *System prawa a porządek prawny*, Szczecin 2008, s. 13 i nast. Na temat modelowania w rozważaniach teoretycznoprawnych zob. np. A. Malinowski, L. Nowak, *Problem modelowania w teorii prawa*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 2, s. 86 i nast.

²⁹ Zob. i por. H. Kelsen, *Allgemeine Theorie der Normen*, Wien 1979, s. 2–3, 21–23, 36 i nast., 111 i nast., 116 i nast.

³⁰ Por. uwagi na ten temat: J. Wróblewski, *Norma prawna i problem jej wartości poznawczej*, [w:] H. Groszyk (red.), *Problemy teorii i filozofii prawa*, Lublin 1985, s. 345 i nast.

³¹ Idem, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 51 i nast., 74 i nast.

filozoficznych założeń analitycznej teorii prawa, ostatecznie również w ujęciu normatywistycznym treść normy podlega opisowej analizie jako wypowiedź normatywna (*ein Soll-Satz*), a zatem w tym zakresie możliwe stają się rozważania lingwistyczne. Takie podejście niewątpliwie eliminuje – przynajmniej na gruncie podejścia dogmatycznego – konieczność każdorazowego przyjmowania niektórych założeń filozoficznych normatywizmu w procesie budowania i analizy paradygmatycznych koncepcji i pojęć teorii prawa administracyjnego.

Po trzecie, pamiętając, że w ramach dogmatycznego podejścia do zagadnienia porządku prawnego i obowiązywania jego elementów składowych dominujące znaczenie należy przypisać analizie logiczno-językowej oraz neopozytywistycznemu modelowi formalistycznemu, konieczne jest przyjęcie koncepcji systemowego obowiązywania norm prawa administracyjnego oraz aktów normodawczych tej gałęzi prawa³².

Po czwarte, na tle specyfiki oraz podmiotowych, przedmiotowych i funkcjonalnych uwarunkowań regulacji administracyjnoprawnej uzasadnione teoretycznie jest dualistyczne rozważanie problematyki obowiązywania tej regulacji zarówno w płaszczyźnie formy (obowiązywanie formalne prawa), jak i w płaszczyźnie treści (obowiązywanie materialne prawa)³³.

Przyjmując, że obowiązywanie systemowe normy prawnej należy rozważać jako sferę istnienia, trwania oraz działania normy w określonym systemie normatywnym (zbiorze norm) prawa pozytywnego, trzeba w dalszej kolejności uwzględnić co najmniej dwie kardynalne płaszczyzny tak pojmowanego obowiązywania. W pierwszej kolejności konieczne jest wyróżnienie płaszczyzny obowiązywania formalnego pojmowanej jako wyznaczona zewnętrznymi kryteriami walidacyjnymi formalna przynależność normy do systemu prawnego. Płaszczyzna formalna obowiązywania jest identyfikowana z istnieniem w systemie prawnym ważnie ustanowionej normy, która nie została z niego usunięta poprzez wydanie aktu znoszącego lub ograniczającego jej obowiązywanie. W ramach takiego ujęcia formalne obowiązywanie normy jest pochodną obowiązywania (prawnego istnienia) określonej formy konkretyzacji prawa, a zatem z chwilą zakończenia procesu formalnego ustanowienia aktu konkretyzacji wynikające z tekstu prawnego tego aktu normy zostają inkorporowane do systemu prawnego, uzyskując formalną moc obowiązującą. W drugiej kolejności należy wyodrębnić płaszczyznę obowiązywania materialnego normy związaną z istnieniem i trwaniem obowiązku jej stosowania lub przestrzegania przez podmioty prawne będące adresatami tego obowiązku. Obowiązywanie materialne wynika zatem z treści normy i wiąże się z możliwością wywoływania przewidzianych w jej dyspozycji skutków prawnych na tle realnych stanów faktycznych odpowiadających jej hipotezie. Sfera mocy wiążącej treści

³² M. Kamiński, *Prawo administracyjne...*, s. 39 i nast., 131 i nast.

³³ Idem, *Obowiązywanie prawa administracyjnego...*, s. 417–419.

normy jest w tym sensie niezależna od jej formalnej przynależności do systemu prawnego, gdyż norma formalnie inkorporowana do porządku prawnego rozpoczyna obowiązywanie materialne dopiero w momencie wejścia w życie, podobnie jak norma formalnie derogowana może zachować moc wiążącą w zakresie swojej treści na podstawie odpowiednich reguł lub zasad intertemporalnych. Metaforyczna formuła stanowiąca o „wejściu w życie” normy (nie tylko generalno-abstrakcyjnej, lecz także indywidualno-konkretnej) wyraża w istocie aktualizację obowiązku przestrzegania lub stosowania treści normatywnej przez jej adresatów (pierwotnych lub wtórnych) oraz uruchomienie procesu bezpośredniego lub pośredniego wyzwalania skutków prawnych. Obowiązywanie materialne normy jest zatem mocą wiążącą jej treści, która objawia się pod postaciami obowiązku przestrzegania norm bezpośrednio wiążących oraz obowiązków stosowania (przez adresatów pierwotnych upoważnionych do konkretyzacji normy) i przestrzegania (przez adresatów wtórnych skonkretyzowanej treści) norm pośrednio wiążących. W związku z powyższym uzasadniona jest teza, że obowiązywanie formalne normy ma charakter zewnętrznormatywny i jest związane z formą prawną ważnego włączenia normy do systemu prawnego (dotyczy zatem „formy normatywnej” utożsamianej z pojęciem „źródła prawa w ujęciu normodawczym”). Z kolei obowiązywanie materialne ma charakter wewnętrznormatywny, gdyż dotyczy treści normy, uwalniając obowiązki przestrzegania lub stosowania tej treści oraz uruchamiając proces bezpośredniego lub pośredniego wywoływania skutków prawnych. W konsekwencji dopuszczalne i uzasadnione teoretycznie jest również wydzielenie dwóch (paralelnych) płaszczyzn obowiązywania aktu prawodawczego ustanawiającego normę na określonym szczeblu systemu prawnego³⁴.

Nieistnienie aktu konkretyzacji (aktualizacji) normy administracyjnoprawnej a zagadnienie jego nieważności

W nawiązaniu do przyjętych założeń teoretycznych można by *prima facie* uznać, że kategoria pojęciowa nieważności powinna być równolegle rozważana w płaszczyznach formalnej i materialnej. Trzeba jednak uwzględnić, że w ujęciu teorii dogmatyki prawa administracyjnego konstrukcja nieważności aktu administracyjnego (czynności administracyjnej) jest utożsamiana przede wszystkim ze sferą materialnego obowiązywania norm jako sankcja wadliwości treści aktu lub czynności organu administracji publicznej³⁵, natomiast zagadnienie kwalifikowanych wad formalnych aktu normodawczego, będących

³⁴ Zob. szersze wyjaśnienie: idem, *Mechanizm i granice...*, s. 258 i nast.

³⁵ Idem, *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Warszawa–Kraków 2006, s. 155–164.

konsekwencją naruszenia reguł konstytutywnych³⁶ „ważnego” (tzn. istniejącego na gruncie danego systemu reguł) dokonywania urzędowych czynności konwencjonalnych relewantnych prawnie³⁷ (np. czynności konwencjonalnych wydania decyzji administracyjnej), powinno być rozważane jako problem formalnoprawnego nieistnienia aktu normodawczego, co *eo ipso* skutkuje brakiem zaistnienia (nabycia mocy obowiązującej) normy w systemie prawnym. W ramach takiego ujęcia nieważność jest sankcją wadliwości materialnej (treściowej) aktu normodawczego (mającego kreować normę), który formalnie zaistniał w systemie prawnym na mocy przyjętych w tym systemie reguł konstytutywnych, chociaż nie wywołał skutków prawnych wynikających z jego treści.

Odwołując się do osiągnięć współczesnej filozofii języka oraz koncepcji aktów mowy³⁸ oraz uwzględniając ich aplikację w obszarze filozofii i teorii prawa³⁹, można przyjąć, że brak realizacji wszystkich reguł konstytutywnych⁴⁰, które przesadzają o istocie określonego typu aktu formalnego zmierzającego do konkretyzacji norm wyższego stopnia (czynności aktualizującej treść normatywną) oraz jego zaistnieniu⁴¹ w systemie prawnym (np. czynność wydania decyzji administracyjnej i jej rezultat w postaci aktu formalno-procesowego), implikuje brak jego formalnego istnienia w systemie prawnym (niezależnie od faktycznego zaistnienia czynności psychofizycznych, które mogą stwarzać jedynie pozory dokonania czynności konwencjonalnych doniosłych prawnie), a zatem czynność (ciąg czynności) dokonania aktu tego typu w płaszczyźnie prawnosystemowej nie istnieje.

Naruszenie konwencjonalnoprawnych reguł konstytutywnych (zwanych „regułami sensu czynności konwencjonalnych”⁴² lub „regułami konstrukcji czynności konwencjonalnej”⁴³) dokonywania czynności urzędowych organów administracji publicznej nie prowadzi do nieważności aktu administracyjnego (czynności administracyjnej) – gdyż ta dotyczy oceny skuteczności prawnej treści aktu już zewnętrznie i formalnie „ukonstytuowanego” jako akt administracyjny – lecz do jego nieistnienia formalnoprawnego. Wniosek ten odpowia-

³⁶ Zob. np. S. Czepita, *Reguły konstytutywne a zagadnienia prawoznawstwa*, Szczecin 1996, s. 45 i nast., 70 i nast., 96 i nast., 115 i nast., 144 i nast., 168 i nast.

³⁷ Zob. np. Z. Ziemiński, S. Wronkowska, L. Nowak, M. Zieliński, *Czynności konwencjonalne w prawie*, „Studia Prawnicze” 1972, z. 33, s. 73–99.

³⁸ Zob. J.L. Austin, *How to do things with words*, Oxford 1962, s. 1–163; J.R. Searle, *Speech acts. An essay in the philosophy of language*, Cambridge 1969, s. 33 i nast., 54 i nast., 72 i nast., 131 i nast.

³⁹ Zob. np. S. Czepita, *Reguły konstytutywne...*, s. 11 i nast. 144 i nast., 168 i nast.

⁴⁰ Na temat podziału reguł na konstytutywne i regulatywne zob. np. C. Cherry, *Regulative rules and constitutive rules*, „The Philosophical Quarterly” 1973, vol. 23, nr 93, s. 301–315.

⁴¹ Twierdzenie, że reguły te „tworzą” (konstytuują) przedmiot własnej regulacji, jest metaforycznym uproszczeniem. W istocie reguły te nadają specyficzny (nowy) i konwencjonalny sens pewnym aktom. Por. np. ibidem, s. 312–315.

⁴² Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 134 i nast.

⁴³ S. Czepita, *Reguły konstytutywne...*, s. 148 i nast.

da teoretycznoprawnemu stanowisku, które lokuje nieważność w sferze treści (a nie formy) zaistniałej czynności konwencjonalnej doniosłej prawnie. Co więcej, pogląd ten może zostać uzgodniony także z pewnymi założeniami normatywizmu, który neguje dyferencjację konsekwencji naruszenia warunków prawnoformalnych i prawnomaterialnych aktu administracyjnego, opowiadając się za jednolitą sankcją nieważności, która odpowiada pojęciu nie-aktu⁴⁴. Jeżeli jednak przyjąć, że warunkiem powinnościowego istnienia normy pochodnej wynikającej z aktu administracyjnego (jako jego normatywny sens) jest ukonstytuowanie tego aktu normodawczego w sferze bytu (zgodnie jednak z wzorcami normatywnymi, co dowodzi względności dualizmu bytu i powinności⁴⁵), to możliwa stanie się analiza zagadnienia nieważności jedynie w sferze norm (idealnej powinności), która odpowiada treści (znaczeniu) powinnościowemu aktów je kreujących. Normatywna perspektywa zewnętrzna i wewnętrzna okazuje się również w tym ujęciu nieodzowna.

W sferze pojęciowo-koncepcyjnej brak jest więc dostatecznych podstaw do wyróżnienia „nieważnych czynności konwencjonalnych” doniosłych prawnie⁴⁶, mogą być natomiast rozważane czynności konwencjonalne, które już w płaszczyźnie zewnętrznej są pozbawione prawnej doniosłości, a więc w sensie prawnokonwencjonalnym (formalnym) nie istnieją (np. tzw. nieakty, pseudodecyzje lub nieistniejące „decyzje administracyjne”). Pojęcie nieważności należy bowiem do płaszczyzny materialnej (treściowej) aktów lub czynności administracyjnych⁴⁷ rozumianych jako formy prawne konkretyzacji lub aktualizacji norm wyższego stopnia. Nie jest więc teoretycznie uzasadnione⁴⁸ – przynajmniej z punktu widzenia historycznego i pojęciowego rozwoju teorii prawa administracyjnego⁴⁹ – rozważanie „prawdziwej nieważności” aktu administracyjnego w płaszczyźnie koncepcji reguł konstytucyjnych czynności konwencjonalnych oraz powracanie do dualizmu formalnej i materialnej nieważności.

Jeżeli więc warunkiem oceny ważności szeroko rozumianego aktu administracyjnego jest jego formalnoprawne istnienie w systemie prawnym, natomiast przesłanką uzyskania przez tego rodzaju akt – jako rezultat pewnego ciągu czynności prawnokonwencjonalnych – cechy przynależności do porząd-

⁴⁴ H. Kelsen, *Über Staatsunrecht. Zugleich ein Beitrag zur Frage der Deliktsfähigkeit juristischer Personen und zur Lehre vom fehlerhaften Staatsakt*, „Zeitschrift für das Privat- und Öffentliche Recht der Gegenwart” 1914, Band 40, s. 66 i nast.

⁴⁵ Zob. np. idem, *Allgemeine Theorie...*, s. 25 i nast., 44 i nast.

⁴⁶ Por. T. Gizbert-Studnicki, *O nieważnych czynnościach prawnych w świetle koncepcji czynności konwencjonalnych*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 4, s. 75 i nast.

⁴⁷ M. Kamiński, *Nieważność decyzji...*, s. 155–164.

⁴⁸ Por. np. T. Kielkowski, *Reguły konstytucyjne decyzji administracyjnej a ustawowe przesłanki stwierdzenia jej „nieważności”*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 1, s. 27 i nast.

⁴⁹ M. Kamiński, *Nieważność decyzji...*, s. 53 i nast., 110 i nast., 155 i nast.; idem, *Prawidłowość, wadliwość i skuteczność prawna czynności administracyjnoprosesowych*, [w:] A. Matan (red.), *Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, seria: System Prawa Administracyjnego Procesowego, t. 2, cz. 3, Warszawa 2021, s. 158 i nast.

ku prawnego jest realizacja esencjonalnych reguł prawnych przewidzianych w normach kompetencyjnych i merytorycznych, które normują formę i procedurę wydania aktu normodawczego, to powstaje zasadnicze pytanie o wyznaczenie zbioru tego rodzaju reguł konstytutywnych o charakterze normatywnym. Na tym tle nasuwają się jednak trudności w sferze teoretycznego i normatywnego rozgraniczenia reguł prawnej konwencjonalizacji i formalizacji⁵⁰ czynności zmierzających do wydania aktu administracyjnego oraz co do zakresu przypisania regułom formalizującym charakteru konstytutywnego, a więc przesądzającego zaistnienie formalne w systemie prawnym danego aktu jako aktu administracyjnego. Granice między regułami konstytutywnymi i niekonstytutywnymi⁵¹ są oczywiście niedookreślone (niewyraźne), co oznacza, że w istocie same są przedmiotem dogmatycznej (lub w ograniczonym zakresie także normatywnej) konwencji.

Nawiązując do koncepcji czynności konwencjonalnych doniosłych prawnie oraz uwzględniając formalno- i materialnoprawną płaszczyznę analizy aktu administracyjnego, w teorii prawa administracyjnego zaproponowano, aby w zbiorze reguł konstytutywnych dokonywania oraz przypisywania prawno-konwencjonalnego sensu dokonania czynności wydania aktu administracyjnego (utożsamianego w ujęciu modelowym z decyzją administracyjną) wyróżnić determinanty wynikające z norm ogólnej kompetencji administracyjnej i powiązanych z nimi instrumentalnie norm merytorycznych o charakterze formalno-proceduralnym. W ten sposób dokonując odpowiedniej transpozycji założeń dotyczącej zakresów kompetencyjnych⁵² koncepcji A. Rossa⁵³, można przyjąć – co najmniej w płaszczyźnie teorii dogmatyki prawa administracyjnego – określony zbiór reguł konstytutywnych, które niezależnie od reguł merytorycznych (materialnych) podlegających konkretyzacji w treści aktu administracyjnego warunkują formalne (formalno-procesowe) zaistnienie tego aktu w systemie prawnym. W zbiorze tym w pierwszej kolejności należy wskazać kompetencyjno-podmiotową regułę konstytutywną określającą typ podmiotu kompetencji publicznoprawnej (np. organ państwowy, organ administracji publicznej, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego), natomiast w drugiej – jeżeli sam prawodawca nie dokona w tym zakresie *explicite* albo *implicite* wyboru lub modyfikacji – te reguły formalne lub proceduralne wydawania aktów administracyjnych, których niezachowanie w świetle naczelných zasad ustrojowych (w tym zasad państwa prawa, legalizmu oraz ochrony wolności i praw podstawowych jednostki) pozbawiłoby akt organu państwowego

⁵⁰ Na ten temat zob. S. Czepita, *Formalizacja i konwencjonalizacja w systemie prawnym*, [w:] O. Bogucki, S. Czepita (red.), op. cit., s. 109–116.

⁵¹ Por. idem, *Czynności konwencjonalne i formalne w prawie a proces prawotwórczy i rola Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 12, s. 6 i nast.

⁵² Zob. uwagi na ten temat na tle problematyki norm kompetencyjnych prawa administracyjnego: M. Kamiński, *Mechanizm i granice...*, s. 48 i nast. oraz cytowana tam literatura.

⁵³ A. Ross, op. cit., s. 130 i nast.

(będącego co najmniej adresatem ogólnej normy kompetencyjnej⁵⁴) przymiotu istniejącego w sensie formalnym elementu systemu prawnego.

O ile konstytutywność podmiotowej reguły kompetencyjnej nie budzi wątpliwości, o tyle tego rodzaju kwalifikacja reguł formalno-proceduralnych, które dotyczą sposobu lub warunków dokonania czynności konwencjonalnych, może być przedmiotem teoretycznych dyskusji i zastrzeżeń. W ramach prawnodogmatycznego ujęcia konieczne jest przyjęcie podejścia uwzględniającego nie tylko obowiązujące rozwiązania normatywne, lecz także akceptowaną powszechnie praktykę w miarodajnym kręgu dyskursu prawniczego. Uzasadniony w tym kontekście jest pogląd, że tylko rażące lub całkowite naruszenia reguł formalno-proceduralnych, które gwarantują elementarne prawa partycypacyjne lub informacyjne adresatów aktu, pozwalają na uznanie⁵⁵, że czynność wydania aktu nie doszła do skutku, a zatem wydany „akt” nie istnieje w sensie formalnoprawnym jako akt administracyjny (jest „nieaktem”). Konstytutywny charakter będą zatem miały jedynie pewne fragmenty treściowe lub konsekwencje (np. interpretacyjne) wynikające z powyższych reguł. Można do nich zaliczyć reguły nakazujące: prowadzenie postępowania (procedury) z udziałem co najmniej jednego podmiotu, który może być adresatem aktu; procesowe uzewnętrznienie treści aktu względem co najmniej jednego podmiotu (co oczywiste – żyjącego lub istniejącego); nadanie wydanemu aktowi zewnętrznych znamion formalno-procesowych w takim zakresie, w jakim co najmniej jeden podmiot może dokonać intersubiektywnie weryfikowalnej identyfikacji woli organu państwa uczynienia go adresatem tego aktu⁵⁶. Katalog ten nie jest zamknięty, a jego skład może podlegać odpowiedniej modyfikacji w zależności od kategorii aktów administracyjnych, przede wszystkim w odniesieniu do aktów niejurysdykcyjnych (np. aktów prawodawczych, aktów generalnych).

Uwagi końcowe

Podsumowując przeprowadzoną analizę, należy jeszcze raz podkreślić konstrukcyjną i praktyczną przydatność wprowadzenia pojęciowej dystynkcji między nieistnieniem i nieważnością aktu administracyjnego. O ile ta pierwsza kategoria dotyczy płaszczyzny formalnej aktu administracyjnego (akt jako forma konkretyzacji norm wyższego stopnia), o tyle druga odnosi się do jego płaszczyzny materialnej pojmowanej jako treść, z której rekonstruowana jest

⁵⁴ Por. np. art. 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 5 § 2 pkt 3–6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572).

⁵⁵ Można zatem dostrzec w tym zakresie nawiązanie do Hartowskiej *rule of recognition* jako metareguły względem reguł zmiany i reguł proceduralnych.

⁵⁶ Zob. M. Kamiński, *Stwierdzenie nieważności orzeczenia administracyjnego*, [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 560 i nast.

norma pochodna. Kategoria formalnego istnienia aktu nawiązuje do zewnętrzno-systemowej (aczkolwiek relewantnej normatywnie) sfery czasoprzestrzennego dokonania określonego typu czynności konwencjonalnej, której rezultat w postaci aktu normodawczego (np. decyzji administracyjnej) może uzyskać przynależność prawnosystemową (formalną moc obowiązującą). Brak spełnienia esencjonalnych warunków konwencjonalno-normatywnych (kompetencyjno-podmiotowych lub kompetencyjno-proceduralnych) dokonania czynności określonego normatywnie typu pociąga za sobą prawną niemożność przypisania tej czynności znaczenia prawnego oraz konsekwencji prawnonkoncepcyjnych wydania aktu. W tym sensie czynności te i ich rezultaty nie istnieją w ujęciu prawnosystemowym jako formalnoprawne czynności i akty. Płaszczyzna treściowa (normodawcza) może być natomiast rozważana w odniesieniu do istniejącego formalnie w systemie prawnym (a więc obowiązującego formalnie) aktu. Dopiero w tej płaszczyźnie (wewnętrznej, materialnej) dokonuje się kwalifikacji prawnojakościowej ważności aktu, a więc oceny, czy i w jakim zakresie akt ten (formalnie przynależący do systemu prawnego) ze względu na wady treściowe (bezpośrednio dotyczące normy, która miała zostać lub została przez niego wykreowana) jest pozbawiony skuteczności prawnej z mocy samej ustawy (nieważność *ipso iure*) albo podlega unieważnieniu (z mocą *ex tunc* albo *ex nunc*) w przewidzianej normatywnie procedurze weryfikacji⁵⁷.

Wykaz literatury

- Aarnio A., *Paradigms in legal dogmatics. Toward a theory of change and progress in legal science*, [w:] A. Peczenik, L. Lindahl, B. van Roermund (red.), *Theory of legal science. Proceedings of the Conference on Legal Theory and Philosophy of Science, Lund, Sweden, December 11–14, 1983*, Springer Science & Business Media, Dordrecht–Boston–Lancaster 1984.
- Austin J.L., *How to do things with words*, Oxford University Press, Oxford 1962.
- Bjarup J., *Scandinavian legal realism*, [w:] Ch. Berry Gray (red.), *The philosophy of law. An encyclopedia*, vol. I–II, Taylor & Francis, London–New York 2012.
- Cherry C., *Regulative rules and constitutive rules*, „The Philosophical Quarterly” 1973, vol. 23, nr 93.
- Czepita S., *Czynności konwencjonalne i formalne w prawie a proces prawotwórczy i rola Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 12.
- Czepita S., *Formalizacja i konwencjonalizacja w systemie prawnym*, [w:] O. Bogucki, S. Czepita (red.), *System prawny a porządek prawny*, Wyd. Nauk. US, Szczecin 2008.
- Czepita S., *Reguły konstytucyjne a zagadnienia prawoznawstwa*, Wyd. Nauk. US, Szczecin 1996.
- Gizbert-Studnicki T., *O nieważnych czynnościach prawnych w świetle koncepcji czynności konwencjonalnych*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 4.

⁵⁷ Ibidem, s. 558 i nast. Zob. także M. Kamiński, *Nieważność decyzji...*, s. 242 i nast.; idem, *Prawidłowość, wadliwość...*, s. 162 i nast.

- Kamiński M., *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Kamiński M., *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Wolters Kluwer/Zakamycze, Warszawa–Kraków 2006.
- Kamiński M., *Normy kompetencji administracyjnej i normy merytoryczne ich realizacji jako element paradygmatyczny teorii prawa administracyjnego*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora Jana Zimmermanna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Kamiński M., *Obowiązywanie prawa administracyjnego procesowego*, [w:] A. Matan (red.), *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, seria: System Prawa Administracyjnego Procesowego, t. 4, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Kamiński M., *Prawidłowość, wadliwość i skuteczność prawna czynności administracyjnoprosesowych*, [w:] A. Matan (red.), *Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, seria: System Prawa Administracyjnego Procesowego, t. 2, cz. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Kamiński M., *Prawo administracyjne intertemporalne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Kamiński M., *Stwierdzenie nieważności orzeczenia administracyjnego*, [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Kaufmann M., *Rechtsphilosophie*, [w:] E. Hilgendorf, J.C. Joerden (red.), *Handbuch Rechtsphilosophie*, J.B. Metzler, Stuttgart 2017.
- Kelsen H., *Über Staatsunrecht. Zugleich ein Beitrag zur Frage der Deliktsfähigkeit juristischer Personen und zur Lehre vom fehlerhaften Staatsakt*, „Zeitschrift für das Privat- und Öffentliche Recht der Gegenwart” 1914, Band 40.
- Kelsen H., *Allgemeine Theorie der Normen*, MANZ Verlag, Wien 1979.
- Kielkowski T., *Reguły konstytucyjne decyzji administracyjnej a ustawowe przesłanki stwierdzenia jej „nieważności”*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 1.
- Lang W., *System prawa i porządek prawny*, [w:] O. Bogucki, S. Czepita (red.), *System prawa a porządek prawny*, Wyd. Nauk. US, Szczecin 2008.
- Leszczyński L., *System prawa w ujęciu teoretycznoprawnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G – Ius” 2017, t. 64, nr 1.
- Malinowski A., Nowak L., *Problem modelowania w teorii prawa*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 2.
- Mayer M.E., *Rechtsphilosophie*, Verlag von Julius Springer, Berlin 1933.
- Opalek K., *Problemy metodologiczne nauki prawa*, PWN, Warszawa 1962.
- Opalek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, PWN, Warszawa 1969.
- Ross A., *Directives and norms*, Routledge and Kegan Paul Ltd., London 1968.
- Sarkowicz R., Stelmach J., *Teoria prawa*, Wyd. UJ, Kraków 1998.
- Searle J.R., *Speech acts. An essay in the philosophy of language*, Cambridge University Press, Cambridge 1969.
- Siltala R., *Law, Truth, and reason. A treatise on legal argumentation*, Springer, Dordrecht–Heidelberg–London–New York 2011.
- Stelmach J., *Współczesna filozofia interpretacji prawniczej*, Wyd. UJ, Kraków 1995.
- Tebbit M., *Philosophy of law. An introduction*, Routledge, London–New York 2005.
- Van Hoecke M., *Jurisprudence*, [w:] Ch. Berry Gray (red.), *The philosophy of law. An encyclopedia*, vol. I–II, Taylor & Francis, London–New York 2012.
- Verdross A., *Abendländische Rechtsphilosophie. Ihre Grundlagen und Hauptprobleme in Geschichtlicher Schau*, Springer Verlag, Wien 1958.
- Woleński J., *Theory or philosophy of law?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2023, z. 2.

- Wróblewski J., *Krytyka normatywistycznej teorii prawa i państwa Hansa Kelsena*, PWN, Warszawa 1955.
- Wróblewski J., *Modele systemów norm a system prawa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1969, t. II.
- Wróblewski J., *Norma prawna i problem jej wartości poznawczej*, [w:] H. Groszyk (red.), *Problemy teorii i filozofii prawa*, Wyd. UMCS, Lublin 1985.
- Wróblewski J., *Obowiązywanie systemowe i granice dogmatycznego podejścia do systemu prawa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, t. XXXVI.
- Wróblewski J., *Paradygmat dogmatyki prawa a prawoznawstwo*, [w:] M. Zieliński, S. Wronkowska (red.), *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 1990.
- Wróblewski J., *Postawa filozoficzna i afilozoficzna we współczesnej teorii prawa*, „Studia Prawnicze” 1966, z. 13.
- Wróblewski J., *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1959.
- Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, PWN, Warszawa 1980.
- Ziemiński Z., Wronkowska S., Nowak L., Zieliński M., *Czynności konwencjonalne w prawie*, „Studia Prawnicze” 1972, z. 33.
- Zirk-Sadowski M., *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

Summary

Concepts of non-existence and invalidity of administrative acts in the light of their philosophical and legal assumptions

Keywords: philosophy of law, theory of law, validity of the legal system and norms of administrative law, formal and material validity of an administrative act, non-existence and invalidity of an administrative act.

The purpose of this article is to examine the philosophical and legal foundations and premises of the basic concepts of inexistence (non-existence) and invalidity of administrative acts. The analysis covers the basic initial questions that are the basis for the construction of the concepts of non-existence and invalidity in administrative law, including, first of all, the validity of the legal system and its components, the formal and material (substantive) validity of administrative acts, and the validity of administrative legal norms and acts of their concretisation. As a result of the theoretical considerations carried out, conclusions are drawn on the philosophical and legal assumptions of the concepts of formal-legal non-existence and material-legal invalidity of an administrative act. The distinction between the formal non-existence and the substantive invalidity of an administrative act is justified in the light of the concepts of constitutive rules and conventional acts, and the dualistic division of legal rules into primary and secondary rules.

Anna Kledyńska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0001-7081-6687

anna.kledynska@uwm.edu.pl

Odpowiedzialność spadkobierców koniecznych za długi spadkowe – uwagi *de lege ferenda*

Wstęp

Moment zgonu spadkodawcy określany jest w prawie spadkowym jako otwarcie spadku (art. 924 Kodeksu cywilnego¹). Chwila ta wywołuje znaczące skutki prawne, bowiem to właśnie wtedy dochodzi do nabycia spadku przez spadkobierców zmarłego (art. 925 k.c.). Jeżeli spadkodawca nie pozostawi testamentu, w grę wchodzi dziedziczenie ustawowe, którego ściśle ustalony porządek uregulowany został w przepisach art. 931–940 k.c. Określono w nich kolejność dziedziczenia przez poszczególne grupy podmiotów. Ustawodawca wyróżnił sześć klas spadkobierców powołanych do dziedziczenia z ustawy, przy czym do pierwszych pięciu klas zaliczane są osoby, które łączyły ze spadkodawcą więzi pokrewieństwa, inne relacje rodzinne (małżeństwo, przysposobienie) bądź stosunek powinowactwa². Spadkobiercy z kolejnej grupy mogą dojść do dziedziczenia wówczas, gdy brak jest wszystkich bądź niektórych spadkobierców z grupy poprzedniej lub też gdy osoby te nie chcą albo nie mogą dziedziczyć³.

¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1061), dalej jako k.c.

² W. Borysiak, *Komentarz do art. 935 k.c.*, [w:] W. Borysiak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, seria: *Komentarze Prawa Prywatnego*, 2024, Legalis, nb I.

³ W braku woli dziedziczenia spadkobierca ustawowy może zawrzeć z przyszłym spadkodawcą umowę w formie aktu notarialnego o zrzeczeniu się dziedziczenia po nim (art. 1048 § 1 k.c.) lub też spadek odrzucić (art. 1012 i in. k.c.). Wyłączony przez sąd od dziedziczenia może być małżonek spadkodawcy, jeżeli spadkodawca wystąpił o orzeczenie rozwodu lub separacji z jego winy, a żądanie to było uzasadnione (art. 940 k.c.). Nie będzie również mógł dziedziczyć spadkobierca, który nie dożył otwarcia spadku lub który po tej chwili został uznany przez sąd za niegodnego dziedziczenia (art. 928 k.c.). Zasadniczo nie ma także możliwości dziedziczenia osoba prawna, która nie istniała w chwili otwarcia spadku (za wyjątkiem fundacji lub fundacji rodzinnej, ustanowionej w testamentie przez spadkodawcę pod warunkiem, że zostanie ona wpisana do rejestru w ciągu dwóch lat od ogłoszenia testamentu).

Jeżeli brak jest spadkobierców zaliczanych do pierwszych pięciu klas spadkobierców ustawowych, spadek z mocy ustawy nabywa gmina ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy (art. 935 zd. 1 k.c.). Taki sam skutek nastąpi, gdy żaden z żyjących spadkobierców nie chce lub nie może dziedziczyć. Gdy jednak nie jest możliwe ustalenie ostatniego miejsca spadkodawcy na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, jak również w sytuacji gdy ostatnie miejsce zamieszkania spadkodawcy znajdowało się za granicą, spadek nabywa Skarb Państwa jako spadkobierca ustawowy (art. 935 zd. 2 k.c.). Gmina ma więc pierwszeństwo dziedziczenia przed Skarbem Państwa. Nadanie gminie pozycji spadkobiercy ustawowego nastąpiło na mocy nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw⁴. Wcześniej spadkobiercą ustawowym dziedziczącym w ostatniej kolejności pozostawał wyłącznie Skarb Państwa⁵. Zaliczenie gminy do kręgu spadkobierców ustawowych miało zapewnić jej dodatkowe źródło dochodów. Znalazło to nawet wyraz w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (art. 4 pkt 6), która wśród źródeł dochodów własnych gminy uwzględniła również spadki⁶.

Zarówno gmina, jak i Skarb Państwa określani są mianem spadkobierców koniecznych⁷. Uzasadnieniem dla dziedziczenia tych podmiotów z mocy ustawy jest dążenie do wyeliminowania w polskim porządku prawnym spadków bezdziedzicznych⁸. Zasadniczo bowiem prawa majątkowe nie wygasają wraz ze śmiercią osoby uprawnionej. Zdecydowana większość praw nadal istnieje i musi przynależeć do określonego podmiotu. Zapewnienie następstwa podmiotowego w drodze przymusowego dziedziczenia przez podmioty publiczne ma na celu ochronę bezpieczeństwa prawnego oraz praw uczestników obrotu⁹. Jednakże konstrukcja przymusowego dziedziczenia spadkobierców koniecznych w sposób swoisty determinuje sytuację tych podmiotów, niekiedy prowadząc do znaczącego uszczuplenia posiadanych przez nie środków przeznaczonych na realizację zadań publicznych.

⁴ Dz.U. z 2003 r., Nr 49, poz. 408.

⁵ Warto nadmienić, że już w dekreecie z dnia 8 października 1946 r. Prawo spadkowe (Dz.U. Nr 60, poz. 328) przewidziane było dziedziczenie gminy i Skarbu Państwa jako spadkobierców koniecznych (art. 27 § 1 dekretu regulował ustawowe dziedziczenie gminy ostatniego miejsca zamieszkania, chyba że miejsce to znajdowało się za granicą – wówczas bowiem dziedziczył Skarb Państwa. Podmiot ten dziedziczył także nieruchomości ziemskie oraz nieruchomości położone za granicą, zaś inne nieruchomości – gmina miejsca ich położenia).

⁶ J. Zdanukiewicz, *Czy gmina powinna być spadkobiercą?*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 1–2, s. 102.

⁷ W doktrynie gminę i Skarb Państwa określa się także jako spadkobierców w ostatniej kolejności, spadkobierców ostatecznych czy przymusowych – zob. K. Bagan-Kurluta, *Komentarz do art. 935 k.c.*, [w:] M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2023, Legalis, nb 1.

⁸ H. Czerwińska, *Gmina jako spadkobierca ustawowy*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIV, s. 399.

⁹ *Ibidem*, s. 400.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie prawnych i praktycznych skutków ustawowego dziedziczenia przez gminę i Skarb Państwa. Opisywana problematyka zaprezentowana zostanie z perspektywy poglądów przedstawicieli doktryny, jak również postulatów przedstawianych przez gminy, które dochodzą do dziedziczenia koniecznego z mocy ustawy w pierwszej kolejności. Głosy pojawiające się w przestrzeni publicznej zmuszają do postawienia tezy, że interesy spadkobierców koniecznych nie są chronione w wystarczający sposób.

Mając na uwadze powyższe, w kolejnej części artykułu rozważę poddane zostaną możliwe środki ochrony prawnej przysługujące gminie i Skarbowi Państwa. W szczególności przeanalizowana zostanie konstrukcja likwidacji spadku. Zgodnie z założoną hipotezą badawczą przywrócenie do polskiego porządku prawnego tej instytucji poprawiłoby sytuację spadkobierców koniecznych, bez uszczerbku dla zapewnienia ciągłości podmiotowej osób uprawnionych do majątku spadkowego.

Pozycja gminy i Skarbu Państwa jako spadkobierców ustawowych

Mimo że art. 935 k.c. w istocie odnosi się do sytuacji dziedziczenia ustawowego, to sytuacja wymienionych w nim podmiotów w znaczący sposób odbiega od sytuacji pozostałych spadkobierców dziedziczących z mocy ustawy. Przede wszystkim należy zauważyć, że ani gmina, ani Skarb Państwa nie mogą odrzucić spadku przypadającego im na podstawie ustawy (art. 1023 § 1 k.c.)¹⁰. Wykluczona jest również możliwość złożenia przez te podmioty oświadczenia o przyjęciu spadku, bowiem zarówno gmina, jak i Skarb Państwa z woli ustawodawcy dziedziczą przypadający im *ex lege* spadek z dobrodziejstwem inwentarza (art. 1023 § 2 k.c.). Spadkobiercy konieczni nie mogą zawrzeć z przyszłym spadkodawcą umowy o zrzeczenie się dziedziczenia. W doktrynie słusznie zaakcentowano, że umowa taka zawarta przez gminę potencjalnego ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy byłaby nieważna i nie skutkowałaby przejściem obowiązku dziedziczenia na Skarb Państwa, ponieważ to gmina powołana jest do dziedziczenia jako spadkobierca konieczny w pierwszej kolejności¹¹.

W literaturze wyrażono również twierdzenie, zgodnie z którym spadkodawca nie może wyłączyć od dziedziczenia gminy ostatniego miejsca zamieszkania w testamentie negatywnym¹². Pogląd ten słusznie został jednak uzna-

¹⁰ Odrzucenie bądź przyjęcie spadku wprost przez te podmioty jest natomiast możliwe w razie powołania ich do dziedziczenia w testamencie.

¹¹ W. Borysiak, *Komentarz do art. 935 k.c.*, nb 12; H. Czerwińska, op. cit., s. 400.

¹² M. Pazdan, *Dziedziczenie gminy i Skarbu Państwa po nowelizacji kodeksu cywilnego w 2003 r.*, „Rejent” 2013, nr 2, s. 16; E. Niezbecka, *Komentarz do art. 935 k.c.*, [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 4: *Spadki*, Warszawa 2015, s. 89, nb 9.

ny w doktrynie za zbyt daleko idący¹³. Dziedziczenie oparte na testamencie negatywnym nie będzie już oparte na ustawie. Zatem gdyby z testamentu wynikało, że wolą spadkodawcy będzie wyłączenie od dziedziczenia gminy ostatniego miejsca jego zamieszkania, a powołanie do dziedziczenia Skarbu Państwa, to takie rozrządzenie należy uznać za dopuszczalne. Zarówno gmina, jak i Skarb Państwa mogą przecież dziedziczyć na podstawie testamentu. W analizowanym przypadku Skarb Państwa byłby więc spadkobiercą testamentowym. Należy jednak zaznaczyć, że bezskuteczne byłoby zastosowanie przez spadkodawcę w treści testamentu konstrukcji podstawienia poprzez stwierdzenie, że na wypadek gdyby gmina ostatniego miejsca jego zamieszkania nie mogła dziedziczyć, powołany do dziedziczenia zostaje Skarb Państwa.

Zakres odpowiedzialności spadkobierców koniecznych za długi spadkowe

Możliwe zasady dziedziczenia spadku zostały określone w art. 1012 k.c. Zgodnie z tym przepisem spadkobierca może przyjąć spadek wprost (a więc bez ograniczenia odpowiedzialności za długi spadkowe) z dobrodziejstwem inwentarza (z ograniczeniem odpowiedzialności za długi spadkowe do wartości stanu czynnego spadku) albo też spadek odrzucić (w tej sytuacji spadkobierca traktowany jest tak, jak gdyby nie dożył otwarcia spadku – por. art. 1020 k.c.). Ustawowy termin na złożenie oświadczenia wynosi sześć miesięcy od dnia, w którym spadkobierca dowiedział się o tytule swojego powołania (art. 1015 § 1 k.c.). W przypadku braku złożenia oświadczenia w powyższym terminie przewidziana została fikcja prawna, zgodnie z którą spadkobierca traktowany jest tak, jak gdyby złożył oświadczenie o przyjęciu spadku z dobrodziejstwem inwentarza (art. 1015 § 2 k.c.).

Jakkolwiek więc do nabycia spadku dochodzi już z chwilą śmierci spadkobiercy, to nabycie to nie ma jeszcze charakteru definitywnego. Ostateczny charakter nabycie spadku zyskuje w chwili złożenia przez spadkobiercę oświadczenia w przedmiocie przyjęcia lub odrzucenia spadku albo upływu sześciomiesięcznego terminu do jego złożenia. Takie ukształtowanie zasad dziedziczenia ma wpływ na zakres odpowiedzialności za długi spadkowe. Do chwili złożenia oświadczenia w przedmiocie przyjęcia lub odrzucenia spadku albo upływu wspomnianego terminu spadkobierca ponosi odpowiedzialność za długi spadkowe wyłącznie ze spadku. W tym okresie wyróżnić można dwa odrębne majątki, tj. majątek osobisty spadkobiercy oraz majątek, na który składa się masa spadkowa i do którego ogranicza się odpowiedzialność spad-

¹³ W. Borysiak, *Komentarz do art. 935 k.c.*, nb 14.

kobiercy za długi spadkowe¹⁴. Wskazana reguła jest wyrazem ograniczenia odpowiedzialności za długi spadkowe *cum viribus hereditatis*¹⁵. Po przyjęciu spadku dochodzi do definitywnego nabycia masy spadkowej przez spadkodawcę. Od tej chwili odpowiada on za długi spadkowe całym swoim majątkiem. W razie przyjęcia spadku z dobrodziejstwem inwentarza odpowiedzialność za długi spadkowe w dalszym ciągu jest ograniczona, lecz już nie co do majątku spadkowego, a co do kwoty wyznaczonej wartością stanu czynnego spadku (ograniczenie odpowiedzialności *pro viribus hereditatis*). Spadkobierca, który przyjął spadek wprost, ponosi odpowiedzialność za długi spadkowe bez ograniczeń.

Jak wcześniej wskazano, spadkobiercy konieczni nie składają oświadczenia o przyjęciu lub odrzuceniu spadku, lecz w sytuacjach przewidzianych przez ustawodawcę – wówczas dochodzi do dziedziczenia przez te podmioty z dobrodziejstwem inwentarza. Wobec tego nigdy nie będzie mieć miejsca sytuacja, w której odpowiedzialność gminy ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy albo Skarbu Państwa byłaby ograniczona jedynie do majątku spadkowego¹⁶. Podmioty te za długi spadkowe odpowiadają całym swoim majątkiem. Ich odpowiedzialność zazwyczaj ograniczona będzie do wartości aktywów spadkowych, jednak nie należy wykluczyć możliwości rozszerzenia tej odpowiedzialności w sytuacji uregulowanej w art. 1032 § 2 zd. 2 k.c., tj. w razie podstępного zatajenia w wykazie inwentarza lub na potrzeby spisu inwentarza przedmiotów należących do spadku, przedmiotów zapisów windykacyjnych lub też podstępного wskazania nieistniejących długów. Analogicznie odpowiedzialność spadkobierców koniecznych może ulec zwiększeniu, gdyby spłócili jedynie niektóre długi spadkowe, celowo lub wskutek niedochowania należytej staranności, pomijając inne¹⁷.

Problematyka związana z przymusowym dziedziczeniem przez gminy

Niewątpliwie większą doniosłością praktyczną w sferze koniecznego spadkobrania z mocy ustawy odznacza się dziedziczenie przez gminę. Podmiot ten nabywa bowiem spadek w pierwszej kolejności. Jak wspomniano, Skarb Pań-

¹⁴ Na gruncie przepisów proceduralnych ograniczenie odpowiedzialności znajduje wyraz w art. 836 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2024 r., poz. 1568), dalej jako k.p.c., w którym wskazano, że do czasu przyjęcia spadku egzekucja na zaspokojenie długu spadkodawcy dopuszczalna jest tylko ze spadku.

¹⁵ J. Kuźmicka-Sulikowska, *Komentarz do art. 1030 k.c.*, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2023, Legalis, nb II.1.

¹⁶ R. Bucholski, *Odpowiedzialność gminy jako spadkobiercy ustawowego*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2012, nr 11, s. 15.

¹⁷ W. Borysiak, *Komentarz do art. 1023 k.c.*, [w:] W. Borysiak (red.), op. cit., nb 11.

stwa dochodzi do dziedziczenia dopiero wówczas, gdy nie da się ustalić miejsca ostatniego zamieszkania za granicą bądź gdy miejsce to znajdowało się za granicą. Dziedziczenie spadku przez gminy podlega ogólnym zasadom prawa cywilnego. Gminy są jednostkami sektora finansów publicznych, zatem należyte wykonywanie przez te podmioty praw i obowiązków spadkobierców jest wyrazem dochowania szczególnej staranności w wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym, wymaganej na podstawie art. 501 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁸.

Sposób ukształtowania zasad odpowiedzialności spadkobierców przymusowych może rodzić liczne konsekwencje natury praktycznej. Problemy związane z przymusowym nabywaniem spadku przez gminy niejednokrotnie był przedmiotem wystąpień publicznych do przedstawicieli władzy wykonawczej. Zwracano uwagę, że dziedziczenie przez gminę w sytuacji uregulowanej w art. 935 k.c. niejednokrotnie odnosi się do spadku, w skład którego wchodzi wyłącznie zobowiązania. Dość często gmina nabywa w ten sposób nieruchomości obciążone hipoteką bankową. Banki w takiej sytuacji nie podejmują nawet prób sprzedaży nieruchomości, odmawiają również przejęcia nieruchomości na poczet długu po zmarłym kredytobiorcy. Dogodniejszym rozwiązaniem jest bowiem egzekucja ze środków znajdujących się na koncie gminy, która w tej sytuacji nie ma możliwości uchylecia się od zapłaty. Taki stan rzeczy z pewnością jest korzystny dla wierzycieli, jednak pogarsza pozycję gmin, które zmuszone są także pokrywać koszty postępowania egzekucyjnego. W razie nabycia przez gminę spadku, w skład którego wchodzi nieruchomości obciążone hipoteką przewyższającą ich wartość, także wierzyciele bez zabezpieczenia hipotecznego mogą skutecznie egzekwować swoje roszczenia z całego majątku gminy, w tym z jej kont bankowych. Po zaspokojeniu długów spadkowych do wysokości aktywów określonych w spisie inwentarza gmina często zostaje z nieruchomościami obciążonymi hipoteką, której nie można usunąć. Dzieje się tak, gdy wierzyciel hipoteczny nie otrzymuje pełnej spłaty swoich należności, gdyż gmina musi pokryć długi wobec innych wierzycieli, których roszczenia nie były zabezpieczone hipoteką. Gmina ma również obowiązek ponoszenia kosztów utrzymania nieruchomości, których zbycie odbywa się w drodze przetargowej i możliwe jest dopiero po uregulowaniu praw czy spłacie hipoteki¹⁹.

¹⁸ Zob. A. Chmielowiec, *Wykonywanie praw i obowiązków spadkobiercy przez gminy*, „Finanse Komunalne” 2020, nr 5, s. 78–79.

¹⁹ Interpelacja Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego z dnia 21 marca 2018 r. do Ministra Sprawiedliwości, https://www.podatki.biz/artykuly/gminy-dziedzicza-z-dobrodziejstwem-inwentarza_5239796.htm (data dostępu: 28.10.2024); Interpelacja poselska nr 24526 skierowana do Ministra Sprawiedliwości, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=24526> (data dostępu: 28.10.2024); Interpelacja poselska nr 24091 skierowana do Ministra Sprawiedliwości, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=24091> (data dostępu: 28.10.2024).

Warto podkreślić, że sposób ukształtowania odpowiedzialności za długi spadkowe przez gminę bywa krytykowany w doktrynie. Wskazuje się, że istniejące rozwiązania stawiają w uprzywilejowanej pozycji wierzycieli spadku, w nadmierny sposób upraszczając możliwość zaspokojenia przysługujących im roszczeń z mienia publicznego²⁰.

Problemy związane z sytuacją gmin jako spadkobierców koniecznych dostrzeżone zostały również w trakcie kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2018 r., której wyniki opublikowano w raporcie *Wykonywanie praw i obowiązków spadkobiercy przez gminy*²¹. W dokumencie tym zwrócono uwagę na możliwość zwiększenia odpowiedzialności gminy ponad czynny stan spadku. Wskazano, że zaniedbania i opieszałość stwierdzona w niektórych z kontrolowanych jednostek, dotycząca ujawniania prawa własności gminy w księgach wieczystych, obejmowania przez gminę majątku spadkowego czy występowania z wnioskiem o sporządzenie spisu inwentarza, mogą skutkować zwiększeniem ponoszonych przez nie wydatków. Należy przy tym wskazać, że w jednostkach gminnych objętych kontrolą Najwyższej Izby Kontroli stwierdzono nadwyżkę ogółem odziedziczonych aktywów spadkowych nad zobowiązaniami, przy uwzględnieniu jednak ograniczenia odpowiedzialności gminy wynikającego z przyjęcia spadku z dobrodziejstwem inwentarza²².

Obowiązujące rozwiązania prawne i postulaty *de lege ferenda*

Obowiązujące przepisy dają pewne możliwości ochrony majątku gminy w sytuacji odziedziczenia spadku, w którym wartość długów spadkowych przewyższa wartość stanu czynnego spadku. Przede wszystkim gmina po przyjęciu spadku z dobrodziejstwem inwentarza powinna wystąpić z wnioskiem o sporządzenie spisu inwentarza (na podstawie art. 637 k.p.c.). Wniosek do sądu w tym przedmiocie może skierować m.in. podmiot, który uprawdopodobni że jest spadkobiercą. Wniosek można również złożyć bezpośrednio do kormornika miejscowo właściwego do wykonania postanowienia sądu o sporządzeniu spisu inwentarza (art. 637¹ § 1 k.p.c.). W spisie inwentarza wskazuje się przedmioty należące do spadku i przedmioty zapisów windykacyjnych – z określeniem ich wartości, jak również wymienia się długi spadkowe – podając ich wysokość.

²⁰ E. Macierzyńska-Franaszczyk, *Odpowiedzialność za długi spadkowe*, Warszawa 2014, s. 214–215; R. Bucholski, op. cit., s. 14 i in.

²¹ Najwyższa Izba Kontroli, *Wykonywanie praw i obowiązków spadkobiercy przez gminy*, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/18/103/> (data dostępu: 20.10.2024).

²² Wartość majątku została ustalona w oparciu o spisy inwentarza wyniosła 10 833,80 tys. zł, a długów spadkowych ogółem – 9032,8 tys. zł i 41,1 tys. CHF.

Gmina w roli spadkobiercy koniecznego może również sporządzić wykaz inwentarza (art. 1031¹ § 2 k.c.). W dokumencie tym należy, według najlepszej wiedzy, ujawnić przedmioty należące do spadku oraz przedmioty zapisów windykacyjnych, podając ich wartość według stanu i cen z chwili otwarcia spadku, a także długi spadkowe z określeniem ich wysokości z tej samej chwili (art. 1031¹ § 3 k.c.). Wykaz inwentarza należy złożyć w sądzie albo przed notariuszem (art. 1031¹ § 1 k.c.).

Zarówno spis inwentarza, jak i wykaz inwentarza wyznaczają zakres odpowiedzialności spadkobiercy, który przyjął spadek z dobrodziejstwem inwentarza za długi spadkowe. Zgodnie bowiem z art. 1031 § 2 k.c. spadkobierca taki ponosi odpowiedzialność za długi spadkowe tylko do wartości ustalonego w wykazie inwentarza albo spisie inwentarza stanu czynnego spadku. Sporządzenie spisu inwentarza przez komornika podlega opłacie wynoszącej 400 zł²³. Mając jednak na uwadze fakt, że w okolicznościach dziedziczenia na podstawie art. 935 k.c. gmina może nie mieć wiedzy co do składu majątku spadkowego, lepszym rozwiązaniem będzie złożenie wniosku o sporządzenie spisu inwentarza. Dokument ten sporządzany jest przez podmiot profesjonalny, zatem gminy nie obciążą ewentualne nieprawidłowości w ustaleniu stanu majątku spadkowego, które mogłyby skutkować zwiększeniem jej odpowiedzialności za długi spadkowe²⁴. Należy dodać, że w sytuacji wszczęcia postępowania egzekucyjnego przed sporządzeniem spisu inwentarza gmina może wnioskować o zawieszenie postępowania egzekucyjnego do czasu sporządzenia spisu w oparciu o art. 730 § 1 k.p.c. w zw. z art. 755 § 1 pkt 3 k.p.c.

Naturalnie w razie wytoczenia powództwa przeciwko gminie o roszczenia należące do długów spadkowych sąd, uwzględniając powództwo, może zastrzec prawo do powołania się przez gminę w toku postępowania egzekucyjnego na ograniczenie jej odpowiedzialności (art. 319 § 1 k.p.c.). Nawet jednak gdyby wspomniane ograniczenie nie zostało zastrzeżone w tytule egzekucyjnym, gmina także w toku postępowania egzekucyjnego może się na nie powoływać z uwagi na niedawną nowelizację art. 837 k.p.c.²⁵, który w obecnym stanie prawnym wprost przewiduje taką możliwość zarówno wobec Skarbu Państwa, jak i gminy jako spadkobierców ustawowych.

Legislacyjna próba zmiany sytuacji gmin, m.in. pod wpływem składanych interpelacji oraz wspomnianego raportu Najwyższej Izby Kontroli, została podjęta w Ministerstwie Sprawiedliwości w toku prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw. W art. 1 pkt 5 pierwotnego brzmienia projektu zaproponowano zmianę art. 1030

²³ Art. 40 pkt 2 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz.U. z 2024 r., poz. 377).

²⁴ Tożsamy pogląd wyrażono w raporcie *Wykonywanie praw i obowiązków...*, s. 47.

²⁵ Zmiana przepisu dokonana została ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 614).

§ 2 k.c. w ten sposób, by regulacji tej nadać brzmienie: „Skarb Państwa lub gmina, którym spadek przypadł z mocy ustawy, ponoszą odpowiedzialność za długi spadkowe tylko ze spadku”²⁶. W uzasadnieniu projektowanych zmian wskazano m.in., że „rozwiązania kodeksowe odpowiedzialności gmin i Skarbu Państwa jako spadkobierców ustawowych jawią się w pewnych sytuacjach jako niekorzystne. Uzasadnia to wprowadzenie rozwiązań, które umożliwiłyby im realną możliwość ograniczenia ich odpowiedzialności do wysokości nabywanego przez nich majątku spadkowego. W przedłożonym projekcie proponuje się regulację, zgodnie z którą spadkobiercy ustawowi niemogący odrzucić spadku mieliby odpowiadać za długi spadkowe tylko ze spadku, tj. mienia wchodzącego w skład spadku, zamieszczonego w spisie inwentarza lub ujawnionego w wykazie inwentarza i do jego wartości. (...) Przedmiotowa regulacja realizuje również zasady sprawiedliwości społecznej. Nie jest bowiem słuszne obciążanie w istocie całej wspólnoty gminnej lub całego społeczeństwa (przy dziedziczeniu Skarbu Państwa) koniecznością spłaty zadłużenia jednego ze swoich byłych członków, którego bliscy odrzucili spadek lub który spadkobierców nie pozostawił. Należy mieć również na uwadze, że gdyby egzekucja miała toczyć się przeciwko dłużnikowi – spadkodawcy, toczyłaby się właśnie z jego majątku. Uprzywilejowanie zatem wierzyciela możliwością egzekwowania zadłużenia z majątku publicznej osoby prawnej, która jest z zasady zawsze wypłacalna, tylko dlatego, że jego dłużnik zmarł przed spłaceniem swoich długów, nie daje się pogodzić z zasadą sprawiedliwości społecznej”²⁷.

W toku konsultacji publicznych wobec projektu ustawy wskazywano jednak na liczne wątpliwości. Podnoszono, że wprowadzenie zmiany będzie stanowiło nadmierne uprzywilejowanie gminy i Skarbu Państwa w stosunku do innych spadkobierców ustawowych. Najdalej idące zarzuty zgłosiła Krajowa Rada Komornicza, twierdząc, że nadanie art. 1030 k.c. planowanego brzmienia oznaczać będzie naruszenie konstytucyjnej zasady równości spadkobierców ustawowych²⁸. Zgodnie ze stanowiskiem Krajowej Rady Komorniczej „skoro słuszne jest uzyskanie przysporzenia przez gminę lub Skarb Państwa, to zasadne i słuszne musi też być ponoszenie odpowiedzialności za długi spadkowe”²⁹.

²⁶ Projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, nr UD222, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12354503/katalog/12839197#12839197> (data dostępu: 30.10.2024).

²⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12354503/katalog/12839197#12839197> (data dostępu: 30.10.2024).

²⁸ Zob. stanowisko krytyczne wobec tych uwag: T. Justyński, E. Kabza, *O potrzebie zmian w prawie spadkowym w kontekście projektu ustawy z dnia 15 grudnia 2021 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2022, nr 1, s. 26 i nast. Autorzy trafnie zauważyli, że pozycja prawna spadkobierców koniecznych jest *ex definitione* całkowicie odmienna od pozycji pozostałych spadkobierców dziedziczących z mocy ustawy.

²⁹ Uwagi do projektu zgłoszone w toku konsultacji publicznych, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12354503/katalog/12839203#12839203> (data dostępu: 30.10.2024).

Ostatecznie projektodawca zrezygnował z planowanej zmiany art. 1030 k.c., usuwając ją z treści projektu.

W doktrynie proponowano różne modele ochrony majątku spadkobierców przed działaniem wierzycieli. Zdaniem niektórych autorów zmiany zasad odpowiedzialności za długi spadkowe mogłyby wzorować się na rozwiązaniach obowiązujących w prawie niemieckim, które przewiduje możliwość ograniczenia odpowiedzialności spadkobierców wyłącznie do spadku. Dzieje się tak wówczas, gdy spadkobierca wystąpi o ustanowienie kuratora spadku lub o otwarcie postępowania upadłościowego dotyczącego spadku. Spadkobierca traci tym samym prawo do rozporządzania spadkiem na rzecz ustanowionego zarządcy spadku, który staje się podmiotem roszczeń wierzycieli³⁰. Wskazywano również na rozwiązania funkcjonujące w prawach hiszpańskim i portugalskim, w których przyjęcie spadku z dobrodziejstwem inwentarza – odmiennie niż w Polsce – oznacza ograniczenie odpowiedzialności za długi spadkowe do przedmiotów wchodzących w skład spadku³¹.

Rozważając możliwe sposoby ochrony majątku gmin przed koniecznością regulowania długów spadkowych, które dziedziczą one z mocy ustawy, w nauce dość licznie prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym skutecznym rozwiązaniem mogących powstać na tym tle problemów byłoby wprowadzenie do krajowego porządku prawnego przepisów regulujących likwidację spadku³². Instytucja ta znana jest prawu polskiemu, bowiem była ona wcześniej uregulowana w dekrecie z dnia 8 października 1946 r. Prawo spadkowe³³. W dekrecie zawarte były przepisy przewidujące oddzielenie spadku od majątku spadkobiercy (art. 52–54 dekretu). Był to pierwszy etap postępowania zmierzającego do zaspokojenia długów spadkowych. Po nim następowała likwidacja spadku (art. 55–56 dekretu), która polegała na sprzedaży majątku spadkowego i podziale uzyskanych w ten sposób środków pomiędzy wierzycieli – pod nadzorem sądu. W razie oddzielenia majątków spadkobierca, który przyjął spadek z dobrodziejstwem inwentarza, odpowiadał wobec wierzycieli spadku tylko z odziedziczonych majątków spadkowych. Warto zauważyć, że instytucja likwidacji spadku była niekiedy krytykowana jako mająca nikłe znaczenie praktyczne³⁴. Jednak obecnie, w dobie znaczącego i dynamicznego rozwoju relacji handlowych i znaczącego wzrostu tempa obrotu gospodarczego, rozwiązania dające możli-

³⁰ T. Jasiakiewicz, *Uchylenie się od skutków złożonego pod wpływem błędu oświadczenia woli o przyjęciu spadku a odpowiedzialność spadkobiercy za długi spadkowe*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2013, nr 9, s. 46.

³¹ T. Justyński, E. Kanza, op. cit., s. 27–28.

³² W. Borysiak, E. Skowrońska-Bocian, *Odpowiedzialność za długi spadkowe*, [w:] B. Kordasiewicz (red.), *Prawo spadkowe*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 10, 2015, Legalis, § 51, cz. II.

³³ Dekret z dnia 8 października 1946 r. Prawo spadkowe (Dz.U. z 1946 r., Nr 60, poz. 328); E. Macierzyńska-Franaszczyk, op. cit., s. 329 i nast.

³⁴ Za: A. Moszyńska, *Geneza prawa spadkowego w polskim kodeksie cywilnym z 1964 r.*, Toruń 2019, s. 220, przypis 161.

wość likwidacji spadku mogłyby znaleźć szerokie zastosowanie, chroniąc spadkobierców przed koniecznością regulowania z własnego majątku długów spadkowych, na których powstanie nie mieli żadnego wpływu, często nie posiadając nawet wiedzy co do ich istnienia i rozmiarów. Efektem takiej zmiany legislacyjnej byłaby możliwość ograniczenia odpowiedzialności za długi spadkowe wszystkich spadkobierców dziedziczących spadek z dobrodziejstwem inwentarza (w tym podmiotów publicznych dziedziczących z mocy ustawy) do majątku wchodzącego w skład spadku. Rozwiązanie takie – w równym stopniu chroniące wszystkich spadkobierców – nie dawałoby również podstaw do formułowania zarzutów naruszenia konstytucyjnych zasad równego traktowania podmiotów znajdujących się analogicznej sytuacji.

Podsumowanie

Mimo że w przywołanym raporcie Najwyższej Izby Kontroli nie stwierdzono, aby uszczuplanie majątków gmin z powodu konieczności regulowania długów spadkowych ze środków znajdujących się na rachunkach bankowych tych podmiotów stanowiło problem powszechny, to jednak opisane w nim sytuacje mogą realnie zagrażać prawidłowemu funkcjonowaniu poszczególnych jednostek. Należy zaznaczyć, że kontrolą Najwyższej Izby Kontroli z 2018 r. objętych zostało jedynie osiemnaście urzędów miast³⁵, z czego w ośmiu z nich długi spadkowe przewyższały wartość dziedziczonego majątku. O tym, że problem jest aktualny świadczą zresztą wystąpienia i interpelacje kierowane do Ministra Sprawiedliwości, wraz z prośbą o zmianę przepisów prawa w celu polepszenia sytuacji gmin. Warto wskazać, że w Ministerstwie Sprawiedliwości, w związku z pracami Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, powołany został m.in. zespół problemowy do spraw prawa spadkowego³⁶. Wypada więc mieć nadzieję, że obowiązujące zasady odpowiedzialności za długi spadkowe, a w tym także i sytuacja spadkobierców koniecznych, znajdzie się w polu zainteresowania członków wspomnianego zespołu, w szczególności mając na uwadze fakt, że postulaty zmian dość licznie prezentowane są w dyskursie publicznym.

Wykaz literatury

- Bagan-Kurluta K., *Komentarz do art. 935 k.c.*, [w:] M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2023, Legalis.
- Borysiak W., *Komentarz do art. 935 k.c.*, [w:] W. Borysiak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, seria: Komentarze Prawa Prywatnego, 2024, Legalis.

³⁵ *Wykonywanie praw i obowiązków...*, s. 5.

³⁶ <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/zespoły-problemowe-komisji-kodyfikacyjnej-prawa-cywilnego> (data dostępu: 2.11.2024).

- Borysiak W., *Komentarz do art. 1023 k.c.*, [w:] W. Borysiak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, seria: Komentarze Prawa Prywatnego, 2024, Legalis.
- Borysiak W., Skowrońska-Bocian E., *Odpowiedzialność za długi spadkowe*, [w:] B. Kor-dasiewicz (red.), *Prawo spadkowe*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 10, 2015, Legalis.
- Bucholski R., *Odpowiedzialność gminy jako spadkobiercy ustawowego*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2012, nr 11.
- Chmielowiec A., *Wykonywanie praw i obowiązków spadkobiercy przez gminy*, „Finanse Komunalne” 2020, nr 5.
- Czerwińska H., *Gmina jako spadkobierca ustawowy*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIV.
- Jasiakiewicz T., *Uchylenie się od skutków złożonego pod wpływem błędu oświadczenia woli o przyjęciu spadku a odpowiedzialność spadkobiercy za długi spadkowe*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2013, nr 9.
- Justyński T., Kabza E., *O potrzebie zmian w prawie spadkowym w kontekście projektu ustawy z dnia 15 grudnia 2021 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2022, nr 1.
- Kuźmicka-Sulikowska J., *Komentarz do art. 1030 k.c.*, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2023, Legalis.
- Macierzyńska-Franaszczyk E., *Odpowiedzialność za długi spadkowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Moszyńska A., *Geneza prawa spadkowego w polskim kodeksie cywilnym z 1964 r.*, Wyd. Nauk. UMK, Toruń 2019.
- Niezbecka E., *Komentarz do art. 935 k.c.*, [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 4: *Spadki*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Pazdan M., *Dziedziczenie gminy i Skarbu Państwa po nowelizacji kodeksu cywilnego w 2003 r.*, „Rejent” 2013, nr 2.
- Zdanukiewicz J., *Czy gmina powinna być spadkobiercą?*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 1–2.

Summary

Liability of the necessary heirs for the debts of the estate – postulates *de lege ferenda*

Keywords: civil law, inheritance, inheritance debts, municipality, treasury, succession with a benefit of inventory, liquidation of inheritance.

The article discusses the liability of necessary heirs for inheritance debts. The necessary heirs are the municipality of the last place of residence or the State Treasury (if it is not possible to determine the last place of residence of the deceased in the Republic of Poland or if the last place of residence of the deceased was abroad). These persons inherit by right in the absence of other statutory heirs. A peculiarity that characterises the situation of necessary heirs is that they inherit the inheritance due to them by law with the benefit of the inventory. They do not make a declaration of acceptance or rejection of

the inheritance. This makes them liable for the debts of the estate with all their assets from the moment of inheritance, but their liability is limited to the value of the active state of the estate. Such a situation places the creditors of the estate in a privileged position, but does not benefit the necessary heirs, especially the community that inherits first. It should be added that the estates inherited by local authorities do not usually have a significant asset value, while these estates often include the debts of the deceased testator. Without waiting for the estate to be monetised, creditors settle their claims directly from the assets of the municipality, usually from the funds accumulated in the bank accounts of the entities.

The purpose of this paper is to present the views of the doctrine and legislative solutions aimed at improving the situation of the necessary heirs. An assessment of the current legislation shows that the interests of these heirs are not sufficiently protected. The considerations made lead to the conclusion that the solution to the problems arising could be the reintroduction of the institution of the liquidation of the estate into the Polish legal system.

Tomasz Knepka

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

ORCID: 0000-0002-6848-8239

tomasz.knepka@ukw.edu.pl

European Central Bank's climate change mandate

Introduction

The issue of climate change has appeared before, but it is only in the last decade that this topic has gained prominence. Recent years have been full of studies on the negative predictions resulting from climate change and the role of man in this regard¹. It seems that climate change is now one of the main threats of the modern world. In the fight against these threats, the integrated activity of governments and legislative bodies of all countries on all continents is needed.

The activities of financial institutions are not insignificant in the above regard. Central banks also have a role to play in this “struggle” – in the framework of monetary and supervisory policy – as is the case with the eponymous European Central Bank (ECB). The activity of public institutions in offsetting the negative effects resulting from climate change must take place within the framework of democratic principles – in accordance with the applicable law. The same is true of central banks, whose activities must be within the framework of the mandates given to them.

The purpose of the paper is to analyze the legal regulations in the area of the ECB's monetary policy and supervisory mandate in relation to the challenges faced by this bank in connection with the risks arising from climate change. In order to realize the purpose of the paper, the author explored the regulations of European Union law in the field of ECB's legitimacy. In addition, he conducted a literature study – especially concerning foreign works – in the title area. The dogmatic-legal research method and the analysis of scientific studies made it possible to formulate a thesis in light of which the ECB has

¹ Specifically within the United Nations – Climate Change, United Nations (accessed: 11.11.2024).

sufficient legal legitimacy to counteract the negative effects resulting from climate change.

Central banks in the face of climate change

Central banks have existed since the 17th century, and their purposes, functions and operations have evolved over the years². While the evolution of central banking is nothing new, the past two decades have seen massive changes in central banks and their practices. These reforms have varied from country to country. In some – the UK, for example – older institutions have been fundamentally restructured. In other countries, entirely new central banks were created. For example, since the fall of the Berlin Wall in 1989, new central banks have been established in countries that were formerly part of the Soviet Union. In Europe, member countries of the European Union have established a supranational central bank to oversee monetary union. In all of these situations, central bank law has been revised or rewritten, while objectives, practices and institutional structures have been changed or created from scratch³. In the last decade – especially with climate change – these banks have faced new – unprecedented – challenges.

The Paris Agreement, signed on 12 December 2015 and ratified by 189 countries, launched a global effort to combat climate change by reducing greenhouse gas emissions⁴. In light of Article 2 of the Act, the Agreement seeks to intensify the global response to the threat of climate change, in the context of sustainable development and poverty eradication efforts, including by⁵:

- limiting the increase in global average temperature to well below 2°C above pre-industrial levels, and making efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels, recognizing that this will significantly reduce climate change risks and impacts,
- increasing the capacity to adapt to the negative impacts of climate change and promoting climate resilience and low greenhouse gas emission-related development in a way that does not threaten food production,
- ensuring that financial flows are consistent with the path to low GHG emissions and climate-resilient development.

² Ch. Crowe, E. Meade, *Central bank independence and transparency: evolution and effectiveness*, „IMF Working Paper” 2008, Vol. 8(119), p. 3.

³ Ch. Crowe, E. Meade, *The evolution of central bank governance around the world*, „Journal of Economic Perspectives” 2007, Vol. 21, No. 4, p. 69.

⁴ Paris Agreement A9RB768.tmp (accessed: 11.11.2024).

⁵ Art. 2 The Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change, done at New York on 9 May 1992, adopted in Paris on 12 December 2015 (Journal of Laws 2017/36).

It is also pointed out that this Agreement will be implemented in a manner that reflects equity and in accordance with common, albeit differentiated, responsibilities and capacities, in light of different national circumstances.

The signing of the Paris Agreement is therefore a milestone for the World and the global economy. In the wake of which, we are now moving toward a low-carbon society, in which renewable energy and smart technologies enhance our quality of life, stimulating job creation and economic growth – without harming the planet⁶.

Anthropogenic, or man-made, climate change may prove to be the greatest challenge of this century⁷. The issue of these changes and the role of central banks in these risks was addressed by Yves Mersch (member of the Executive Board of the ECB)⁸ and Sabine Lautenschläger (member of the Executive Board of the ECB)⁹ indicating that “we should make every effort to recognize, assess and act on climate change risks within our mandate”.

Climate and environmental change are sources of financial risk that create new challenges for central banks, regulators and supervisors. Climate risk is a clear and ongoing threat to the global economy and has extensive implications for the conduct of monetary policy. Through green central banking, central banks can respond to the challenges of climate change. It is up to central banks and supervisors to ensure that the financial system is resilient to these risks. Climate change will affect the global economy, and thus the financial system that supports it. Financial markets are an important channel for the transfer and spread of so-called green attitudes and behaviors, although this should not overlook adverse phenomena such as greenwashing¹⁰.

Climate change poses three risks to the financial system: physical risks, transition risks and liability risks. Physical risks arise from potential economic and financial losses due to climate-related risks. Transition risk can be defined as the risk of economic disruption and financial losses associated with the transition to a low-carbon economy. Transition risk also includes the costs of a possible tightening of carbon policies, for example, through the implementation of carbon pricing or emissions restrictions. Liability risk materializes when it

⁶ Final report 2018 by the High-Level Expert Group on Sustainable Finance, p. 2; Final report 2018 by the High-Level Expert Group on Sustainable Finance – Secretariat provided by the European Commission – Financing a sustainable European economy (accessed: 11.11.2024).

⁷ Green central banking – options for the ECB on climate change Eóin Flaherty, p. 1.

⁸ Climate change and central banking – speech by Yves Mersch, member of the Executive Board of the ECB, workshop discussion: sustainability is becoming mainstream, Frankfurt, 27 November 2018.

⁹ Central bankers, supervisors and climate-related risks panel remarks by Sabine Lautenschläger, member of the Executive Board of the ECB, at the Network for Greening the Financial System Conference in Paris, France, 17 April 2019.

¹⁰ A.M. Jurkowska-Zeidler, M. Janovec, *Financial market stability: a key driver of sustainable finance*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2024, No. 1(62), p. 19.

is recognized that companies are legally responsible for physical and climate-related transition losses and must compensate other parties financially¹¹.

Central banks play an important role in the transition to a zero-carbon economy. First, they can manage the risks to the financial system and the overall economy that arise from climate change. Second, central banks have become market actors themselves and can help channel resources into sustainable investments to finance the green transition. Third, they are sharing their knowledge to encourage behavioral changes¹². Overall, the legitimacy of central banks pursuing climate change targets through financial stability tools depends on whether the legislature has given a clear financial stability mandate, whether the central bank is legally obligated to take into account the executive's climate or sustainability goals, and whether the banking sector is already relatively resilient to physical or transition risks¹³. Climate change poses risks to individual market participants, but it also poses risks to the financial system as a whole – so-called systemic risk. It is worth noting at this point that even if individual participants correctly take climate risk into account in their own decisions, this does not preclude that climate risks can be a systemic source of risk for financial markets. Central banks are generally responsible for ensuring the stability of the financial system as a whole, and are therefore more concerned about systemic risks than about the risks of individual financial markets¹⁴. To minimize risks to financial stability from climate change, supervisors, including central banks, must ensure that financial markets correctly reflect climate-related risks in asset prices and that financial institutions most exposed to these risks are adequately recapitalized. A comprehensive and accurate assessment of the climate impacts of associated systemic risks is critical to assessing whether these two conditions are met¹⁵.

Given the huge investments needed to achieve a “green” transition, the financial sector will have to play a key role in allocating resources for a sustainable and green economy and stop financing activities that harm the environment¹⁶.

One justification for central banks' involvement in climate policy is that such considerations are already part of existing mandates. For example, climate change and related policies can affect inflation. Moreover, climate change has

¹¹ P. Monnin, *Central banks and the transition to a low-carbon economy*, „Council On Economic Policies, Discussion Note” 2018, No. 1, p. 3.

¹² S. Spinaci, M. Höflmayr, L. Hofmann, *Green central banking*, „European Parliamentary Research Service” 2022, September.

¹³ R.M. Lastra, Ch. Parajon Skinner, *Sustainable central banking*, „Virginia Journal of International Law” 2023, Vol. 61, p. 420.

¹⁴ P. Monnin, *op. cit.*, p. 3.

¹⁵ *Ibidem*, p. 5.

¹⁶ U. Volz, *On the role of central banks in enhancing green finance*, „Inquiry Working Paper” 2017, No. 1, p. 4.

implications for financial stability if banks are heavily exposed to assets whose value is threatened by climate change¹⁷. There has been increasing attention in the literature to determine whether central banks, within their existing mandates, are free to act against climate change, and if so, to what extent. In addition to price stability, which is written into the mandates of all central banks, there is likely to be some leeway to include climate issues in the regulatory toolkit¹⁸.

The European Central Bank's monetary policy mandate from a climate change perspective

Beginning the analysis of EU law regulations in the above regard, it is necessary to refer to Title XX of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) entitled *Environment*. Article 191 of that title reads, among other things, that the Union's policy on the environment shall contribute to the achievement of the following objectives: preserving, protecting and improving the quality of the environment, protecting human health, prudent and rational utilization of natural resources, promoting measures at international level to deal with regional or worldwide environmental problems, in particular combating climate change. The Union's environmental policy aims for a high level of protection, taking into account the diversity of situations in the various regions of the Union. It is based on the precautionary principle and the principles of preventive action, repairing damage first at source and the polluter pays principle. In this context, harmonization measures corresponding to environmental requirements include, where appropriate, a safeguard clause that allows Member States to take, for non-economic environmental reasons, provisional measures subject to the Union's control procedure. In developing environmental policy, the Union shall take into account: available scientific and technical data, environmental conditions in the various regions of the Union, the potential benefits and costs that may result from action or inaction, the economic and social development of the Union as a whole and the sustainable development of its regions. Within the scope of their respective competencies, the Union and the Member States shall cooperate with third countries and relevant international organizations. The terms of the Union's cooperation may be the subject of agreements between the Union and interested third parties¹⁹.

¹⁷ L. Bartholomew, P. Diggle, *Central banks and climate change – the case for action*, <https://ssrn.com/abstract=3895605> (accessed: 30.11.2024).

¹⁸ J. Cullen, *Central banks and climate change: mission impossible?*, „Journal of Financial Regulation” October 2023, Vol. 9, Issue 2, p. 180.

¹⁹ Art. 191 Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (Journal of the European Union, 26.10.2012, C 326/132).

It is also appropriate to point out that the ECB is bound by the Paris Agreement on climate change and that this should be reflected in its policies, in full respect of its mandate and independence. This binding follows from the wording of Article 216 TFEU, which indicates that the Union may conclude agreements with one or more third countries or international organizations when the Treaties so provide, or when the conclusion of the agreement is necessary to achieve, within the framework of the Union's policies, one of the objectives referred to in the Treaties, or when the conclusion of the agreement is provided for in a legally binding Union act, or when it may affect common rules or alter their scope. Agreements concluded by the Union are binding on the Union's institutions and the Member States²⁰.

In light of the TFEU, the ECB's primary objective is price stability. The above follows from Article 127 of the cited treaty, which indicates that the primary objective of the European System of Central Banks (ESCB) is to maintain price stability²¹. The aforementioned TFEU article also states that, without prejudice to the objective of price stability, the ESCB shall support general economic policies in the Union in order to contribute to the achievement of the Union's objectives as set forth in Article 3 of the Treaty on European Union²². It is the ECB's support of general economic policies and the objectives that guide the EU's creators that indicate the direction of interpretation of European Union law regarding the ECB's involvement in climate change, these include: working for the sustainable development of Europe based on balanced economic growth and price stability, a highly competitive social market economy aiming at full employment and social progress, and a high level of protection and improvement of the quality of the environment, and contributing to peace, security, sustainable development of the Earth. From the above, it follows that Article 127 of the TFEU sets out the ECB's two objectives, the primary one of price stability and the secondary one of supporting general economic policies in the EU. In the case of the ECB, its secondary objective under Article 127(1) (2) of the TFEU, in conjunction with Article 3 of the TEU, provides the ECB with a possible legal basis for action related to climate change (although the primary responsibility for environmental policy lies with the EU member states)²³. This responsibility of the Member States derives from Article 120 of the TFEU in light of which the Member States shall conduct their economic policies with a view to contributing to the achievement of the objectives of the Union as set forth in Article 3 of the Treaty on European Union and in the context of the general orientations set forth in Article 121(2). Member States

²⁰ Art. 216 Journal of the European Union, 26.10.2012, C 326/144.

²¹ Art. 127 Journal of the European Union, 26.10.2012, C 326/102.

²² Art. 3 Consolidated version of the Treaty on European Union (Official Journal 26/10/2012, C 326).

²³ R.M. Lastra, Ch. Parajon Skinner, *op. cit.*, p. 403.

and the Union shall act in accordance with the principle of an open market economy with free competition, fostering an efficient allocation of resources, in accordance with the principles set forth in Article 119²⁴.

Any action by the ECB must be consistent with its treaty mandate. Such activities may fall under the ECB's primary objective of maintaining price stability or its secondary objective of supporting, without prejudice to price stability, general economic policy in the Union to contribute to the achievement of the Union's objectives. These objectives include working for the sustainable development of Europe based on a high level of environmental protection and improvement²⁵. This means that the ECB has the legal capacity and should expand its commitment to climate change within its mandate²⁶ – there is a European legal framework and institutions on which the ECB's activities and initiatives in the above area can be based²⁷.

There are also other articles in the TFEU that do not fall within the ECB's mandate, but have implications for how the ECB sets monetary policy. For example, Article 11 of the TFEU states that environmental protection is part of all EU policies – environmental protection requirements must be taken into account in the setting and implementation of the Union's policies and actions, in particular to promote sustainable development²⁸. This principle is considered “cross-cutting” because it covers all regulations in the EU. As such, it requires policymakers to take environmental quality into account when formulating policies at the EU level²⁹. Environmental requirements must be taken into account in the setting and implementation of the Union's policies and actions, particularly to promote sustainable development. In addition, Article 7 TFEU requires the ECB to ensure “consistency” between its policies and activities, taking into account all EU objectives and in accordance with the principle of conferral of powers³⁰. According to Article 7, the Union shall ensure consistency among its various policies and activities, taking into account all its objectives and in accordance with the principle of conferral of powers. As indicated earlier, Articles 7 and 11 of the TFEU do not fall within the ECB's mandate in the strict sense, but are relevant to the conduct of monetary policy. However, these

²⁴ Art. 120 Journal of the European Union, 26.10.2012, C 326/97.

²⁵ *Climate change and monetary policy in the euro area*, „Occasional Paper Series” 2021, No. 271, p. 135.

²⁶ M. Schmidt, *On the role of the ECB in sustainable finance*, [in:] H. Bolsinger, J. Hoffmann, B. Villhauer (eds.), *The European Central Bank as a sustainability role model philosophical, ethical and economic perspectives*, Cham 2021, p. 39.

²⁷ P. Ehrlich, [in:] H. Bolsinger, J. Hoffmann, B. Villhauer (eds.), *The new sustainability strategy of the ECB, The European Central Bank and its role in a sustainable finance system*, Cham 2023, p. 11.

²⁸ Art. 11 Journal of the European Union, 26.10.2012, C 326/53.

²⁹ R. Van Tilburg, A. Simić, *Legally green, climate change and the ECB mandates*, „Policy Paper” 2021, p. 15.

³⁰ *Climate change and monetary policy...*, p. 135.

articles are also more general with respect to the ECB's mandate, while Article 127 TFEU is more specific. The more specific provisions usually take precedence over the more general ones³¹.

The ECB's monetary and supervisory decisions are also subject to review by the Court of Justice of the European Union, the CJEU under Article 263 TFEU and Article 35 of the ESCB Statute³². In the EU, the legitimacy of monetary policy decisions has been triggered by a rich body of case law. In particular, the *Pringle*, *Gauweiler* and *Weiss* cases are key to understanding the contours of monetary policy³³. The CJEU's review of monetary policy decisions made by the ECB is an important accountability mechanism in the EU, particularly given the different jurisdictions of monetary (centralized) and fiscal (decentralized) policy. Accordingly, judicial accountability for the CJEU's monetary policy decisions is an essential element of the ECB's accountable independence³⁴. In addition, if the ECB takes climate issues into account in the context of fulfilling its tasks, it must also comply with general principles of EU law – in particular, the principles of proportionality, institutional balance and equal treatment, as well as specific provisions of EU primary law applicable to the ECB, namely the principle of an open market economy and the prohibition on central bank financing³⁵. This prohibition is regulated by Article 123 of the TFEU, in light of which it is prohibited for the European Central Bank or the central banks of the Member States to grant deficit loans or any other loans to institutions, bodies, offices or agencies of the Union, central governments, regional, local or other public authorities, other institutions or public undertakings of the Member States, as well as for the European Central Bank or the national central banks to purchase directly from them their debt securities³⁶.

Notwithstanding the above considerations, it should be emphasized that the primary responsibility for leading the environmental transition rests with elected governments, which have more direct tools and legislative authority to make the necessary changes. Since there are important complementarities between these policies and monetary policy, the ECB stands ready to offer support by providing technical analysis and advice. This knowledge sharing

³¹ R. Van Tilburg, A. Simić, op. cit., p. 15.

³² Art. 263 Journal of the European Union, 26.10.2012, C 326/162. Art. 35 Protocol No. 4 on the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank (Journal of the European Union, 26.10.2012, C 326/245).

³³ See: T. Knepek, „*The never-ending story*”: reflections on the powers of the European Central Bank, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2024, Vol. 28, No. 1; idem, *The significance of the 5 May 2020 Judgment of the Constitutional Court of the Federal Republic of Germany (Weiss II) for the process of integration of the European Union financial market*, „Financial Law Review” 2023, No. 32(4).

³⁴ R.M. Lastra, Ch. Parajon Skinner, op. cit., p. 441.

³⁵ *Climate change and monetary policy*..., p. 135.

³⁶ Art. 123 Journal of the European Union, 26.10.2012, C 326/99.

is part of the ECB's core mandate, as other policies, by mitigating climate change risks, will allow monetary policy instruments to more effectively protect price stability³⁷.

The European Central Bank's supervisory policy mandate from a climate change perspective

Since the 2008 global financial crisis, central banks' mandates with price stability as their primary objective have either been explicitly expanded by new legislation to include financial stability as a "dual mandate", and with it the scope of supervisory functions. In 2012, EU member states voted unanimously in the Council, on the basis of Article 127(6) TFEU, to grant the ECB supervisory powers over credit institutions (banking groups). The ECB's responsibilities under the Treaty also include oversight of the payment and settlement system, which is also a core task of the ECB under Article 127(2) TFEU. The ECB's broad powers lead to the important question of the extent to which its powers can support the Union's overall economic policy³⁸.

The Treaty legal basis for the ECB's supervisory powers is Article 126(6). In light of this provision, the Council, acting by means of regulations in accordance with a special legislative procedure, unanimously and after consulting the European Parliament and the European Central Bank, may entrust the European Central Bank with specific tasks concerning policies in the field of prudential supervision of credit institutions and other financial institutions, with the exception of insurance institutions³⁹. The ECB's supervision of banks within the European Banking Union (EBA) exercised as the Single Supervisory Mechanism (SSM) is an important institutional and legal element contributing to the transition to a low-carbon economy⁴⁰.

Climate change affects the security of the banking sector through physical risks, such as extreme weather events, and transition risks, such as the uncertainties associated with the transition to a low-carbon economy. As the supervisor of European banks, the ECB works to ensure that banks properly detect, manage and disclose risks, including those arising from climate change.

³⁷ Europe's tragedy of the horizon: the green transition and the role of the ECB – speech by Piero Cipollone, member of the Executive Board of the ECB, at the Festival dell' Economia di Trento, Trento, 26 May 2024.

³⁸ R.M. Lastra, K. Aleksander, *The ECB mandate: perspectives on sustainability and solidarity*, [in:] *The ECB's mandate: perspectives on general economic policies*, Study Requested by the Econ Committee Monetary Dialogue, June 2020, p. 14.

³⁹ Art. 126 Journal of the European Union, 26.10.2012, C 326/102.

⁴⁰ Council Regulation (EU) No 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions (Official Journal of the European Union, L 287/63).

Through this engagement with the ECB, banks become more resilient to climate shocks and the transition, which in turn contributes to the safety and good functioning of the eurozone banking sector and the financial system as a whole⁴¹.

In November 2020, the ECB published the *Guide to Climate Risks and Environmental Risks Supervisory Expectations for Risk Management and Disclosure*. In the aforementioned document, the ECB indicated, 13 expectations as a European supervisor for supervised entities⁴²:

- institutions are expected to recognize the impact of climate and environmental risks on the business environment in which they operate, in the short, medium and long term, in order to make informed strategic and business decisions;
- when defining and implementing business strategy, institutions should take into account climate and environmental risks that may affect their business environment in the short, medium or long term;
- the governing body is expected to take climate and environmental risks into account when developing the institution's overall business strategy, business objectives and risk management framework, and to exercise effective oversight of climate and environmental risks;
- institutions are expected to explicitly include climate and environmental risks in their risk exposure assessment framework;
- institutions are expected to assign responsibility for managing climate and environmental risks within the organizational structure;
- for internal reporting purposes, institutions should report aggregate risk data that reflects their exposure to climate and environmental risks to enable the governing body to make informed decisions;
- institutions are expected to include climate and environmental risks as drivers of existing risk categories in their risk management framework to manage, monitor and mitigate them over a sufficiently long time horizon, and to review their findings regularly. Institutions are expected to identify and quantify these risks as part of their overall capital adequacy process;
- as part of their credit risk management, institutions are expected to consider climate and environmental risks at all relevant stages of the lending process and to monitor the risks in their portfolios;
- institutions are expected to take into account how climate and environmental events may adversely affect business continuity and the extent to which the nature of their operations may increase reputational and/or liability risks;

⁴¹ Climate change and banking supervision, <https://europa.eu> (accessed: 15.09.2024).

⁴² Guide on climate-related and environmental risks. Supervisory expectations relating to risk management and disclosure, European Central Bank, November 2020, Guide on climate-related and environmental risks (accessed: 18.11.2024).

- institutions are expected to monitor the impact of climate and environmental factors on their current market risk positions and future investments on an ongoing basis and develop stress tests that take climate and environmental factors into account;
- institutions exposed to significant climate and environmental risks are expected to assess the validity of their stress tests with a view to including them in baseline and adverse scenarios;
- institutions are expected to assess whether material climate and environmental risks could result in net cash outflows or depletion of liquidity buffers and, if so, to take these factors into account in their liquidity risk management and calibration of liquidity buffers;
- for regulatory disclosure purposes, institutions are expected to publish relevant information and key indicators on climate and environmental risks that they consider material, with due regard to the European Commission's Non-Financial Reporting Guidelines.

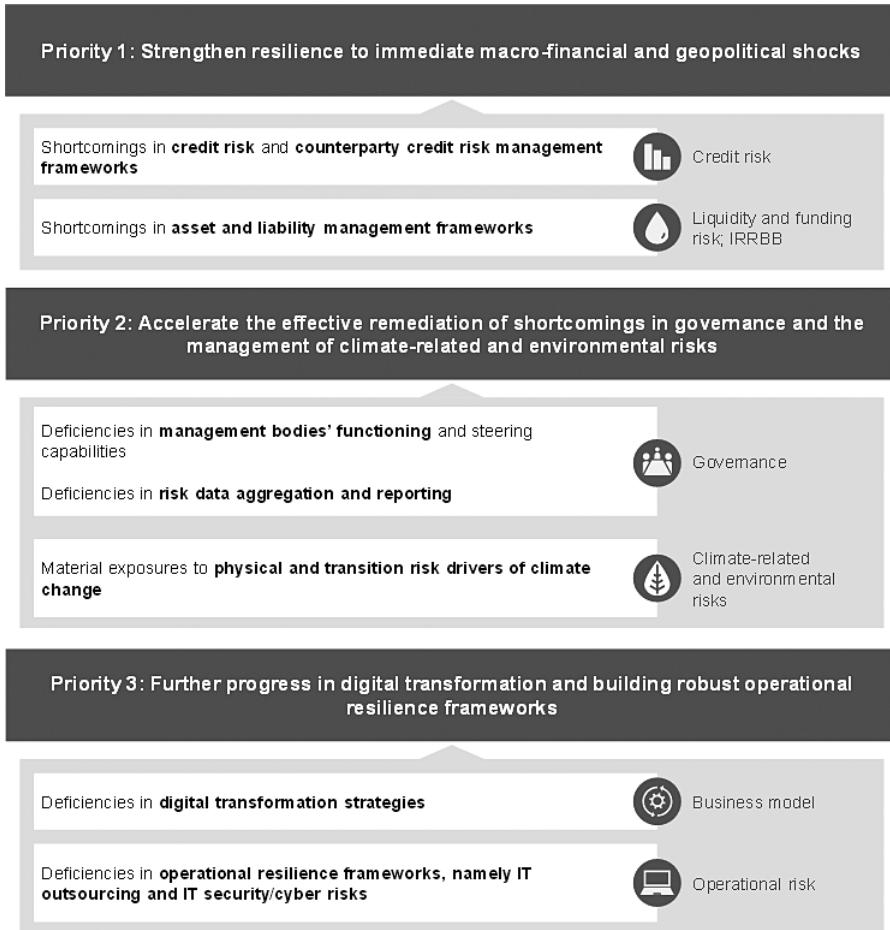
In 2022, the ECB indicated that institutions have made clear progress in various areas in the context of the above expectations of the European supervisor. The ECB also indicated that most institutions still need to make significant efforts to transparently disclose their exposure to climate and environmental risks, and to further improve their related disclosure practices⁴³.

In addition, the ECB has identified climate-related risks as a key risk factor for the eurozone banking system. As the ECB points out, institutions should take a strategic, forward-looking and comprehensive approach to considering climate and environmental risks⁴⁴. In addition, in the context of the 2024–2026 supervisory priorities of the unified supervision mechanism, supervised institutions will primarily be required to strengthen their resilience to direct macro-financial and geopolitical shocks, as well as to accelerate the effective remediation of governance and C&E (*climate related/environmental risk*) deficiencies, and to make further progress in digital transformation and building a robust operational resilience framework⁴⁵. These supervisory priorities are summarised in the table below.

⁴³ Supervisory assessment of institutions' climate-related and environmental risks disclosures ECB report on banks' progress towards transparent disclosure of their climate-related and environmental risk profiles, European Central Bank, March 2022, p. 2/6. Supervisory assessment of institutions' climate-related and environmental risks disclosures (accessed: 18.11.2024).

⁴⁴ Guide on climate-related and environmental risks..., p. 3.

⁴⁵ ECB Banking Supervision: SSM supervisory priorities for 2024–2026 (accessed: 18.11.2024).



Source: ECB Banking Supervision: SSM supervisory priorities for 2024–2026 (accessed: 18.11.2024).

Conclusions

In light of the above – the thesis posed at the beginning of the paper, indicating that the ECB has sufficient legal authority to address the negative impacts resulting from climate change – is tenable. Several conclusions support this position.

First, the interpretation of the ECB's mandate set forth in the TFEU should be done with reference to the purposive interpretation of EU law. Such an approach allows decoding from EU regulations the secondary – essential – purpose of the ECB in the context of mitigating the negative effects resulting from climate change by means of promoting economic policy towards the purpose for which the EU was established.

Second – as the CJEU's judgments in recent years accusing the ECB of going beyond its primary mandate have shown – the bank has considerable latitude in interpreting its legitimacy – even with the autonomous use of an expansive interpretation – which consequently allows it to be proactive with regard to climate change.

Third, the ECB is protected by the Treaty principle of its independence under Article 130 TFEU, which indicates, among other things, that the ECB shall neither seek nor take instructions from the institutions, bodies, offices or agencies of the Union, the governments of the Member States or any other body. The institutions, bodies, offices and agencies of the Union, as well as the governments of the Member States, undertake to respect this principle and not to seek to influence the members of the decision-making bodies of the European Central Bank or the national central banks in the performance of their tasks. This independence of the bank is of utmost importance with regard to the ECB's execution of its mandate in both monetary, economic and supervisory policy areas – measuring up to the global threat of climate change.

Fourth, the challenges that the ECB faces as a European supervisor also arise from emerging differences in the organization of financial market supervision in European Union countries. For example – as indicated by Michał Mariański – the separation of an auxiliary pillar of financial market supervision in France in the form of the *Autorité de contrôle prudentiel et de résolution* is a solution very similar to the model that functioned in Poland in 2006–2008. Like the then Banking Supervision Commission, the ACPR is closely linked to the central bank, which is intended to contribute to a coordinated yet more specialized supervision of the sector⁴⁶.

References

- Bartholomew L., Diggle P., *Central banks and climate change – the case for action*, <https://ssrn.com/abstract=3895605>.
- Bolsinger H., Hoffmann J., Villhauer B. (eds.), *The new sustainability strategy of the ECB, The European Central Bank and its role in a sustainable finance system*, Springer, Cham 2023.
- Crowe Ch., Meade E., *Central Bank independence and transparency: evolution and effectiveness*, „IMF Working Paper” 2008, Vol. 8(119).
- Crowe Ch., Meade E., *The evolution of central bank governance around the world*, „Journal of Economic Perspectives” 2007, Vol. 21, No. 4.
- Cullen J., *Central banks and climate change: mission impossible?*, „Journal of Financial Regulation” October 2023, Vol. 9, Issue 2.

⁴⁶ M. Mariański, *Uprawnienia i kompetencje francuskiego pomocniczego organu nadzoru nad rynkiem finansowym Autorité de contrôle prudentiel et de résolution*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2023, No. 4, pp. 38–44.

- Jurkowska-Zeidler A.M., Janovec M., *Financial market stability: a key driver of sustainable finance*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2024, No. 1(62).
- Knepek T., „*The never-ending story*”: reflections on the powers of the European Central Bank, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2024, Vol. 28, No. 1.
- Knepek T., *The significance of the 5 May 2020 Judgment of the Constitutional Court of the Federal Republic of Germany (Weiss II) for the process of integration of the European Union financial market*, „Financial Law Review” 2023, No. 32(4).
- Lastra R.M., Aleksander K., *The ECB mandate: perspectives on sustainability and solidarity*, [in:] *The ECB’s mandate: perspectives on general economic policies*, Study Requested by the Econ Committee Monetary Dialogue, June 2020.
- Lastra R.M., Parajon Skinner Ch., *Sustainable central banking*, „Virginia Journal of International Law” 2023, Vol. 61.
- Mariański M., *Uprawnienia i kompetencje francuskiego pomocniczego organu nadzoru nad rynkiem finansowym Autorité de contrôle prudentiel et de résolution*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2023, No. 4.
- Monnin P., *Central banks and the transition to a low-carbon economy*, „Council On Economic Policies, Discussion Note” 2018, No. 1.
- Schmidt M., *On the role of the ECB in sustainable finance*, [in:] H. Bolsinger, J. Hoffmann, B. Villhauer (eds.), *The European Central Bank as a sustainability role model philosophical, ethical and economic perspectives*, Springer, Cham 2021.
- Spinaci S., Höflmayr M., Hofmann L., *Green central banking*, „European Parliamentary Research Service” 2022, September.
- Volz U., *On the role of central banks in enhancing green finance*, „Inquiry Working Paper” 2017, No. 1.
- Van Tilburg R., Simić A., *Legally green, climate change and the ECB mandates*, „Policy Paper” 2021.

Summary

European Central Bank’s climate change mandate

Keywords: European Central Bank law, climate change, legal mandate.

Climate change is now one of the main threats to the modern world. An integrated activity of governments and legislative bodies of all countries on all continents is needed to combat this threat. Central banks also have a role to play in this “fight” – as part of monetary and supervisory policy – as is the case with the eponymous European Central Bank (ECB). The activity of public institutions in offsetting the negative effects resulting from climate change must take place within a framework of democratic rules, following the applicable law. The same is true for central banks, whose activities must be within the framework of their mandates. The article aims to analyze the legal regulations in the ECB’s monetary and supervisory mandate concerning the challenges faced by this bank in the context of changes resulting from climate change. During an exploration of European Union legal regulations and literature

studies – especially foreign studies – the author has come to the thesis that the ECB has sufficient legal mandate to counteract the negative effects resulting from climate change. In support of the above thesis, the author pointed out, among other things, the following conclusions: the interpretation of the ECB's mandate as defined in the TFEU should be done concerning the purposive interpretation of EU law, such an approach allows decoding from EU regulations the secondary – essential – purpose of the ECB in the context of mitigating the negative effects resulting from climate change through supporting economic policy towards the purpose for which the EU was established. Moreover, as the CJEU rulings of recent years have shown, in which the ECB has been accused of going beyond its primary mandate – the bank has considerable leeway in interpreting its legitimacy – even with the autonomous use of an expansive interpretation – which consequently allows it to be proactive concerning climate change.

Streszczenie

Mandat Europejskiego Banku Centralnego na rzecz zmian klimatu

Słowa kluczowe: prawo Europejskiego Banku Centralnego, zmiany klimatu, mandat prawny.

Zmiany klimatu stanowią obecnie jedno z głównych zagrożeń współczesnego świata. W walce z tym zagrożeniem potrzebna jest zintegrowana aktywność rządów i organów legislacyjnych wszystkich państw na wszystkich kontynentach. Banki centralne mają również w tej „walce” do odegrania swoją rolę w ramach polityki pieniężnej i nadzorczej – jak to jest w przypadku tytułowego Europejskiego Banku Centralnego (ang. *European Central Bank* – ECB). Aktywność instytucji publicznych w niwelowaniu negatywnych skutków wynikających ze zmian klimatu musi odbywać się w ramach demokratycznych zasad, zgodnie z obowiązującym prawem. Podobnie jest z bankami centralnymi, których działalność powinna mieścić się w ramach przyznanych im mandatów. Celem artykułu jest analiza regulacji prawnych w obszarze mandatu ECB w zakresie polityki pieniężnej oraz nadzorczej w odniesieniu do wyzwań stojących przed owym bankiem w związku ze zmianami wynikającymi ze zmian klimatu. W toku eksploracji regulacji prawna Unii Europejskiej oraz studiów literaturowych, szczególnie opracowań zagranicznych, autor postawił tezę, w świetle której EBC posiada wystarczające umocowanie prawne do przeciwdziałania negatywnym skutkom wynikającym ze zmian klimatu. Na poparcie powyższego wskazano m.in. następujące wnioski: interpretacja mandatu EBC określonego w traktacie o funkcjonowaniu UE powinna odbywać się w odniesieniu do wykładni celowościowej prawa UE. Takie ujęcie pozwala na

odkodowanie z regulacji unijnych drugorzędneho – istotnego – celu EBC w kontekście niwelowania negatywnych skutków wynikających ze zmian klimatu za pomocą wspierania polityki gospodarczej w kierunku celu do jakiego UE została powołana. Ponadto, jak pokazały wyroki Trybunału Sprawiedliwości UE z ostatnich lat, w których zarzucano EBC wykroczenie poza swój podstawowy mandat, bank ten ma znaczną swobodę w interpretowaniu swojej legitymacji – nawet przy autonomicznym wykorzystaniu wykładni rozszerzającej, co w konsekwencji pozwala na aktywność w odniesieniu do zmian klimatu.

Monika Kotowska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-7757-020X

monika-kotowska@o2.pl

Seniorzy jako osoby zagrożone wykluczeniem społecznym na przykładzie małych miast. Wybrane problemy prawne, kryminologiczne i wiktymologiczne

Wstęp

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że największym zagrożeniem dla spójności społecznej jest dyskryminacja ze względu na płeć, rasę i wiek¹. Jak zauważają Olga Sitarz i Anna Jaworska-Wieloch², z wymienionych trzech kryteriów dyskryminacji najbardziej zaniedbanym naukowo i legislacyjnie jest problem dyskryminacji ze względu na wiek, mimo że dotyka on coraz większej części społeczeństwa.

Nie ma oczywiście jednej powszechnie przyjętej i uznanej periodyzacji okresu starości³. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) jako granicę starości przyjmuje wiek 65 lat. Ponadto w procesie starzenia doktryna wyróżnia pewne fazy starości: wiek podeszły (65–75 lat), wiek starczy (75–90 lat) i wiek sędziwy (powyżej 90 lat)⁴. Starość często jest utożsamiana z momentem przejścia na emeryturę, co obecnie najczęściej następuje pomiędzy 60 a 65 rokiem życia⁵.

¹ M. Halicka, *Ludzie starzy jako ofiary przemocy*, [w:] P. Szukalski, B. Szatur-Jaworska (red.), *Aktywne starzenie się – przeciwdziałanie barierom*, Łódź 2014, s. 86; P. Sztompka, *Przestrzeń życia codziennego*, [w:] M. Bogunia-Borowska (red.), *Barwy codzienności. Analiza socjologiczna*, Warszawa 2009, s. 59.

² O. Sitarz, A. Jaworska-Wieloch, *Wiktymologiczne i prawnokarne aspekty przemocy wobec osób starszych*, „Archiwum Kryminologii” 2019, t. XLI, nr 2, s. 206.

³ Szerzej na temat klasyfikacji starości: A. Nowicka, *Starość jako faza życia człowieka*, [w:] A. Nowicka (red.), *Wybrane problemy osób starszych*, Kraków 2010, s. 18–19.

⁴ O. Czerniawska, *Starość wczoraj, dziś i jutro*, [w:] W. Wnuk (red.) *Ludzie starsi w trzecim tysiącleciu. Szanse, nadzieje, potrzeby*, Wrocław 2002, s. 11.

⁵ Zob. P. Białobrzeska, *Przemoc wobec osób starszych – skala zjawiska*, [w:] A. Baranowska, E. Kościńska, K.M. Wasilewska-Ostrowska (red.), *Społeczny wymiar życia i aktywności osób starszych*, Toruń 2013, s. 137.

W opracowaniu za kryterium początku wieku senioralnego przyjęto 65 rok życia⁶.

Warto podkreślić, że starsi ludzie nie stanowią jednolitej grupy ze względu na swoją sprawność fizyczną, psychiczną czy stan zdrowia i sytuację społeczną, jednak mając na uwadze indywidualizm procesów starzenia się jednostek i związanych z tym odmiennych umiejętności, warunków życia oraz potrzeb, można wskazać na pewne wspólne zmiany w strukturze i funkcjonowaniu starzejących się organizmów⁷. Dotyczą one w szczególności spadku wydolności organizmu, utraty mobilności, osłabienia sił immunobiologicznych i różnych zmian chorobowych, ograniczenia zdolności przystosowywania się do zmian, samotności, korzystania z pomocy innych, a także funkcjonowania na marginesie życia społecznego⁸. Biorąc je pod uwagę, można ocenić, że problemy, z którymi spotykają się ludzie w „jesieni życia”, w tym zagrożenie dyskryminacją ze względu na swój wiek, jest poważne. Znacznym problemem jest również szereg społecznych stereotypów i uprzedzeń wobec osób starszych, które bywają krzywdzące dla tej grupy wiekowej⁹. Tak więc przed ludźmi starszymi rysuje się szereg kwestii natury zdrowotnej, kulturowej, psychologicznej i socjologicznej, z którymi muszą się mierzyć.

Ustawodawca nałożył na organy administracji publicznej, państwowe jednostki organizacyjne oraz inne organizacje zaangażowane w kształtowanie sytuacji osób starszych obowiązek monitorowania sytuacji osób starszych w Polsce¹⁰. Efektem monitorowania jest corocznie przygotowywana przez Radę Ministrów informacja o sytuacji osób starszych w Polsce¹¹. Z perspektywy naukowej seniorzy to grupa trudna do prowadzenia badań. Większość z nich nie pracuje, w związku z czym przebywa głównie w domu. Wraz z wiekiem ludzie też częściej chorują, wymagają hospitalizacji, robią się mniej samodzielni. Stają się mniej widoczni w przestrzeni publicznej, a jeśli w niej przebywają, czują się mniej bezpieczni niż osoby młodsze.

Autorka za zadanie wyznaczyła sobie określenie, z jakimi problemami borykają się ludzie starsi i które z nich wiążą się z zagrożeniem dyskryminacją tej grupy wiekowej. W literaturze podkreśla się, że jakość i satysfakcja

⁶ Tak też: K. Wiśniewska-Roszkowska, *Gerontologia dla pracowników socjalnych*, Warszawa 1982, s. 10.

⁷ P. Stępnik, *Resocjalizacja (nie)urojona. O zawłaszczaniu przestrzeni penitencjarnej*, Warszawa 2017, s. 22.

⁸ J. Piotrowski, *Miejsce człowieka starego w rodzinie i społeczeństwie*, Warszawa 1973, s. 38.

⁹ Szerzej: W. Kołodziej, *Bio-psycho-społeczne funkcjonowanie osób starszych a społeczne stereotypy i uprzedzenia dotyczące starzenia się i starości*, [w:] A. Nowicka (red.), op. cit., s. 55–72.

¹⁰ Szerzej: art. 5 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz.U. poz. 1705) oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 września 2016 r. w sprawie trybu przygotowania informacji o sytuacji osób starszych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1530).

¹¹ Ostatni taki dokument na dzień 26 listopada 2024 r. to *Informacja o sytuacji osób starszych w Polsce za 2022 r.*, Warszawa 2023, ss. 324, wydana przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.

z życia osób starszych zależą m.in. od miejsca ich zamieszkania¹². Uznano, że największe problemy z perspektywy seniora może generować specyfika małego miasta. Na terenie wsi istnieje większa kontrola społeczna, która może powodować, że problemy ludzi starszych będą zauważane, a brak anonimowości może uczulać mieszkańców na los konkretnych osób – niedołączonych czy wykluczonych ze względu na podeszły wiek. W takiej sytuacji łatwiej o wsparcie rodzinne, sąsiedzkie czy instytucjonalne. Z kolei aglomeracja miejska daje starszym ludziom szerszą możliwość funkcjonowania społecznego chociażby poprzez lepszą infrastrukturę, dostosowaną do osób niepełnosprawnych oraz większą liczbę inicjatyw społecznych, organizacji pozarządowych¹³ oraz miejsc, gdzie seniorzy mogą się spotkać. Małe miasto nie ma takich zalet.

Biorąc pod uwagę, że kluczowym problemem w przypadku badań z udziałem osób starszych jest możliwość dotarcia do tej specyficznej grupy respondentów, badania postanowiono przeprowadzić w miejscach umożliwiających ich zrealizowanie, a więc takich, gdzie seniorzy mają możliwość wspólnego spędzenia czasu. Kierując się względami organizacyjnymi i ekonomicznymi, wybrano trzy takie miejsca, położone na terenie województwa warmińsko-mazurskiego¹⁴. Pierwsze z nich to powołany uchwałą Rady Miejskiej nr L-455/2018 Dzienny Dom Senior + w Olsztynku. Dom czynny jest w godzinach od 7.00 do 15.00. Skupia emerytów i rencistów niepracujących.

Jego zadaniem jest:

- podejmowanie działań służących utrzymaniu podopiecznych w ich naturalnym środowisku i przeciwdziałanie instytucjonalizacji i marginalizacji,
- zaspokojenie potrzeb bytowych poprzez zapewnianie bezpiecznego miejsca do wielogodzinowego przebywania i godnego spędzania czasu,
- umożliwienie realizacji potrzeb kulturalnych rekreacyjnych i towarzyskich między innymi poprzez organizację uroczystości okolicznościowych, świąt, wspólny udział w imprezach, dostęp do biblioteki, TV, Internetu
- udzielanie pomocy w podnoszeniu sprawności psychofizycznej i aktywizacja,
- udzielanie pomocy w załatwianiu spraw osobistych i urzędowych,
- rozbudzanie zainteresowań.

W zakresie realizacji swoich zadań dom współdziała z organizacjami pozarządowymi, Kościołem katolickim oraz z innymi podmiotami i instytucjami¹⁵.

¹² Więcej: A. Wojtowicz, M. Banasik, J. Basiaga-Pasternak, M. Dyląg, *Jakość i satysfakcja z życia osób starszych mieszkających na wsi i w mieście*, [w:] M. Mirowska, R. Majer (red.), *Naukowe i praktyczne konteksty wybranych problemów starzejącego się społeczeństwa wsi*, Częstochowa 2020, s. 37–50.

¹³ D. Moroń, *Rola organizacji pozarządowych w życiu seniorów*, [w:] M. Makuch, D. Moroń (red.), *Osoby starsze w społeczeństwie – społeczeństwo wobec osób starszych*, Wrocław 2011, s. 69–85.

¹⁴ Jest to województwo, w którym autorka publikacji mieszka i pracuje.

¹⁵ Informacje umieszczone na stronie: <https://olsztynek.naszops.pl/dzienny-dom-senior> (data dostępu: 30.10.2024).

Kolejnym miejscem, gdzie rozdano seniorom ankiety, była Biblioteka Miejska w Barczewie, gdzie seniorzy spotykają się w ramach zajęć Uniwersytetu III Wieku, obejmujących szeroki wachlarz tematyczny wykładów prowadzonych przez wykładowców z Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyńskiej Wyższej Szkoły im. Rusieckiego oraz innych zaproszonych gości. Realizowane są też zajęcia warsztatowe skupione wokół takich sekcji tematycznych, jak: zajęcia wokalo-instrumentalne, grafika artystyczna z elementami fotografii, zajęcia komputerowe, zajęcia artystyczne – malarstwo, zajęcia ruchowe – *nordic walking*¹⁶.

Ostatnim miejscem, gdzie zrealizowano badania, był leżący w gminie Wielbark Środowiskowy Dom Samopomocy w Wesołowie. Uczęszcza do niego obecnie 50 mieszkańców gminy Wielbark, głównie osoby starsze. Jest on jednostką organizacyjną prowadzoną przez podmiot niepubliczny – Fundację ITAJ, wykonującą zadanie z zakresu administracji rządowej określone w ustawie o pomocy społecznej, polegające na świadczeniu usług w ramach indywidualnych lub zespołowych treningów samoobsługi i treningów umiejętności społecznych. Na terenie placówki organizowane są m.in. festyny rodzinne, święta, spotkania z osobami z zewnątrz, imprezy taneczne.

Przyjętą metodą badawczą był sondaż diagnostyczny, a narzędziem – kwestionariusz ankiety. Wszystkie ankiety przekazano do rozdania seniorom 1 czerwca 2024 r., a odebrano od pracowników ww. instytucji pomocowych 1 sierpnia 2024 r. W okresie dwóch miesięcy każda starsza osoba, która korzystała ze wsparcia tych instytucji, miała możliwość (przy pomocy odpowiedniego pracownika bądź samodzielnie) wypełnienia ankiety.

Sytuacja prawna i faktyczna osób starszych w Polsce

W Polsce proces starzenia się społeczeństwa przyśpiesza, co dokumentuje wskaźnik w postaci mediany wieku. W 2015 r. wyniosła ona 39 lat, w 2030 r. wzrośnie do 45 lat, a już w 2050 r. przekroczy 50 lat. W 2060 r. Polska, obok Słowacji, będzie miała najwyższą medianę w całej Unii Europejskiej, która przekroczy wartość 54 lat¹⁷.

Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych¹⁸ osoba starsza to taka, która ukończyła 60 rok życia. Podobnie w większości dokumentów dotyczących polityki senioralnej jako osoby starsze określa się

¹⁶ Informacje umieszczone na stronie: <https://www.senior.pl/uniwersytety/Barczewo/Uniwersytet-Trzeciego-Wieku-w-Barczewie-przy-Miejskiej-Bibliotece-Publicznej,259.html> (data dostępu: 30.10.2024).

¹⁷ A. Błachnio, *Potencjał osób w starości. Poczucie jakości życia w procesie starzenia się*, Bydgoszcz 2019, s. 20.

¹⁸ Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz.U. poz. 1705).

te, które skończyły 60 lat (w niektórych dokumentach i statystkach – 65 lat). W ten sposób definiuje się wiek poprodukcyjny, czyli taki, w którym zazwyczaj kończy się pracę zawodową – dla mężczyzn 65 lat i więcej, dla kobiet – 60 lat i więcej. W myśl uregulowań zawartych w art. 5 ustawy o osobach starszych zbiera się i monitoruje dane dotyczące m.in. z zakresu:

- sytuacji demograficznej społeczeństwa i struktury demograficznej według wieku populacji osób starszych, prognozy na kolejne lata oraz implikacji zmian demograficznych dla polityki państwa,
- sytuacji dochodowej, warunków bytowych, w tym warunków mieszkaniowych,
- aktywności zawodowej,
- stanu zdrowia i jego uwarunkowania oraz jakości życia związana ze zdrowiem, w tym dostępność do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych,
- dostępności i poziom usług socjalnych, w tym opiekuńczych,
- oceny realizacji polityki senioralnej, w tym wniosków i rekomendacji sformułowanych w poprzedniej informacji,
- wniosków i rekomendacji dotyczących przyszłych zadań i inicjatyw, które należy podjąć w celu kształtowania warunków godnego i zdrowego starzenia się¹⁹.

Informacje zbierane, analizowane i publikowane przez Główny Urząd Statystyczny (dalej jako GUS) przybliżają sytuację społeczną seniorów w Polsce. Na podstawie opublikowanych danych można wysunąć wniosek, że najbardziej zauważalne wśród tej grupy wiekowej są następujące problemy: wykluczenie technologiczne, kłopoty finansowe, przewlekłe choroby, niepełnosprawność.

Problem wykluczenia technologicznego w większym lub mniejszym zakresie dotyka większość starszych ludzi. Według danych GUS w 2020 r. z Internetu korzystała niewiele ponad połowa osób w wieku 60–74 lata (51,4%). Udział użytkowników Internetu w tym wieku był dużo niższy w porównaniu do osób młodszych, wśród których z Internetem łączyło się 93,1% osób. Regularnie (co najmniej raz w tygodniu) z Internetu korzystało 48,3% osób w wieku 60–74 lata²⁰. W 2023 r. sytuacja nieco się poprawiła – z Internetu korzystało 61,9% osób w wieku 60–74 lata (63,8% kobiet i 59,4% mężczyzn). W stosunku do roku poprzedniego oznacza to wzrost o 0,8 punktu procentowego. Udział użytkowników Internetu w tej grupie wieku był jednak nadal dużo niższy niż osób młodszych. Wśród osób w analizowanej grupie wieku odsetek osób korzystających z Internetu, które posiadają co najmniej podsta-

¹⁹ S. Biały, *Zadania administracji publicznej w zakresie polityki społecznej wobec osób starszych – wybrane zagadnienia*, „Zeszyt Prawniczy UAM” 2022, nr 12, s. 7–22.

²⁰ Tak: Główny Urząd Statystyczny, *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2020 r.*, oprac. D. Wyszowska, M. Gabińska, S. Romańska, Białystok 2021, s. 12.

wowe ogólne umiejętności cyfrowe, wyniósł 15,4%²¹. Nieumiejętność korzystania z popularnych komunikatorów i mediów społecznościowych uniemożliwia kontakt seniora z rodziną mieszkającą w znacznej odległości bądź dalszymi znajomymi. Słabe umiejętności w zakresie obsługi Internetu i programów komputerowych połączone z postępującą informatyzacją powodują zwiększenie prawdopodobieństwa stania się ofiarą wyłudzeń, kradzieży i oszustw internetowych.

Warunki materialne są jednym z najważniejszych elementów sytuacji życiowej człowieka. Z tego względu we wszystkich badaniach dotyczących warunków bytu podejmuje się zagadnienie oceny możliwości gospodarowania dochodami i ich wysokości. Podobnie jak w innych grupach ludności, także w przypadku ludzi starych szczególne zainteresowanie budzi kwestia możliwości samodzielnego zaspokojenia potrzeb dzięki osiąganym dochodom²², przy czym szacowany zasięg ubóstwa ekonomicznego szacuje się na podstawie wydatków gospodarstw domowych.

W 2023 r. przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny przypadający na jedną osobę w tych gospodarstwach wyniósł 3010 zł. W stosunku do roku poprzedniego wzrósł nominalnie o 16,0%. Przeciętne miesięczne wydatki na jedną osobę w gospodarstwach domowych złożonych wyłącznie z osób w wieku 60 lat i więcej wyniosły 2077 zł i wzrosły nominalnie w skali roku o 11,3%. Udział przeciętnych miesięcznych wydatków w dochodzie rozporządzalnym w gospodarstwach osób starszych ukształtował się na poziomie 69,0%, tj. o 2,9 punktu procentowego niżej niż rok wcześniej. Nadwyżka przeciętnego miesięcznego dochodu nad wydatkami w tych gospodarstwach wzrosła o 204 zł i wyniosła 933 zł. Zdecydowanie wyższy od przeciętnego wskaźnik udziału wydatków w dochodach zauważalny jest w przypadku gospodarstw 1-osobowych osób starszych. W 2023 r. w gospodarstwach tych wydatki stanowiły 77,4% przeciętnego dochodu, a nadwyżka osiągnęła wartość 675 zł²³.

Starzenie się społeczeństwa związane jest ze wzrostem częstotliwości występowania chorób przewlekłych oraz niepełnosprawności. Prowadzi to do konieczności zaspokojenia rosnących potrzeb zdrowotnych, co generuje wzrost wydatków na ten cel. Znaczną część kosztów opieki zdrowotnej stanowią wydatki ponoszone na rzecz osób w wieku 60 lat i więcej. W 2023 r. na długotrwałe problemy zdrowotne lub choroby przewlekłe trwające przez 6 miesięcy lub dłużej (lub przewidywane, że będą tyle trwały) uskarżało się aż 63,2%

²¹ Główny Urząd Statystyczny, *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2023 r.*, oprac. D. Wyszowska, M. Gabińska, S. Romańska, Białystok 2024, s. 13.

²² P. Błędowski, *Sytuacja materialna osób starszych*, [w:] A. Mossakowska, A. Węcek, P. Błędowski (red.), *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, Poznań 2012, s. 393.

²³ D. Wyszowska, M. Gabińska, S. Romańska, *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2023 r.*, s. 32.

(wobec 64,5% w roku 2022)²⁴. Według danych Narodowego Funduszu Zdrowia w 2023 r. na refundację leków aptecznych osób w wieku 60 lat i więcej przeznaczono w 2023 r. 7,4 mld zł, tj. prawie 65% ogółu kosztów refundacji leków w Polsce²⁵. Niepokojące jest, biorąc pod uwagę trend niskiego przyrostu naturalnego i starzenia się polskiego społeczeństwa, zmniejszanie się liczby oddziałów geriatrycznych w szpitalach ogólnych. W 2023 r. w trzech województwach w Polsce funkcjonowało jedynie po jednym takim oddziale, a w województwie warmińsko-mazurskim nie było żadnego oddziału geriatrycznego²⁶. Na koniec warto dodać, że w przypadku osób starszych istotna jest opieka hospicyjna i paliatywna, do której dostęp również jest utrudniony. Na koniec 2023 r. w placówkach tych przebywało 39,0 tys. osób, z czego w wieku 61 lat i więcej było 33,8 tys. osób, tj. 86,6%. Największą liczbę pacjentów stanowiły osoby w wieku 80 lat i więcej – 18,0 tys., tj. 46,2% ogólnej liczby pacjentów. Analizując strukturę pacjentów według płci, należy zauważyć, że w tej w grupie dominują kobiety. Wśród ogółu pacjentów ich odsetek osiągnął poziom 65,8%, natomiast wśród osób starszych 70,1%²⁷.

Oprócz zasygnalizowanych problemów dostrzeżonych przez właściwe organy zbierające informacje na temat sytuacji seniorów w Polsce problemy tej grupy wiekowej zauważane są również wśród naukowców badających to zagadnienie na gruncie kryminologii, socjologii, psychologii czy pedagogiki. Przedstawiciele tych nauk zwracają uwagę na takie problemy ludzi starszych, jak depresja²⁸, ograniczona samodzielność i potrzeba długoterminowej opieki²⁹, a także nadużycia i przemoc wobec ludzi starszych³⁰. Jak słusznie zauważa Brunon Hołyst, w społecznej percepcji rozpowszechniony jest ageizm, którego skutkiem osoby starsze przestają być traktowane z godnością ze względu na swój wiek. Taka postawa wynika z wielu negatywnych i krzywdzących stereotypów na temat ludzi starszych (wyrażających się np. w przypisywaniu im nieadekwatnych do rzeczywistości poglądów, traktowaniu jako ograniczonych umysłowo), ale także z głębokiego lęku ludzi przed starzeniem. Czasami ageizm

²⁴ Ibidem, s. 51.

²⁵ Ibidem, s. 58.

²⁶ Ibidem, s. 48–52.

²⁷ Ibidem, s. 49.

²⁸ K. Broczek, M. Mossakowska, A. Szybalska, E. Kozak-Szkopek, P. Ślusarczyk, K. Wiczołowska-Tobis, T. Parnowski, *Występowanie objawów depresyjnych u ludzi starszych*, [w:] A. Mossakowska, A. Węcek, P. Błędowski (red.), *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, Poznań 2012, s. 123–138.

²⁹ P. Błędowski, *Potrzeby opiekuńcze osób starszych*, [w:] A. Mossakowska, A. Węcek P. Błędowski (red.), op. cit., s. 449–453.

³⁰ J. Twardowska-Rajewska, J. Rajewska-de Mezer, *Nadużycia wobec seniorów w ich rodzinach*, [w:] M. Bińczycka-Anholcer (red.), *Przemoc i agresja jako problem zdrowia publicznego*, Warszawa 2005, s. 446–458; M. Halicka, J. Halicki, P. Ślusarczyk, *Przemoc w stosunku do osób starszych*, [w:] A. Mossakowska, A. Węcek P. Błędowski (red.), op. cit., s. 495–508.

staje się użyteczną metodą, przez którą społeczeństwo promuje pogląd na temat osób starszych po to, aby uwolnić się od odpowiedzialności wobec nich³¹.

Problematyka zagrożenia wykluczeniem społecznym seniorów z perspektywy badań własnych

Wybór metody badawczej powinien być podyktowany problematyką badania oraz faktycznymi możliwościami jego realizacji. Badanie postrzegania jakiegoś zjawiska może być przeprowadzone za pomocą różnych postaw i metod badawczych. Uznano, że w przypadku seniorów celową metodą jest przeprowadzenie sondażu diagnostycznego, natomiast narzędziem badawczym – kwestionariusz ankiety, w którym zawarto pytania o charakterze zamkniętym, ze zróżnicowaną kafeletką odpowiedzi.

Badanie zrealizowano w miejscach, gdzie starsze osoby spędzają wspólnie czas. W każdym z tych miejsc towarzyszy im osoba – pracownik danej instytucji, który w razie potrzeby służy seniorom pomocą i wsparciem. Wypełnienie stworzonej na potrzeby badania ankiety było możliwe dzięki pomocy tych osób. Kwestionariusz ankiety³² składał się z 16 pytań. Pytania miały charakter częściowo otwarty, a częściowo zamknięty.

Krótką charakterystykę badanej grupy zobrazowano na podstawie metryczki, na którą składały się pytania o płeć, wiek, wykształcenie, stan cywilny i sytuację mieszkaniową oraz materialną ankietowanych. Były to podstawowe pytania, mające na celu uzyskanie bardzo ogólnej wiedzy o respondentach. Odpowiedzi respondentów podzielono w zależności od płci badanych. W okresie przeznaczonym na realizację badania udało się zebrać wypełnione ankiety od 81 osób, 63 kobiet i 18 mężczyzn. Jeśli chodzi o wiek badanych, najwięcej osób, niezależnie od płci, zadeklarowało przedział wiekowy między 71 a 75 rokiem życia.

Tabela 1

Wiek badanych					
	Wiek				
Płeć	60–65 lat	66–70 lat	71–75 lat	76–80 lat	Powyżej 80 lat
Kobieta	7	14	25	9	8
Mężczyzna	0	3	11	3	1
Razem	7	17	36	12	9

Źródło: badania własne.

³¹ B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2022, s. 1611.

³² Szerzej na temat badań ankietowych: J. Sztumski, *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Katowice 2010, s. 190 i nast.; J. Lutyński, *Metody badań społecznych. Wybrane zagadnienia*, Łódź 2000, s. 110 i nast.

W dalszej kolejności badanych zapytano o wykształcenie. Kobiety najczęściej legitymowały się wykształceniem średnim (36), a mężczyźni zawodowym (8); 11 kobiet i 3 mężczyzn wskazało na wykształcenie wyższe, a wykształcenie podstawowe – 3 mężczyzn.

Tabela 2

Wykształcenie badanych				
Wykształcenie				
Płeć	Podstawowe	Zawodowe	Średnie	Wyższe
Kobieta	7	9	36	11
Mężczyzna	3	8	4	3
Razem	10	17	40	14

Źródło: badania własne.

Kolejne metryczkowe pytanie związane było ze stanem cywilnym respondentów. Zarówno w przypadku kobiet, jak i mężczyzn najwięcej osób zadeklarowało się jako wdowy lub wdowcy. W dalszej kolejności respondenci wskazywali na stan małżeński.

Tabela 3

Stan cywilny badanych					
Stan cywilny					
Płeć	Małżeństwo	Konkubinat	Związek partnerski	Panna/kawaler	Wdowa/wdowiec
Kobieta	23	2	1	2	35
Mężczyzna	4	2	3	2	7
Razem	27	4	4	4	42

Źródło: badania własne.

Ostatnie dwa pytania z metryczki dotyczyły sytuacji mieszkaniowej oraz materialnej badanych. Statystycznie najczęściej badanych kobiet mieszkało samotnie (31 z 63 kobiet), natomiast w przypadku mężczyzn nie było tak dużych dysproporcji – 8 z nich mieszkało z partnerką bądź małżonką, 7 prowadziło samotnie gospodarstwo domowe. Najmniej osób, niezależnie od płci, mieszkało z dziećmi.

Tabela 4

Sytuacja mieszkaniowa respondentów

Sytuacja mieszkaniowa				
Płeć	Wspólne zamieszkanie z małżonkiem lub partnerem	Wspólne zamieszkanie z dziećmi	Osoba mieszkająca samotnie	Inna sytuacja (jaka?)
Kobieta	19	13	31	0
Mężczyzna	8	3	7	0
Razem	27	16	38	0

Źródło: badania własne.

Biorąc pod uwagę, że w wieku senioralnym zmniejszają się możliwości zarobkowe człowieka, a potrzeby – przede wszystkim związane z leczeniem i opieką medyczną – zazwyczaj rosną, respondentów zapytano o to, jak oceniają swoją sytuację materialną.

Tabela 5

Sytuacja materialna respondentów

Własna ocena sytuacji materialnej					
Płeć	Bardzo dobra	Dobra	Przeciętna	Zła	Bardzo zła
Kobieta	3	24	36	0	0
Mężczyzna	6	10	2	0	0
Razem	9	34	38	0	0

Źródło: badania własne.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 5, odpowiedzi respondentów były zróżnicowane. Jeśli chodzi o płeć, ponad połowa kobiet (36 z 63) oceniła swoją sytuację jako przeciętną, w dalszej kolejności respondentki deklarowały dobrą sytuację finansową (24 kobiety). Najwięcej mężczyzn zadeklarowało natomiast dobrą sytuację materialną (10) bądź bardzo dobrą (6). Interesujący jest fakt, że nikt z badanych nie znajdował się w złej lub bardzo złej sytuacji materialnej.

Podsumowując metryczkę ankiety, można stwierdzić, że w przeważającej większości badanymi były kobiety (63 respondentki na 18 mężczyzn), samotnie wdowy, w wieku między 71 a 75 lat, legitymujące się wykształceniem średnim, oceniające swoją sytuację finansową jako przeciętną. Mężczyzn respondentów było znacznie mniej niż kobiet (18 respondentów na 63 kobiety). Mieszkali oni wspólnie z małżonką (8 mężczyzn) bądź samotnie (7 respondentów), byli w wieku między 71 a 75 lat, legitymowali się wykształceniem zawodowym i najczęściej deklarowali swoją dobrą sytuację materialną.

Po wypełnieniu metryczki badanych zapytano, czy w ich ocenie osoby starsze są dyskryminowane ze względu na swój podeszły wiek.

Tabela 6

Zagrożenie dyskryminacją ze względu na podeszły wiek

Czy w Pani/Pana opinii osoby starsze są ze względu na podeszły wiek narażone na dyskryminację?						
Płeć	Tak		Nie		Trudno powiedzieć	
	Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%
Kobieta	19	23	19	23	25	31
Mężczyzna	6	7	4	5	8	10
Razem	25	31	23	28	33	41

Źródło: badania własne.

Odpowiedzi kobiet rozkładały się mniej więcej równomiernie: 23% badanych odpowiedziało na pytanie twierdząco, tyle samo kobiet zaznaczyło odpowiedź negatywną, a 31% odpowiedziało „trudno powiedzieć”.

Tabela 7

Ocena stopnia zagrożenia dyskryminacją

Jak poważnym problemem w Pani/Pana ocenie jest dyskryminacja?								
Płeć	Jest poważnym problemem i wyzwaniem		Jest problemem o średnim stopniu natężenia		Jest problemem marginalnym		W nieodległej przyszłości będzie wyzwaniem i problemem	
	Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%
Kobieta	8	11	23	32	7	10	17	23
Mężczyzna	4	5	6	8	5	7	3	4
Razem	12	16	29	40	12	16	20	27

Źródło: badania własne.

W kolejnej części ankiety respondentów zapytano, czy uważają, że starsi ludzie są dyskryminowani, a w przypadku odpowiedzi twierdzącej poproszono o wskazanie, jakiego rodzaju jest to dyskryminacja. Ankietowanym dano możliwość wyboru więcej niż jednej wypowiedzi i zaproponowano opcję dopisania własnej odpowiedzi, z której jednak nikt nie skorzystał.

Tabela 8

Rodzaj dyskryminacji osób starszych

Jeśli uważa Pan/Pani, że starsi ludzie są dyskryminowani, proszę wskazać, jakiego rodzaju jest to dyskryminacja, w porównaniu do osób młodszych?										
Płeć	Ograniczony dostęp do rynku pracy w przypadku seniorów chcących pracować	Ograniczone możliwości korzystania z kultury (kino, koncerty, teatry itp.)	Ograniczone możliwości przemieszania się w przestrzeni publicznej pieszo lub transportem publicznym	Ograniczone możliwości podróżowania do innych miast/krajów	Ograniczone możliwości korzystania z rehabilitacji	Ograniczone możliwości korzystania z zajęć sportowych	Gorsza niż w przypadku młodych ludzi opieka zdrowotna i utrudniony dostęp do lekarzy	Ograniczone możliwości dostępu i umiejętności korzystania z nowoczesnych technologii (np. Internet, obsługa nowoczesnego sprzętu elektronicznego, telefonu komórkowego)	Dyskryminacja ze względu na poglądy polityczne, wiarę, religię	Nie mam zdania
Kobieta	23	8	11	6	24	4	10	28	7	19
Mężczyzna	6	3	2	1	8	0	2	9	1	3
Razem	29	11	13	7	32	4	12	37	8	22

Źródło: badania własne.

Analizując odpowiedzi respondentów zawarte w tabeli 8, można stwierdzić, że (niezależnie od płci) ludzie starsi mają utrudniony dostęp do Internetu i niewielkie umiejętności korzystania z nowoczesnych technologii (38 wskazań). Problemem okazał się ograniczony dostęp do rehabilitacji (32) oraz ograniczony dostęp do rynku pracy w przypadku osób, które chciałyby pracować (29). W dalszej kolejności plasowały się: gorsze niż w przypadku młodych ludzi możliwości przemieszczania się, dostępu do lekarzy, a także korzystania z kultury.

Badanych poproszono również o wskazanie zaobserwowanych problemów osób starszych, które mogą przyczyniać się do dyskryminacji tej grupy wiekowej. Było to także pytanie z możliwością wielokrotnego wyboru i opcją dopisania własnej odpowiedzi, z której nikt nie skorzystał.

Tabela 9

Problemy osób starszych przyczyniające się do ich dyskryminacji

Jakie Pani/ Pan zaobserwował problemy osób starszych, które przyczyniają się do ich dyskryminacji?						
Płeć	Samotność	Przewlekła choroba/ niepełnosprawność	Wykluczenie społeczne	Niski dochód	Żaden z powyższych	Inne (jakie?)
Kobieta	36	30	1	39	4	0
Mężczyzna	6	10	0	10	2	0
Razem	42	40	1	49	6	0

Źródło: badania własne.

Z wypowiedzi badanych wynika, że najbardziej palącym problemem jest niski dochód. W dalszej kolejności kobiety (niezależnie do stanu rodzinnego i sytuacji mieszkaniowej) wskazały na samotność (36), która w mniejszym stopniu dotyczyła mężczyzn (6). W dalszej kolejności starsi ludzie, niezależnie od płci skarżyli się na problemy zdrowotne i odczuwaną niepełnosprawność. Interesujące wydało się również zapytanie starszych ludzi, jakie ich zdaniem są skutki dyskryminacji tej grupy wiekowej.

Tabela 10

Skutki dyskryminacji osób starszych

Jakie są skutki dyskryminacji osób starszych? (można wskazać więcej niż jedną odpowiedź)					
Płeć	Zwiększone zagrożenie wykluczeniem społecznym, izolacją i samotnością	Zwiększone zagrożenie doświadczenia przemocy/ prześladowania/ oszustwa bądź innego przestępstwa	Gorsza jakość codziennego życia	Większa podatność na choroby (niezależnie od wieku) i mniejsze szanse leczenia	Inne (jakie?)
Kobieta	27	7	35	24	1 (depresja)
Mężczyzna	7	3	13	2	0
Razem	34	10	48	26	1

Źródło: badania własne.

Najbardziej widocznym skutkiem dyskryminacji, niezależnie od płci, okazała się gorsza jakość codziennego życia i większa podatność na choroby. W dalszej kolejności wskazano na zwiększone zagrożenie wykluczeniem spo-

lecznym, izolacją i samotnością oraz większa podatność na choroby i mniejsze szanse na uzyskanie leczenia.

Uznano, że warto również zapytać respondentów, jakie widzą możliwości zapobiegania dyskryminacji seniorów.

Tabela 11

Środki zaradcze zapobiegające dyskryminacji osób starszych

Jakie środki w Pani/Pana ocenie powinno wdrożyć państwo, by chronić starsze osoby przed dyskryminacją? (można wskazać więcej niż jedną odpowiedź)						
Płeć	Zwiększać dostęp seniorów do bezpłatnych zajęć grupowych, pomocy terapeutycznej, medycznej, prawnej	Dostosować architekturę przestrzeni do poruszania się osób starszych	Zwiększyć możliwości korzystania z zajęć doszkalających/dokształcających	Umożliwić korzystanie z bezpłatnej pomocy pracownika socjalnego bądź innej osoby	Uwrażliwić społeczeństwo na problemy i potrzeby osób starszych (np. poprzez szkolenia)	Inne (jakie?)
Kobieta	28	25	9	25	15	0
Mężczyzna	10	9	2	4	3	0
Razem	38	34	11	29	18	0

Źródło: badania własne.

W ocenie seniorów najlepszym sposobem zapobiegania dyskryminacji w tej grupie wiekowej jest szeroko rozumiana aktywizacja, a więc zwiększenie dostępu do bezpłatnych zajęć grupowych a także pomocy terapeutycznej, medycznej i prawnej (38 wskazań). Kluczowe jest również dostosowanie przestrzeni publicznej pod potrzeby osób starszych (34). Seniorzy postrzegają siebie jako osoby potrzebujące pomocy w formie bezpłatnego dostępu do usług pracownika socjalnego bądź innej osoby (29). Ważne wydaje się również uwrażliwienie społeczeństwa na problemy i potrzeby osób starszych (18).

Ostatnie zadane seniorom pytanie związane było ze skutecznością obowiązujących rozwiązań w zakresie zapobiegania dyskryminacji w tej grupie wiekowej.

Tabela 12

Ocena skuteczności rozwiązań mających zapobiegać dyskryminacji seniorów

Czy aktualne rozwiązania antidyskryminujące osoby starsze uważa Pani/Pana za skuteczne?								
Płeć	Tak		Nie		Nie wiem		Nie ma żadnych kompleksowych rozwiązań społecznych chroniących osoby starsze przed dyskryminacją	
	Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%
Kobieta	4	5	23	28	22	27	9	11
Mężczyzna	3	4	7	9	5	6	3	4
Razem	7	9	30	37	27	33	12	15

Źródło: badania własne.

Najwięcej badanych uznało obowiązujące rozwiązania za niewystarczające. W dalszej kolejności wskazywano na brak wiedzy w analizowanym zakresie tematycznym. Jedynie 9% badanych odpowiedziało na pytanie twierdząco, a zatem niewielu badanych uważa obowiązujące rozwiązania za skuteczne.

Wnioski

Wyniki badań własnych są w znacznej mierze zbieżne z przedstawionymi w literaturze wynikami innych badaczy, jednak dotyczą one niewielkiego wycinka populacji seniorów – osób z jednej strony żyjących w małych miastach, ale z drugiej strony aktywnych, przebywających z innymi ludźmi, z którymi w konstruktywny sposób mogą spędzać czas. Miejsca, w których zrealizowano badania, aktywują seniorów. Jednak wydaje się, że jest to w pewien sposób uprzywilejowana grupa (w danym wieku), nieliczna, bowiem wielu seniorów nie uczestniczy w takich zajęciach, można wręcz postawić tezę, że opuszcza swoje mieszkanie tylko w celu załatwienia bieżących spraw bądź pobytu u lekarza. Dla tej większości trudno zrealizować badania, a to właśnie ta grupa, która jest najbardziej zagrożona dyskryminacją. Badanie własne pokazało więc, jak żyje wąska grupa seniorów, którzy mają własne zainteresowania, są na tyle zdrowi, aby samodzielnie się przemieszczać i są w dobrej lub przeciętnej sytuacji materialnej. Ważne jedna wydaje się, zwłaszcza z perspektywy starzejącego się społeczeństwa polskiego, kontynuowanie podjętego problemu na szerszej grupie badawczej.

Analiza literatury przedmiotu prowadzi do wniosku, że podstawowymi problemami dotyczącymi większość starszych ludzi, niezależnie od miejsca, w którym żyją, są:

- pogarszający się stan zdrowia i występowanie niepełnosprawności,
- niższe niż osób pracujących dochody, które w większości seniorów pozwalają na zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych,
- wykluczenie technologiczne oraz niska aktywizacja osób starszych zarówno w zakresie spędzania czasu wolnego, jak i możliwości podjęcia pracy zarobkowej w przypadku osób chcących pozostać aktywnymi zawodowo.

Sygnalizowanym w literaturze problemem, nieodnotowanym w badaniach własnych ze względu na specyficzne miejsca realizacji badań, jest bierne spędzanie czasu wolnego seniorów, w szczególności słuchanie audycji radiowych, rozwiązywanie krzyżówek oraz oglądanie telewizji przy niestety znikomej aktywności seniorów w przestrzeni sieciowej³³. W tych nielicznych przypadkach kiedy osoby starsze deklarują aktywność fizyczną, jest nią praca w domu i/lub ogrodzie³⁴. Według danych GUS z 2017 r. 83% Polaków w wieku 65+ nie uprawia aktywności fizycznej w ogóle lub podejmuje ją sporadycznie. Sytuacja Polski nie wyróżnia się na tle innych krajów – badania pokazują, że wśród osób starszych na całym świecie dominuje siedzący tryb życia³⁵. Osoby starsze bardzo trudno jest zmusić do aktywności fizycznej, co wpływa negatywnie na ich zdrowie fizyczne i ogólne samopoczucie.

Starzenie się pociąga za sobą konsekwencje o wymiarze ekonomicznym³⁶, co wydaje się być największym problemem seniorów w Polsce. W szczególności chodzi tu o wzrost intensywności potrzeb zdrowotnych oraz konieczność korzystania z opieki innych osób i podmiotów³⁷.

Zarówno z badań własnych, jak i z analiz innych badaczy³⁸ wynika, że powszechnie występującym zjawiskiem w grupie seniorów jest samotność i to niezależnie od stanu cywilnego, natomiast z badań porównawczych mieszkańców miast i wsi można wywnioskować, że osoby mające małżonka i zamieszkujące miasto w istotny sposób czują się mniej samotne niż osoby mające małżonka

³³ J. Frans, *Starsi Polacy jako użytkownicy mediów masowych, osoby starsze w społeczeństwie – społeczeństwo wobec osób starszych*, [w:] M. Makuch, D. Moroń (red.) op. cit., s. 20–33.

³⁴ M. Majer, *Aktywność fizyczna i deklarowane samopoczucie osób starszych zamieszkujących tereny wiejskie*, [w:] M. Mirowska, R. Majer (red.), op. cit., s. 109–121.

³⁵ Ibidem, s. 117.

³⁶ E. Bojanowska, *Sytuacja ekonomiczna osób starszych – stabilizacja czy niepewność*, [w:] E. Bojanowska, R. Czekalski (red.), *Pandemia a seniorzy. Wyzwania – działania – rozwiązania*, Warszawa 2023, s. 73–91.

³⁷ Szerzej: K. Zamorska, M. Makuch, *Starzenie się społeczeństwa. Wymiar społeczny, gospodarczy i polityczny*, Kraków 2018, s. 60.

³⁸ M. Banasik, A. Wojtowicz, J. Basiaga-Pasternak, K. Drzewiecka, *Porównanie poziomu samotności osób mieszkających na wsi i w mieście*, [w:] M. Mirowska, R. Majer (red.), op. cit., s. 63–64; P. Szukalski, *Poczucie samotności i osamotnienia wśród sędziwych seniorów a ich sytuacja rodzinna*, „Auxilium Socjale – Wsparcie Społeczne” 2005, nr 2, s. 220.

i mieszkające na wsi³⁹. Fakt ten interpretowano niewspółmiernie wyższymi możliwościami zaspokojenia potrzeb kulturalnych i edukacyjnych w mieście niż na wsi⁴⁰. Jednakże badania Aleksandry Błachnio – prowadzone na dużej populacji starzejących się Polaków – pokazały, że wykształcenie istotnie zwiększa szanse na pomyślne starzenie się⁴¹. Niektórzy badacze jako antidotum na problemy senioralne wskazują na ustawiczną konieczność edukacji tej grupy wiekowej. Jak wskazuje Olga Jabłonko, jej znaczenie polega na tym, że edukacja seniorów może pełnić funkcję kompensacyjną, terapeutyczną, integracyjną i adaptacyjną⁴². Zapobiega ona marginalizacji osób starszych oraz stanowi element szeroko rozumianej profilaktyki starzenia⁴³. Ważnym elementem współczesnej edukacji seniorów, ze względu na niechęć korzystania tej grupy z wszelkich nowinek technicznych, powinna być edukacja komputerowa i internetowa. Paradoksalnie to przedstawiciele tej grupy wiekowej mogą odnieść największe korzyści z wykorzystania komputerów i Internetu, które w znaczący sposób mogą przyczynić się do podnoszenia jakości życia w starszym wieku. Dotyczy to zwłaszcza osób, które są samotne, schorowane i zamieszkują obszary wiejskie. Tymczasem poziom korzystania z Internetu i komputerów przez polskich seniorów jest wciąż niższy niż w Europie Zachodniej, co – jak wskazują badacze – można rozpatrywać na dwóch płaszczyznach: 1) dotyczącej kwestii technicznych; 2) dotyczącej świadomościowej i motywacyjnej⁴⁴. Warto również, na co wskazali respondenci, uwrażliwiać społeczeństwo na potrzeby i problemy osób starszych, aby zapobiegać pogłębianiu się problemów tej grupy wiekowej.

Jak zauważa Witold Klaus, współczesne neoliberalne społeczeństwa stają się coraz bardziej zamknięte na wszelkiego rodzaju inność, a każda osoba zdefiniowana i oznaczona jako „inna” jest traktowana z podejrzliwością, zwłaszcza jeśli jest widoczna w przestrzeni publicznej⁴⁵. Mimo „starzenia się” zachodnich społeczeństw seniorzy nadal są traktowani jako odbiegający od powszechnej kultury młodości i piękna, niepasujący do wykreowanych przez media standardów.

Sygnalizowane w opracowaniu problemy będą w przyszłości pogłębiać się, stanowiąc realne zagrożenie dyskryminacją opisaną grupą wiekową i stanowiąc wyzwanie dla ustawodawcy, polityków, ekonomistów i całego społeczeństwa.

³⁹ J. Zalewska-Puchała, M. Kostrz, A. Majda, A. Kamińska, *Poczucie samotności starszych osób*, „Problemy Pielęgniarstwa” 2015, nr 23(2), s. 235 i nast.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Szerzej: A. Błachnio, op. cit., s. 349.

⁴² O. Jabłonko, *Edukacja w życiu seniorów*, [w:] M. Makuch, D. Moroń (red.), op. cit., s. 100.

⁴³ M. Pakuła, *Postawy osób starszych wobec edukacji. Studium teoretyczno-diagnostyczne*, Lublin 2007, s. 63.

⁴⁴ W. Kowalik, A. Pawlina, *Internet oczami seniorów. Percepcja i wzory wykorzystywania*, [w:] A. Kowalik, A. Pawlina (red.), *Nowe zjawiska i procesy w badaniach nad polskimi kulturami starości*, Kraków 2015, s. 61.

⁴⁵ W. Klaus, *Margizens. Exclusion and state violence towards the Romanian Roma community in Poland*, „Archiwum Kryminologii” 2021, t. XLIII(2), s. 64.

Wykaz literatury

- Banasik M., Wojtowicz A., Basiaga-Pasternak J., Drzewiecka K., *Porównanie poziomu samotności osób mieszkających na wsi i w mieście*, [w:] M. Mirowska, R. Majer (red.), *Naukowe i praktyczne konteksty wybranych problemów starzejącego się społeczeństwa wsi*, Wyd. UJD, Częstochowa 2020.
- Białobrzeska P., *Przemoc wobec osób starszych – skala zjawiska*, [w:] A. Baranowska, E. Kościńska, K.M. Wasilewska-Ostrowska (red.), *Spoleczny wymiar życia i aktywności osób starszych*, Akapit, Toruń 2013.
- Biały S., *Zadania administracji publicznej w zakresie polityki społecznej wobec osób starszych – wybrane zagadnienia*, „Zeszyt Prawniczy UAM” 2022, nr 12.
- Błachnio A., *Potencjał osób w starości. Poczucie jakości życia w procesie starzenia się*, Wyd. UKW, Bydgoszcz 2019.
- Błędowski P., *Potrzeby opiekuńcze osób starszych*, [w:] A. Mossakowska, A. Węcek, P. Błędowski (red.), *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, Termedia, Poznań 2012.
- Błędowski P., *Sytuacja materialna osób starszych*, [w:] A. Mossakowska, A. Węcek, P. Błędowski (red.), *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, Termedia, Poznań 2012.
- Bojanowska E., *Sytuacja ekonomiczna osób starszych – stabilizacja czy niepewność*, [w:] E. Bojanowska, R. Czekalski (red.), *Pandemia a seniorzy. Wyzwania – działania – rozwiązania*, Wyd. UKSW, Warszawa 2023.
- Broczek K., Mossakowska M., Szybalska A., Kozak-Szkopek E., Ślusarczyk P., Wierciorowska-Tobis K., Parnowski T., *Występowanie objawów depresyjnych u ludzi starszych*, [w:] A. Mossakowska, A. Węcek, P. Błędowski (red.), *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, Termedia, Poznań 2012.
- Czerniawska O., *Starość wczoraj, dziś i jutro*, [w:] W. Wnuk (red.) *Ludzie starsi w trzecim tysiącleciu. Szanse, nadzieje, potrzeby*, Atla 2, Wrocław 2002.
- Frans J., *Starsi Polacy jako użytkownicy mediów masowych, osoby starsze w społeczeństwie – społeczeństwo wobec osób starszych*, [w:] M. Makuch, D. Moroń (red.), *Osoby starsze w społeczeństwie – społeczeństwo wobec osób starszych*, Wyd. UWr, Wrocław 2011.
- Główny Urząd Statystyczny, *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2020 r.*, oprac. D. Wyszowska, M. Gabińska, S. Romańska, US w Białymstoku, Białystok 2021.
- Główny Urząd Statystyczny, *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2023 r.*, oprac. D. Wyszowska, M. Gabińska, S. Romańska, US w Białymstoku, Białystok 2024.
- Halicka M., Halicki J., Ślusarczyk P., *Przemoc w stosunku do osób starszych*, [w:] A. Mossakowska, A. Węcek P. Błędowski (red.), *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, Termedia, Poznań 2012.
- Halicka M., *Ludzie starzy jako ofiary przemocy*, [w:] P. Szukalski, B. Szatur-Jaworska (red.), *Aktywne starzenie się – przeciwdziałanie barierom*, Wyd. Ekonomiczno-Socjologiczny UŁ, Łódź 2014.
- Holyst B., *Kryminologia*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Jabłonko O., *Edukacja w życiu seniorów*, [w:] M. Makuch, D. Moroń (red.), *Osoby starsze w społeczeństwie – społeczeństwo wobec osób starszych*, Wyd. UWr, Wrocław 2011.
- Klaus W., *Margizens. Exclusion and state violence towards the Romanian Roma community in Poland* „Archiwum Kryminologii” 2021, t. XLIII(2).

- Kołodziej W., *Bio-psycho-społeczne funkcjonowanie osób starszych a społeczne stereotypy i uprzedzenia dotyczące starzenia się i starości*, [w:] A. Nowicka (red.), *Wybrane problemy osób starszych*, Impuls, Kraków 2010.
- Kowalik W., Pawlina A., *Internet oczami seniorów. Percepcja i wzory wykorzystywania*, [w:] A. Kowalik, A. Pawlina (red.), *Nowe zjawiska i procesy w badaniach nad polskimi kulturami starości*, Wyd. AGH, Kraków 2015.
- Lutyński J., *Metody badań społecznych. Wybrane zagadnienia*, Łódzkie Tow. Naukowe, Łódź 2000.
- Majer M., *Aktywność fizyczna i deklarowane samopoczucie osób starszych zamieszkujących tereny wiejskie*, [w:] M. Mirowska, R. Majer (red.), *Naukowe i praktyczne konteksty wybranych problemów starzejącego się społeczeństwa wsi*, Wyd. UJD, Częstochowa 2020.
- Moroń D., *Rola organizacji pozarządowych w życiu seniorów*, [w:] M. Makuch, D. Moroń (red.), *Osoby starsze w społeczeństwie – społeczeństwo wobec osób starszych*, Wyd. UW, Wrocław 2011.
- Nowicka A., *Starość jako faza życia człowieka*, [w:] A. Nowicka (red.), *Wybrane problemy osób starszych*, Impuls, Kraków 2010.
- Pakuła M., *Postawy osób starszych wobec edukacji. Studium teoretyczno-diagnostyczne*, Wyd. UMCS, Lublin 2007.
- Piotrowski J., *Miejsce człowieka starego w rodzinie i społeczeństwie*, PWN, Warszawa 1973.
- Sitarz O., Jaworska-Wieloch A., *Wiktymologiczne i prawnokarne aspekty przemocy wobec osób starszych*, „Archiwum Kryminologii” 2019, t. XLI, nr 2.
- Stępiak P., *Resocjalizacja (nie)urojona. O zawłaszczaniu przestrzeni penitencjarnej*, Difin, Warszawa 2017.
- Sztompka P., *Przestrzeń życia codziennego*, [w:] M. Bogunia-Borowska (red.), *Barwy codzienności. Analiza socjologiczna*, Scholar, Warszawa 2009.
- Sztumski J., *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Śląsk, Katowice 2010.
- Szukalski P., *Poczucie samotności i osamotnienia wśród sędziwych seniorów a ich sytuacja rodzinna*, „Auxilium Sociale – Wsparcie Społeczne” 2005, nr 2.
- Twardowska-Rajewska J., Rajewska-de Mezer J., *Nadużycia wobec seniorów w ich rodzinach*, [w:] M. Bińczycka-Anholcer (red.), *Przemoc i agresja jako problem zdrowia publicznego*, PTHP, Warszawa 2005.
- Wiśniewska-Roszkowska K., *Gerontologia dla pracowników socjalnych*, ZWL, Warszawa 1982.
- Wojtowicz A., Banasik M., Basiaga-Pasternak J., Dyląg M., *Jakość i satysfakcja z życia osób starszych mieszkających na wsi i w mieście*, [w:] M. Mirowska, R. Majer (red.), *Naukowe i praktyczne konteksty wybranych problemów starzejącego się społeczeństwa wsi*, Wyd. UJD, Częstochowa 2020.
- Zalewska-Puchała J., Kostrz M., Majda A., Kamińska A., *Poczucie samotności starszych osób*, „Problemy Pielęgniarstwa” 2015, nr 23(2).
- Zamorska K., Makuch M., *Starzenie się społeczeństwa. Wymiar społeczny, gospodarczy i polityczny*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2018.

Summary

Seniors as people at risk of social exclusion on the example of small towns. Selected legal, criminological and victimological problems

Keywords: seniors' rights, social exclusion, old age, risk factors.

The global process of population ageing observed around the world is also being transferred to Poland. In Poland, there is an ever-increasing number of people aged sixty-five and above. The subject of the following article is to study the risk of social exclusion against older people living in small towns. I present the results of my file research of 81 seniors. The research was conducted using a diagnostic survey. The research tool was a survey questionnaire.

Katarzyna Laskowska
Uniwersytet w Białymstoku
ORCID: 0000-0001-6767-3929
k.laskowska@uwb.edu.pl

Napady na taksówkarzy w Polsce – sprawy, ofiary, *modus operandi**

Wstęp

Współcześnie taksówki jako środki transportu stają się coraz bardziej dostępne dla klientów. Stąd też częściej dochodzi zarówno do napaści na pasażerów, jak i na kierowców. Należy zauważyć, że zwłaszcza napady na taksówkarzy stanowią mało zbadany problem kryminologiczny w Polsce, dlatego całkowity brak aktualnej literatury w naszym kraju z tego zakresu stał się asumptem do przygotowania niniejszego opracowania¹.

Celem artykułu jest ukazanie kryminologiczno-wiktymologicznych aspektów napadów na kierowców taksówek poprzez zaprezentowanie cech demograficzno-społecznych sprawców i ofiar oraz metod dokonywania napadów.

Na potrzeby badań dotyczących rzeczzonego przestępstwa zastosowano metodę analizy dokumentów. Jest to typowa kryminologiczna metoda badawcza, „pozwalająca scharakteryzować ze względu na interesujące badaczy cechy, miejsce lub czas, w jakich wystąpiły ważne z ich punktu widzenia zachowania ludzkie”². Dokumenty te stanowiły komunikaty zawarte na stronie interne-

* Niniejsze opracowanie stanowi część pierwszą analiz komunikatów jednostek Policji dotyczących napadów na taksówkarzy zamieszczonych na stronie internetowej Komendy Głównej Policji. W kolejnym numerze czasopisma „Studia Prawnoustrojowe” ukaże się część druga analiz tych komunikatów, przedstawiająca reakcję ofiar, świadków i funkcjonariuszy Policji po napadzie.

¹ Jedyną publikacją dotyczącą *stricto* problematyki napadów na taksówkarzy jest opracowanie: B. Hołyst, *Napady rabunkowe na kierowców taksówek*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, nr 2, s. 41–54. Wprawdzie w latach 90. ubiegłego wieku i na początku XXI w. opublikowano kilka artykułów naukowych i monografii dotyczących napadów/rozbojów drogowych/bandytyzmu drogowego, jednakże pomijano w nich problem napadów na taksówkarzy. Zob. np. I. Nowicka, *Rozbój drogowy jako przejaw zorganizowanej działalności przestępczej*, Kraków 2004, s. 151.

² B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 1999, s. 2000. Szerzej: E. Glińska, *Metody badań w kryminologii*, [w:] E.W. Pływaczewski, S. Redo, E.M. Guzik-Makaruk, K. Laskowska, W. Filipkowski, E. Glińska, E. Jurgielewicz-Delegacz, M. Perkowska, *Kryminologia. Stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2019, s. 234.

towej Komendy Głównej Policji w części *Aktualności*³ w zakładce *Napady na taksówkarzy*. Po jej przeglądzie wybrano do analizy wszystkie komunikaty wojewódzkich komend policji i Komendy Stołecznej Policji dotyczące napadów na taksówkarzy w latach 2007 – październik 2024. Ustalono, że w analizowanym okresie na stronie internetowej Komendy Głównej Policji zamieszczono 89 takich informacji (niektóre dotyczyły kilku zdarzeń). Z pewnością nie są to opisy wszystkich napadów na kierowców taksówek w analizowanym okresie. Zatem zebrany materiał badawczy przedstawia jedynie wycinek rzeczywistości. Jednakże zakres przedstawionych informacji pozwala poznać sprawców, ofiary oraz mechanizmy zdarzeń. Opracowanie stanowi przyczynek do pogłębionych badań dotyczących napadów na kierowców taksówek w naszym kraju.

Na potrzeby prowadzonych analiz postawiono następującą hipotezę badawczą: Wykonywanie zawodu kierowcy taksówki stwarza szereg zagrożeń dla jego bezpieczeństwa.

Sprawcy i ofiary napadów na taksówkarzy

W tej części opracowania zostanie przedstawiona sylwetka socjodemograficzna sprawcy napadu na taksówkarza⁴.

Jak ustalono, najczęściej sprawcami tych przestępstw byli mężczyźni⁵. Bardzo rzadko sprawczyniami były kobiety⁶, aczkolwiek nieraz współdziałały one z mężczyznami w parze⁷ lub w grupie (dwóch mężczyzn i kobieta)⁸. Sprawcy napadów byli w różnym wieku: nastoletnim (np. 14 lat⁹, 17 lat¹⁰), młodym

³ Wszystkie przeanalizowane odnośniki do komunikatów Policji zamieszczone w serwisie *Aktualności* pod adresem: <https://policja.pl/pol/aktualnosc?ida%5B4%5D=&ida%5B6%5D=2090&archiwum=1&szukaj=Szukaj> (data dostępu: 25.09.2024).

⁴ Ze względu na ograniczone ramy opracowania w przypisach będą podawane tylko przykładowe źródła informacji.

⁵ *Zatrzymano sprawcę rozboju na taksówkarzu*, <https://policja.pl/pol/aktualnosc/50018,Zatrzymano-sprawce-rozboju-na-taksowkarzu.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁶ *Policjanci po służbie zatrzymali agresywną klientkę taksówki*, <https://policja.pl/pol/aktualnosc/217983,Policjanci-po-sluzbie-zatrzymali-agresywna-klientke-taksowki.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁷ *Zamówili kurs i zamiast zapłacić zaatakowali taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosc/195741,Zamowili-kurs-i-zamiast-zaplacic-zaatakowali-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁸ *Ujęty sprawca napadu na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosc/21503,Ujety-sprawca-napadu-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁹ *Napadli na taksówkarza, uciekając, staranowali radiowóz*, <https://policja.pl/pol/aktualnosc/46807,Napadli-na-taksowkarza-uciekajac-staranowali-radiowoz.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁰ *17-latek zagroził taksówkarzowi nożem*, <https://policja.pl/pol/aktualnosc/214849,17-latek-zagrozil-taksowkarzowi-nozem.html> (data dostępu: 25.09.2024).

(np. 18 i 19 lat¹¹, 29 lat¹²), dojrzałym i starszym (np. 49 lat¹³, 55 i 69 lat¹⁴). W ramach współdziałania z innymi często sprawcy byli w podobnym wieku (np. 15 i 18 lat¹⁵, 31 i 36 lat¹⁶). Jak wynika z przedstawionych danych, wśród napastników dominowali 20–30-latkowie. Zatem najczęściej byli nimi ludzie młodzi (sprawni fizycznie, sprytni, szybcy).

Jak wcześniej wskazano, sprawcy napadów na taksówkarzy działali zarówno indywidualnie¹⁷, jak i w konfiguracjach kilkusobowych, np. we dwóch¹⁸, we trzech¹⁹, w czterech²⁰. Najczęściej sprawcy byli Polakami, bardzo rzadko cudzoziemcami (dwaj obywatele Ukrainy²¹), mieszkańcami wielu różnych miast, miasteczek i wsi (np. Warszawa²², Kraków²³, Kielce²⁴, Ełk²⁵, woj. warmińsko-mazurskie²⁶, gmina Osiecznica²⁷, powiat ostrowski²⁸).

¹¹ *Areszt za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/163434,Areszt-za-napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹² *Zatrzymano 29-latkę podejrzanego o napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/88102,Zatrzymano-29-latka-podejrzanego-o-napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹³ *Napadli na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/192980,Napadli-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁴ *Podejrzani o rozbój na taksówkarzu w rękach Policji*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/100858,Podejrzani-o-rozboj-na-taksowkarzu-w-rekach-Policji.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁵ *Napad na taksówkarza, dwóch zatrzymanych*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/9658,Napad-na-taksowkarza-dwoch-zatrzymanych.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁶ *Zatrzymani sprawcy rozboju na taksówkarzu*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/61703,Zatrzymani-sprawcy-rozboju-na-taksowkarzu.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁷ *Areszt za napady na taksówkarzy*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/187577,Areszt-za-napady-na-taksowkarzy.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁸ *Napadli na taksówkarza, uciekając, staranowali radiowóz...*

¹⁹ *Sprawcy pobicia taksówkarza w rękach Policji*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/13146,Sprawcy-pobicia-taksowkarza-w-rekach-policji.html> (data dostępu: 25.09.2024).

²⁰ *Napadli na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/25416,Napadli-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

²¹ *Napadli na czeskiego taksówkarza, wpadli w Polsce*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/33363,Napadli-na-czeskiego-taksowkarza-wpadli-w-Polsce.html> (data dostępu: 25.09.2024).

²² *Policjanci zatrzymali mężczyznę podejrzanego o napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/178305,Policjanci-zatrzymali-mezczyzne-podejrzanego-o-napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

²³ *Sprawcy rozbojów na taksówkarzach zatrzymani*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/111603,Sprawcy-rozbojow-na-taksowkarzach-zatrzymani.html> (data dostępu: 25.09.2024).

²⁴ *Sprawca brutalnego napadu na taksówkarza aresztowany*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/80374,Sprawca-brutalnego-napadu-na-taksowkarza-aresztowany.html> (data dostępu: 25.09.2024).

²⁵ *Zatrzymano 29-latkę...*

²⁶ *Dopadło ich „źródło sprawiedliwości”*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/132938,Dopadlo-ich-quotzadło-sprawiedliwosciquot.html> (data dostępu: 25.09.2024).

²⁷ *Sprawca napadu na taksówkarza i kobietę zatrzymany*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/72925,Sprawca-napadu-na-taksowkarza-i-kobiete-zatrzymany.html> (data dostępu: 25.09.2024).

²⁸ *Napadli na taksówkarza, uciekając, staranowali radiowóz...*

W czasie czynu w 33 zdarzeniach sprawcy byli nietrzeźwi. W jednym sprawca „był pod działaniem alkoholu”²⁹. Pozostali mieli najczęściej we krwi: ok. promila (np. 0,84 promila³⁰, ponad 1 promil³¹), ok. 2–3 promili (ponad 2 promile³² oraz prawie 3 promile³³). U sprawców działających w grupie liczby promili podawano zbiorczo „w widelkach”, np. od 1,1 do 2,3 promila³⁴. W niektórych komunikatach stwierdzano, że sprawca „prawdopodobnie był pod wpływem alkoholu, bo bełkotał”³⁵, „był pod wpływem alkoholu”³⁶, był „nietrzeźwy”³⁷ lub „pijany”³⁸, od sprawcy „czuć było silną woń alkoholu”³⁹. Na zagrożenia związane z „pijanymi pasażerami” wskazują badania wśród kierowców taksówek⁴⁰.

Sprawcy 17 zdarzeń (mogło być ich kilku) byli „dobrze znani Policji”⁴¹, notowani lub karani za podobne (do napadu) przestępstwa⁴², przestępstwa kryminalne⁴³, włamania i kradzieże⁴⁴, rozboje i oszustwa⁴⁵, kradzieże i pobicia⁴⁶, przestępstwa przeciwko mieniu, przestępstwo narkotykowe oraz kierowanie pojazdem mechanicznym w stanie nietrzeźwości⁴⁷. Jeden z nich „już wcześniej

²⁹ *Dwaj bracia napadli z nożem na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosc/63193,Dwaj-bracia-napadli-z-nozem-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

³⁰ *Sprawcy napadu na taksówkarza zatrzymani*, <https://policja.pl/pol/aktualnosc/20465,Sprawcy-napadu-na-taksowkarza-zatrzymani.html> (data dostępu: 25.09.2024).

³¹ *17-latek zagroził taksówkarzowi...; Zatrzymani sprawcy napadu na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosc/68208,Zatrzymani-sprawcy-napadu-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

³² *Zatrzymany sprawca napadu na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosc/61020,Zatrzymany-sprawca-napadu-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

³³ *Napadł na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosc/81835,Napadl-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

³⁴ *Sprawcy pobicia...*

³⁵ *Szarpał kobietę kierującą taksówką, ukradł pieniądze, próbował wejść przez szyberdach*, <https://policja.pl/pol/aktualnosc/192720,Szarpał-kobietę-kierującą-taksowką-ukradł-pieniądze-probował-wejść-przez-szyberdach.html> (data dostępu: 25.09.2024).

³⁶ *Napadł na taksówkarza. Zatrzymany przez policjantów na gorącym uczynku*, <https://policja.pl/pol/aktualnosc/165714,Napadł-na-taksowkarza-Zatrzymany-przez-policjantow-na-goracym-uczynku.html> (data dostępu: 25.09.2024).

³⁷ *Zatrzymany za napaść na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosc/165025,Zatrzymany-za-napasc-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

³⁸ *Policjanci po służbie zatrzymali...*

³⁹ *Dzielnicowi zatrzymali agresywnego pasażera*, <https://policja.pl/pol/aktualnosc/223958,Dzielnicowi-zatrzymali-agresywnego-pasazera.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁴⁰ E. Tokarczyk, *Źródła stresu kierujących pojazdami w miejskim ruchu drogowym*, „Autobusy. Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2011, nr 12, s. 385.

⁴¹ *Sprawcy pobicia...*

⁴² *Odpowiedzą za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosc/118141,Odpowiedza-za-napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁴³ *Sprawcy rozbojów na taksówkarzach...*

⁴⁴ *Zatrzymani sprawcy rozboju...*

⁴⁵ *Odpowiedzą za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosc/71484,Odpowiedza-za-napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁴⁶ *Zatrzymany za rozboj na kierowcy taksówki*, <https://policja.pl/pol/aktualnosc/68145,Zatrzymany-za-rozboj-na-kierowcy-taksowki.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁴⁷ *Odpowiedzą za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosc/93467,Odpowiedza-za-napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

wchodził w konflikt z prawem⁴⁸, a inny dokonał napadu w warunkach multirecydywy⁴⁹. W czasie zatrzymania Policja posiadała wiedzę o trzech napadach dokonanych przez tego samego sprawcę (w tym dwóch na taksówkarzy)⁵⁰.

Niektórzy sprawcy działalność przestępczą prowadzili od wczesnych lat życia. „28-letni mężczyzna był niemal sto razy notowany przez Policję za przestępstwa przeciwko mieniu. Pierwszy konflikt z prawem miał już jako nieletni”⁵¹. Inni byli karani za przestępstwa kryminalne jako osoby dorosłe⁵². W innym przypadku „sprawca za wcześniejsze czyny karalne, które popełnił jako nieletni, ma orzeczonego pobyt w młodzieżowym ośrodku wychowawczym”⁵³. Fakt demoralizacji sprawcy potwierdzało popełnienie przez jednego ze sprawców, oprócz napadu na taksówkarza, także innego przestępstwa tego samego dnia (pobicie mężczyzny i usiłowanie kradzieży jego portfela z dokumentami oraz telefonu komórkowego⁵⁴).

Należy zauważyć, że komunikaty policyjne najczęściej nie zawierały szczegółowych danych dotyczących sprawców napadów. Nieraz nie podawano wieku sprawców, a określenia np. „dwaj nastolatki”⁵⁵, „dwaj młodzi mężczyźni”⁵⁶. Rzadko informowano w nich o zawodzie sprawcy, zatrudnieniu. Nieliczne wskazywały przykładowo, że niektórzy sprawcy byli pseudokibicami jednej ze śląskich drużyn piłkarskich⁵⁷ albo że napastnikiem był żołnierz zawodowy⁵⁸. Nieraz w komunikatach posługiwano się określeniem „sprawca”, „sprawcy”, „nieznany mężczyzna”⁵⁹, bez podania liczby, wieku⁶⁰.

Po scharakteryzowaniu sprawców napadów należało ustalić cechy pokrzywdzonych taksówkarzy. Trzeba zauważyć, że komunikaty policyjne nie zawsze

⁴⁸ *Sprawca brutalnego napadu...*

⁴⁹ *Napadł na taksówkarza – najbliższe trzy miesiące spędzi za kratami*, <https://www.policja.pl/pol/aktualnosci/247899,Napadl-na-taksowkarza-najblizsze-trzy-miesiace-spedzi-za-kratami.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁵⁰ *Pseudokibice zatrzymani za napady na taksówkarzy*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/151717,Pseudokibice-zatrzymani-za-napady-na-taksowkarzy.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁵¹ *Odpowiedź za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/93467,Odpowiedza-za-napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁵² *Zatrzymano sprawcę rozboju...*

⁵³ *Zatrzymano sprawcę napadu na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/90082,Zatrzymano-sprawce-napadu-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁵⁴ *Sprawca brutalnego napadu...*

⁵⁵ *Sprawca napadu na taksówkarza zatrzymany*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/19981,Sprawca-napadu-na-taksowkarza-zatrzymany.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁵⁶ *Odpowiedź za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/118141,Odpowiedza-za-napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁵⁷ *Pseudokibice zatrzymani...*

⁵⁸ *Zatrzymany sprawca napadu...*

⁵⁹ *Napadł na taksówkarza, usłyszał zarzuty*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/178507,Napadl-na-taksowkarza-uslyszal-zarzuty.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁶⁰ *Dzięki dobrej współpracy międzynarodowej w Niemczech zatrzymano sprawców napadu na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/162769,Dzieki-dobrej-wspolpracy-miedzynarodowej-w-Niemczech-zatrzymano-sprawcow-napadu-.html> (data dostępu: 25.09.2024).

dokładnie opisywały ofiary. Często podawały ogólnikowo: „kierowca taxi”⁶¹, „taksówkarz”⁶², „taksówkarz ze Świnoujścia”⁶³.

Ofiarami napadów najczęściej byli mężczyźni⁶⁴, w dwóch zdarzeniach były to kobiety⁶⁵. Pokrzywdzonymi byli zarówno młodzi kierowcy taksówki (30 lat⁶⁶), dojrzały (58 lat⁶⁷) i starsi (69 lat⁶⁸). Najstarsi byli w wieku 70 lat⁶⁹, 74 lata⁷⁰ i 76 lat⁷¹. Najczęściej byli Polakami, w jednym zdarzeniu sprawcą był obywatel Ukrainy⁷².

Miejsce i czas napadów na taksówkarzy

Miejsc napadów na taksówkarzy odnotowano niemalże tyle samo, ile zdarzeń. Dochodziło do nich m.in. w: Zielonej Górze⁷³, Chełmie (2)⁷⁴, Zielonej Górze (2)⁷⁵, Warszawie⁷⁶, Kielcach (2)⁷⁷, Grabówce k. Białegostoku⁷⁸, Mławie⁷⁹, Łądku Zdroju⁸⁰,

⁶¹ *Pobili kierowcę taxi i uszkodzili mu samochód*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/193410,Pobili-kierowce-taxi-i-uszkodzili-mu-samochod.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁶² *Sprawca napadu rabunkowego na taksówkarza odpowie za usiłowanie zabójstwa*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/204038,Sprawca-napadu-rabunkowego-na-taksowkarza-odpowie-za-usilowanie-zabojstwa.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁶³ *Dzięki dobrej współpracy międzynarodowej...*

⁶⁴ *Dwaj bracia...*

⁶⁵ *Szarpał kobietę...*

⁶⁶ *Recydywista w rękach mundurowych*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/213978,Recydywista-w-rekach-mundurowych.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁶⁷ *Napad na taksówkarza – sprawca i ofiara w szpitalu*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/77637,Napad-na-taksowkarza-sprawca-i-ofiara-w-szpitalu.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁶⁸ *Zatrzymani za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/55618,Zatrzymani-za-napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁶⁹ *Z nożem napadł na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/107855,Z-nozem-napadl-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁷⁰ *Podjeźrzeni o rozbój...*

⁷¹ *Napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/15679,Napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁷² *Recydywista w rękach mundurowych...*

⁷³ *Napadł na taksówkarza. Zatrzymany przez policjantów...*

⁷⁴ *Odpowiedzą za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/93467,Odpowiedza-za-napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁷⁵ *Policyjny pies wytropił sprawców napadu na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/105474,Policyjny-pies-wytropil-sprawcow-napadu-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁷⁶ *Odpowiedzą za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/97466,Odpowiedza-za-napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁷⁷ *Sprawca brutalnego napadu...; Napadli na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/25416,Napadli-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁷⁸ *Zatrzymani sprawcy napadu na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/31729,Zatrzymani-sprawcy-napadu-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁷⁹ *Sprawcy napadu na taksówkarza zatrzymani*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/20465,Sprawcy-napadu-na-taksowkarza-zatrzymani.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁸⁰ *Zatrzymanie podejrzanego o napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/17029,Zatrzymanie-podejrzanego-o-napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

Czeladzi⁸¹. Komunikaty wskazywały też, że do napadu doszło na terenie gminy Grybów⁸², na trasie Ełk–Oracze⁸³ czy na parkingu przy drodze krajowej nr 184.

Policyjne komunikaty nie zawsze podawały dokładne dane określające czas napadu, dlatego w analizowanym okresie nie udało się go precyzyjnie wskazać (godzina, dzień tygodnia, miesiąc), gdyż do napadów dochodziło zarówno rano⁸⁵, przed południem⁸⁶, po południu⁸⁷, późnym wieczorem⁸⁸, jak i w nocy⁸⁹. Jednakże dosyć często napady następowały w nocy⁹⁰. Miały miejsce każdego dnia tygodnia, ze wskazaniem na weekend⁹¹. Dochodziło też do nich każdego miesiąca roku z nasileniem w styczniu⁹², październiku⁹³ i w kwietniu⁹⁴.

Jak wynika z przedstawionych informacji, kierowca podczas każdego kursu, niezależnie od trasy czy czasu, jest narażony na niebezpieczne zachowania klientów.

Motywy i mechanizmy napadów na taksówkarzy

Powody napadu można podzielić na dwie zasadnicze grupy: 1) z powodu braku pieniędzy lub chęci opłacenia kursu⁹⁵; 2) w celu zrabowania pieniędzy lub innego mienia taksówkarza⁹⁶. Jeden ze sprawców nie potrafił logicznie wytłumaczyć swojego zachowania⁹⁷.

⁸¹ *Recydywista w rękach mundurowych...*

⁸² *Sprawca napadu rabunkowego...*

⁸³ *Zatrzymano 29-latkę...*

⁸⁴ *Z nożem napadł...*

⁸⁵ *Dzielnicowi zatrzymali agresywnego...*

⁸⁶ *Zamówili kurs...*

⁸⁷ *Policjanci zatrzymali mężczyznę...*

⁸⁸ *Sprawcy rozbojów na taksówkarzach...*

⁸⁹ *Zarzut za usiłowanie zabójstwa*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/86384,Zarzut-za-usilowanie-zabojstwa.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁹⁰ *Napadł na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/15802,Napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024); *Zaatakowali taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/148966,Zaatakowali-takowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁹¹ *Zarzut za usiłowanie...*

⁹² *Z nożem napadł...*

⁹³ *Odpowie za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/91608,Odpowie-za-napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁹⁴ *Sprawcy rozbojów na taksówkarzach...*

⁹⁵ *Podjeździ o rozbój...*

⁹⁶ *Odpowie za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/72473,Odpowie-za-napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

⁹⁷ *Z nożem napadł...*

Ad. 1. Napad z powodu braku pieniędzy lub braku chęci opłacenia kursu „Modelowy” napad z przywołanego powodu polega najczęściej na tym, że sprawca zamawia taksówkę, każe wieźć się pod podany adres, następnie, nie mając pieniędzy lub nie mając chęci uiszczenia opłaty, dokonuje napaści na kierowcę, powodując u niego obrażenia ciała, nierzadko dokonując przy tym kradzieży pieniędzy lub innego mienia (w tym samochodu) lub niszcząc mienie kierowcy. Wskazują na to poniższe przykłady.

Z komunikatów wynika, że najczęściej do napadu dochodziło, gdy jego sprawca (pasażer), „nie mając pieniędzy, nie chciał zapłacić za kurs”⁹⁸, upierał się, że opłata „jest wygórowana”⁹⁹. W innej sytuacji sprawczyni „odmówiła zapłaty za usługę” (16 zł)¹⁰⁰. „Gdy trzeba było zapłacić za podróż, pasażerowie zareagowali agresją”¹⁰¹. Zdarzyło się, że „gdy kierowca zaczął upominać się o pieniądze, kobieta wszczęła awanturę”¹⁰². Kolejna sytuacja była kuriozalna. „Okazało się, że za kurs trzeba zapłacić 22,50 zł. Mężczyźni dali kierowcy 20 zł, twierdząc, że musi mu to wystarczyć i wysiedli. Taksówkarz również wysiadł, prosząc o uregulowanie należności w całości. Wtedy otrzymał 5 zł i cios pięścią w twarz od jednego z pasażerów”¹⁰³. W innej sytuacji po zakończeniu kursu kierowca zażądał 200 zł za przejazd. Pasażer zapłacił i niespodziewanie uderzył go w twarz, łamiąc mu nos i wybijając zęba. Następnie wyrwał mu 200 zł i uciekł¹⁰⁴. W przywołanych sytuacjach pasażerowie wywoływali sprzeczki i awantury, stawali się agresywni, ubliżali kierowcy, gdyż najprawdopodobniej od początku kursu nie mieli zamiaru za niego zapłacić¹⁰⁵.

Agresywne zachowania sprawców powodowały różne obrażenia u kierowców. Polegały najczęściej na: groźbie pozbawienia życia¹⁰⁶, rzuceniu się z pięściami, biciu i kopaniu po całym ciele¹⁰⁷, wyłamaniu kciuka¹⁰⁸, zranieniu rozbitą butelką w dłoń oraz przedramię¹⁰⁹, duszeniu, szarpaniu i kopaniu¹¹⁰, przyłożeniu noża do szyi¹¹¹, ugodzeniu nożem (jeden cios przebił płuco

⁹⁸ *Recydywista w rękach mundurowych...*

⁹⁹ *Dzielnicowi zatrzymali agresywnego...*

¹⁰⁰ *Policjanci po służbie zatrzymali...*

¹⁰¹ *Zamówili kurs...*

¹⁰² *Policjanci po służbie zatrzymali...*

¹⁰³ *Sprawcy pobicia...*

¹⁰⁴ *Napadł na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/15802,Napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁰⁵ Por. B. Swanton, A. Scandia, „*There's a little bit of aggression in all of us*”. *Aggressive behaviour by taxi passengers*, Canberra 1990, s. 3.

¹⁰⁶ *Dzielnicowi zatrzymali agresywnego...*

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ *Policjanci po służbie zatrzymali...*

¹⁰⁹ *Recydywista w rękach mundurowych...*

¹¹⁰ *Zamówili kurs...*

¹¹¹ *17-latek zagroził taksówkarzowi...*

taksówkarza)¹¹², zadawaniu ciosów pięścią w twarz¹¹³, uderzeniu kamieniem w głowę¹¹⁴, duszeniu sznurem, biciu rękami¹¹⁵, szarpaniu i wyzywaniu, uderzeniu pięścią w twarz i nogami, wypchnięciu z samochodu¹¹⁶, wykręceniu ręki kierowcy pod groźbą jej złamania¹¹⁷, biciu i duszeniu¹¹⁸, uderzeniu w tył głowy i duszeniu¹¹⁹, chwyceniu za szyję i biciu pięściami, usiłując doprowadzić kierowcę do stanu bezbronności¹²⁰.

Zdarzyło się, że kierowcę napastnicy „wrzucili na tylne siedzenie i jeździli z nim po lesie, zatrzymując się kilka razy, za każdym razem bijąc go dotkliwie”¹²¹. W innym przypadku sprawca wielokrotnie próbował ugodzić nożem kierowcę, ale „w wyniku stanowczej reakcji taksówkarza nie doszło jednak do zranienia”¹²². W jednym z napadów obrażenia odniósł zarówno kierowca, jak i napastnik. „Podczas szarpaniny kierowcy udało się wyrwać sprawcy nóż i sam zadał cios sprawcy, trafiając w udo. Jak się okazało, trafił w tętnicę udową i sprawca po kilku sekundach stracił przytomność. Kierowca i napastnik trafili do suskiego szpitala – taksówkarz miał rany głowy oraz dłoni, natomiast stan sprawcy lekarze określali jako ciężki – został wprowadzony w stan śpiączki farmakologicznej”¹²³. Nieraz zachowania napastników były absurdalne. „Jeden z napastników, bijąc i dusząc, zmuszał kierowcę do przejazdu przez skrzyżowanie bez zwalniania prędkości. Pozostali oprawcy wlewali pokrzywdzonemu alkohol do ust”¹²⁴. Wymienione obrażenia niejednokrotnie wymagały pomocy lekarskiej i pobytu taksówkarza w szpitalu.

Oprócz skutków zdrowotnych w wyniku napadu kierowcy ponosili też straty materialne. Najczęściej obejmowały one utratę pieniędzy, które sprawca

¹¹² *Zatrzymane za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/11254,Zatrzymane-za-napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹¹³ *Sprawcy pobicia...*

¹¹⁴ *Napad na taksówkarza – sprawca i ofiara...*

¹¹⁵ *Sprawcy napadu na taksówkarza zatrzymani*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/19727,Sprawcy-napadu-na-taksowkarza-zatrzymani.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹¹⁶ *Napadli na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/25416,Napadli-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹¹⁷ *Recydywista w rękach mundurowych...*

¹¹⁸ *Odpowie za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/72473,Odpowie-za-napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹¹⁹ *Sprawcy napadu na taksówkarza zatrzymani*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/74430,Sprawcy-napadu-na-taksowkarza-zatrzymani.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹²⁰ *Napadli na taksówkarza, uciekając, staranowali radiowóz...*

¹²¹ *Policjanci zatrzymali dwóch mężczyzn, którzy pobili i okradli kierowcę taksówki*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/194366,Policjanci-zatrzymali-dwoch-mezczyzn-ktorzy-pobili-i-okradli-kierowce-taksowki.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹²² *Sprawca napadu rabunkowego...*

¹²³ *Napad na taksówkarza – sprawca i ofiara...*

¹²⁴ *Napadli na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/192980,Napadli-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

wyrwał samodzielnie („wyrwała element podłokietnika i zabrała gotówkę”¹²⁵) lub które pod groźbą kazał wydać kierowcy. Nieraz straty w gotówce wynosiły 90 zł¹²⁶, kilkaset zł¹²⁷, ponad 700 zł¹²⁸. Sprawcy zabierali też samochód¹²⁹ oraz inne przedmioty, np. „część wyposażenia taksówki, między innymi kasę fiskalną i terminal płatniczy oraz powerbank i okulary korekcyjne”¹³⁰, dwa telefony¹³¹. Podczas napadu niszczyli i uszkodzali samochody oraz ich wyposażenie, np. rozbili szybę w samochodzie¹³², urwali dwa lusterka, powodując straty na ponad 1 tys. zł¹³³, uszkodzili lusterko i wybili tylną szybę w samochodzie¹³⁴, wyrwali telefon komórkowy z panelu deski rozdzielczej¹³⁵, wyrwali i wyrzucili przez okno wyposażenie taksówki, kopali i niszczyli karoserię¹³⁶, uszkodzili wyposażenie i drzwi pojazdu¹³⁷, uszkodzili też telefon¹³⁸, a także samochód ofiary napadu¹³⁹, jak i przynajmniej trzy zaparkowane samochody¹⁴⁰.

Podczas jednego z napadów sprawca „ukradł kierowcy m.in. pieniądze, dokumenty i telefon. Następnie żądał on niego zapłaty za zwrot skradzionych przedmiotów. Kiedy przestraszony kierowca powiedział, że nie ma już pieniędzy, sprawca zmusił go do napisania dwóch oświadczeń o fikcyjnych zdarzeniach drogowych”¹⁴¹.

W innej sytuacji mężczyzna zamówił kurs, nie mając przy sobie pieniędzy. Zaproponował telefon komórkowy jako zastaw, na co taksówkarz się zgodził. Następnie przeskoczył on za fotel kierowcy, złapał go za szyję, dusił, zadawał

¹²⁵ *Zamówili kurs...*

¹²⁶ *Zatrzymani za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/6697,Zatrzymani-za-napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹²⁷ *Dzielnicowi zatrzymali agresywnego...*

¹²⁸ *Zatrzymany za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/11254,Zatrzymany-za-napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹²⁹ *Napadli na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/25416,Napadli-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹³⁰ *Dzielnicowi zatrzymali agresywnego...*

¹³¹ *Policjanci zatrzymali dwóch mężczyzn...*

¹³² *Odpowie za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/72473,Odpowie-za-napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹³³ *Policjanci po służbie zatrzymali...*

¹³⁴ *Sprawcy pobicia...*

¹³⁵ *Policyjny pies...*

¹³⁶ *Napadli na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/192980,Napadli-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹³⁷ *Dzielnicowi zatrzymali agresywnego...*

¹³⁸ *Policjantem jest się także po służbie*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/187896,Policjantem-jest-sie-takze-po-sluzbie.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹³⁹ *Napadli na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/25416,Napadli-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁴⁰ *Napadli na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/25416,Napadli-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁴¹ *Recydywista w rękach mundurowych...*

ciosy w twarz. Groził, że użyje noża, jeśli taksówkarz nie odda mu telefonu. Kierowca wypadł z samochodu na asfalt i mimo dalszych ataków udało mu się wsiąść do auta i odjechać¹⁴².

W wyniku działań Policji nieraz skradzione pieniądze i akcesoria samochodowe udawało się odzyskać¹⁴³.

Po napadzie sprawcy zachowywali się różnie, np. napastnik, „nie płacąc za przejazd, wysiadł z samochodu¹⁴⁴, zabrał pieniądze i uciekł¹⁴⁵, wybiegł z auta¹⁴⁶, próbował ukryć się przed funkcjonariuszami w pobliskich zarosłach¹⁴⁷. W jednej z sytuacji sprawcy „zostawili kierowcę taksówki w lesie i odjechali”¹⁴⁸.

Ad. 2. Napad w celu zrabowania pieniędzy taksówkarza lub kradzieży jego mienia

„Modelowy” napad z przytoczonego powodu polega najczęściej na tym, że sprawca zamawia taksówkę, każe się wieźć pod podany adres, nagle zmienia adres kursu lub każe się zatrzymać kierowcy, następnie dokonuje agresywnej napaści na kierowcę, w wyniku której wywiązuje się szarpanina, powodując u kierowcy obrażenia ciała oraz stratę pieniędzy lub innego mienia (w tym samochodu). Wskazują na to przytoczone przykłady.

Z komunikatów policyjnych wynika, że najczęściej sprawcy byli dobrze przygotowani do napadu. „Kiedy kierowca odwrócił się, by zapytać, dokąd jechać, napastnicy mieli już na głowach kominiarki”¹⁴⁹. O zorganizowanym napadzie świadczy sytuacja, w której sprawca „wysiadł z samochodu, a po krótkiej chwili wrócił. Otwierając drzwi do taksówki, zaczął grozić kierowcy, że go zabije. Trzymając w ręku siekiere dwukrotnie zaatakował taksówkarza”¹⁵⁰. O zaplanowaniu zdarzenia świadczą niebezpieczne przedmioty i narzędzia, którymi sprawcy posłużyli się w celu zneutralizowania kierowców.

¹⁴² *Zatrzymany za napaść na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/156699,Zatrzymany-za-napasc-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁴³ *Zatrzymani za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/6697,Zatrzymani-za-napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁴⁴ *17-latek zagroził taksówkarzowi...*

¹⁴⁵ *Zatrzymany za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/11254,Zatrzymany-za-napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁴⁶ *Napadł na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/10531,Napadl-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁴⁷ *Napadli na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/25416,Napadli-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁴⁸ *Policjanci zatrzymali dwóch mężczyzn...*

¹⁴⁹ *Napadli na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/64260,Napadli-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁵⁰ *Zaatakował taksówkarza siekiere*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/50380,Zaatakowal-taksowkarza-siekiera.html> (data dostępu: 25.09.2024).

Najczęściej sprawcy posługiwali się nożem. „Zaczął mu grozić nożem”¹⁵¹. „Wyjął nóż i skierował go w stronę taksówkarza, grożąc mu śmiercią”¹⁵². „Grożąc nożem, doprowadził mężczyznę do bezbronności”¹⁵³. „Strasząc nożem, zmusił taksówkarza do wyjścia z pojazdu”¹⁵⁴. Inni „nożem sterroryzowali taksówkarza”¹⁵⁵, „jeden z mężczyzn przyłożył kierowcy taksówki nóż do szyi”¹⁵⁶, „zaatakował taksówkarza raniąc go nożem w szyję”¹⁵⁷. „Napastnik uciekł z miejsca napadu pozostawiając nóż w ranie ofiary. Ostrze noża o włos ominęło tętnicę szyjną”¹⁵⁸. „Biorąca udział w napadzie kobieta zadała 76-letniemu mężczyźnie cios nożem w udo”¹⁵⁹. Inna „kobieta wyjęła nóż i skierowała go w okolice szyi mężczyzny”¹⁶⁰.

Najprawdopodobniej w komunikatach policyjnych nóż określano także jako ostre, niebezpieczne narzędzie. „Mężczyzna ugodził go ostrym narzędziem w szyję”¹⁶¹, „użył niebezpiecznego narzędzia”¹⁶².

Nieco rzadziej sprawcy posługiwali się bronią. Grozili taksówkarzowi, że „mogą go puknąć i może stać mu się krzywda”¹⁶³. Zdarzało się, że „mężczyzna przyłożył broń do skroni kierowcy”¹⁶⁴, „przystawił lufę pistoletu do skroni taksówkarza”¹⁶⁵, „przez całą drogę broń kierował w stronę taksówkarza”¹⁶⁶. W innej sytuacji „dwóch mężczyzn, grożąc przedmiotem przypominającym broń, zażądało pieniędzy”¹⁶⁷. W jednym zdarzeniu była to imitacja pi-

¹⁵¹ *Odpowie za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/91608,Odpowie-za-napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁵² *Napadł na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/81835,Napadl-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁵³ *Areszt za napady...*

¹⁵⁴ *Z nożem napadł...*

¹⁵⁵ *Sprawcy napadu na taksówkarza zatrzymani*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/20465,Sprawcy-napadu-na-taksowkarza-zatrzymani.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁵⁶ *Dopadło ich „żądło sprawiedliwości”...*

¹⁵⁷ *Zatrzymano sprawcę napadu na taksówkarza...*

¹⁵⁸ *Zarzut za usiłowanie...*

¹⁵⁹ *Napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/15679,Napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁶⁰ *Zagroziła taksówkarzowi nożem. Została zatrzymana przez policyjnych wywiadowców*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/105776,Zagroziła-taksowkarzowi-nozem-Została-zatrzymana-przez-policyjnych-wywiadowcow.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁶¹ *Zatrzymano 29-latkę...*

¹⁶² *Zatrzymanie podejrzanego o napad...*

¹⁶³ *Sprawcy napadu na taksówkarza zatrzymani*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/49274,Sprawcy-napadu-na-taksowkarza-zatrzymani.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁶⁴ *Zatrzymani sprawcy napadu na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/68208,Zatrzymani-sprawcy-napadu-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁶⁵ *Pościg za sprawcą napadu na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/15858,Poscig-za-sprawca-napadu-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁶⁶ *Zatrzymany sprawca napadu...*

¹⁶⁷ *Napadli na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/34956,Napadli-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

stoletu bojowego marki waltherr P-99, z którego można strzelać nabojami z plastiku¹⁶⁸.

Często podczas napadu sprawcy używali siły swoich rąk. Szarpali ofiarę¹⁶⁹, ogłuszali¹⁷⁰, bili¹⁷¹, zadawali ciosy, w głowę, twarz¹⁷², dusili i kopali swoją ofiarę aż do utraty przytomności¹⁷³ (np. dusząc kablem i bijąc młotkiem po głowie)¹⁷⁴. „Zadawali ciosy prawdopodobnie używając również gaśnicy samochodowej”¹⁷⁵. W innej sytuacji „siedząca za kierowcą osoba zarzuciła mu na szyję linkę”¹⁷⁶.

W niektórych zdarzeniach trudno określić przedmiot, którym posługiwali się sprawcy, np. sprawca „przykładając do głowy kierowcy zawiniętą w płócienną torbę przedmiot, pod groźbą pozbawienia życia, kazał mu udać się w kurs”¹⁷⁷ lub „przyłożył bliżej nieustalony przedmiot do szyi i oka, jednocześnie grożąc uszkodzeniem ciała”¹⁷⁸.

Sprawcy doprowadzali ofiary do utraty przytomności¹⁷⁹, powstania licznych obrażeń głowy oraz ręki¹⁸⁰, złamania nosa i stłuczeń¹⁸¹, obrażeń głowy¹⁸² na tyle, że mężczyzna z poważnymi obrażeniami głowy trafił do szpitala¹⁸³. Bywało też, że w wyniku napadu „taksówkarz odniósł niewielkie obrażenia”¹⁸⁴ lub nic mu się nie stało¹⁸⁵.

Wskazane zachowania nacechowane były agresją, brutalnością w celu uniemożliwienia przez taksówkarza podjęcia obrony swego życia, zdrowia

¹⁶⁸ *Pościg za sprawcą...*

¹⁶⁹ *Szarpał kobietę...*

¹⁷⁰ *Napadł na taksówkarza, usłyszał zarzuty...*

¹⁷¹ *Ujęty sprawca napadu...*

¹⁷² *Dwaj bracia...*

¹⁷³ *Zatrzymany za brutalny atak na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/5772,Zatrzymany-za-brutalny-atak-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁷⁴ *Zatrzymani sprawcy napadu na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/31729,Zatrzymani-sprawcy-napadu-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁷⁵ *Sprawca napadu na taksówkarza zatrzymany*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/19981,Sprawca-napadu-na-taksowkarza-zatrzymany.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁷⁶ *Areszt za napad...*

¹⁷⁷ *Sprawcy rozbojów na taksówkarzach...*

¹⁷⁸ *Odpowiedź za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/97466,Odpowiedza-za-napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁷⁹ *Sprawca napadu na taksówkarza zatrzymany*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/19981,Sprawca-napadu-na-taksowkarza-zatrzymany.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁸⁰ *15-latek zaatakował nożem taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/180578,15-latek-zaatakowal-nozem-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁸¹ *Z nożem napadł...*

¹⁸² *Zatrzymany m.in. za napad na taksówkę*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/62438,Zatrzymany-min-za-napad-na-taksowke.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁸³ *Sprawca napadu na taksówkarza zatrzymany*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/80819,Sprawca-napadu-na-taksowkarza-zatrzymany.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁸⁴ *Napadł na taksówkarza, usłyszał zarzuty...*

¹⁸⁵ *Policjanci zatrzymali mężczyznę...*

i mienia, ukierunkowane głównie na zabór mienia. Zachowania były przygotowane i zorganizowane. Jak zauważa się w literaturze, skutki napadu najczęściej obejmują obrażenia ciała (stłuczenia, złamania) oraz śmierć¹⁸⁶.

Niebezpieczny przebieg miało zdarzenie, w którym „mężczyzna siedzący za kierowcą przyłożył kierowcy nóż do szyi i zażądał pieniędzy i telefonu komórkowego. Następnie mężczyźni zmusili kierowcę do jazdy różnymi ulicami. W pewnej chwili zażądali, aby zatrzymał się i grożąc mu nożem, zmusili do wejścia do bagażnika samochodu. Dalej sami prowadzili taksówkę i po kilku minutach uderzyli w betonowe ogrodzenie i uciekli”¹⁸⁷. Traktowali to trochę jak zabawę.

W szeregu napadów istotną rolę odegrał spożyty przez sprawców alkohol, co potwierdzają przykładowe zdarzenia. Mężczyzna, który wsiadł do taksówki, „był pod wpływem alkoholu (...). Pasażer rzucił na przednie siedzenie banknot stużłotowy, a ponieważ należność za kurs wyniosła kilkanaście złotych po zakończeniu jazdy taksówkarz zaczął wydawać resztę. Wtedy nagle został uderzony w głowę. Klient stał się agresywny, uderzał kierowcę pięściami, szarpał go i wyrwał mu z ręki portfel. Potem napastnik wysiadł z taksówki i zaczął kopać także samochód. Wyrwał tablice rejestracyjne i urwał lusterko. Był agresywny także wobec policjantów”¹⁸⁸. Do innego zdarzenia doszło „na tle nieporozumień pomiędzy nietrzeźwym 43-letnim głogowianinem a taksówkarzem, gdy ten przywiózł do jego domu również nietrzeźwego członka rodziny. Wówczas sprawca zaatakował taksówkarza, uderzył go oraz kopał. Uszkodził także jego auto”¹⁸⁹.

W wyniku napadów kierowcy taksówek ponieśli wymierne straty. Skradziono im samochody¹⁹⁰, pieniądze (np. 100 zł¹⁹¹, 350 zł¹⁹², ok. tysiąca zł¹⁹³, cały utarg¹⁹⁴), różne przedmioty (np. nawigator GPS warty 500 zł¹⁹⁵, laptop,

¹⁸⁶ P. Sasin, W. Cieślak, *Bezpieczeństwo pracy kierowców w transporcie drogowym: ryzyko zawodowe*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2014, nr 1, s. 117.

¹⁸⁷ *Napadli na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/7829,Napadli-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁸⁸ *Napadł na taksówkarza. Zatrzymany przez policjantów...*

¹⁸⁹ *Zatrzymany za napaść na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/165025,Zatrzymany-za-napasc-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁹⁰ *Sprawca napadu na taksówkarza zatrzymany*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/80819,Sprawca-napadu-na-taksowkarza-zatrzymany.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁹¹ *Areszt tymczasowy dla podejrzanych o rozbój na taksówkarzu*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/188845,Areszt-tymczasowy-dla-podejrzanych-o-rozboj-na-taksowkarzu.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁹² *Napadli na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/64260,Napadli-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁹³ *Napadł na taksówkarza – najbliższe trzy miesiące...*

¹⁹⁴ *Zatrzymany za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/18096,Zatrzymany-za-napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁹⁵ *Ujęty sprawca napadu...*

telefon komórkowy¹⁹⁶, biżuterię¹⁹⁷, dokumenty, i telewizorek LCD¹⁹⁸, kluczyki, tablet¹⁹⁹, portfel oraz puszkę z bilonem²⁰⁰, taksometr²⁰¹, saszetkę z pieniędzmi, kartami kredytowymi, dokumentami i telefonem komórkowym²⁰², telefon komórkowy, pieczętkę i gotówkę²⁰³).

Napastnicy dokonali też zniszczeń mienia kierowców, np. „w pobliżu miasta spalili należącego do taksówkarza opla”²⁰⁴, innemu taksówkarzowi „sprawcy uszkodzili jego samochód. Zniszczyli w samochodzie przegrodę oddzielającą pasażerów od kierowcy, jeden z nich rzucił w samochód butelką”²⁰⁵, „skradziony tablet rozbili podczas uciezki, a kluczyki od samochodu wyrzucili”²⁰⁶. Pokrzywdzeni swoje straty oceniali na ponad 40 tys. zł²⁰⁷, 4 tys. zł²⁰⁸, blisko 2 tys. zł²⁰⁹.

Jak wynika z przedstawionych informacji, lepiej przygotowani, zorganizowani i bardziej zdeterminowani byli sprawcy napadów w celu zrabowania pieniędzy lub innego mienia taksówkarza. Dysponowali różnymi niebezpiecznymi przedmiotami, wykazywali się większą agresją wobec kierowców. Często, niestety, byli skuteczni.

Analizy komunikatów policyjnych przekonały, że zawód kierowcy taksówki cechuje podwyższone ryzyko zawodowe. Nierzadko ekstremalne ataki na nich ze strony pasażerów stanowią przejaw przemocy w środowisku pracy²¹⁰. Jak wynika z badań australijskich kryminologów, taksówkarze są nawet 15 razy bardziej narażeni na przemoc zawodową²¹¹. W Stanach Zjednoczonych

¹⁹⁶ *Napadli na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/64260,Napadli-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁹⁷ *Areszt za napady...*

¹⁹⁸ *Zatrzymani za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/5206,Zatrzymani-za-napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

¹⁹⁹ *Areszt tymczasowy...*

²⁰⁰ *Podjejrzeni o napad na taksówkarza trafili do policyjnego aresztu*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/107581,Podjejrzeni-o-napad-na-taksowkarza-trafili-do-policyjnego-aresztu.html> (data dostępu: 25.09.2024).

²⁰¹ *Odpowiedź za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/93467,Odpowiedza-za-napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

²⁰² *Zatrzymani sprawcy rozboju...*

²⁰³ *Zatrzymani za rozbój na taksówkarzu. Mogą spędzić nawet 20 lat za kratami*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/238661,Zatrzymani-za-rozboj-na-taksowkarzu-Moga-spedzic-nawet-20-lat-za-kratami.html> (data dostępu: 25.09.2024).

²⁰⁴ *Zatrzymani za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/5206,Zatrzymani-za-napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

²⁰⁵ *Pobili kierowcę taxi...*

²⁰⁶ *Areszt tymczasowy...*

²⁰⁷ *Z nożem napadł...*

²⁰⁸ *Odpowiedź za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/97466,Odpowiedza-za-napad-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

²⁰⁹ *Zatrzymany m.in. za napad...*

²¹⁰ Potwierdzają to m.in. B. Kędzia, S. Kowalewski, *Przemoc – nowy „czynnik ryzyka zawodowego” w środowisku pracy*, „Bezpieczeństwo Pracy” 2002, nr 1, s. 7.

²¹¹ C. Mayhew, *Violent assaults on taxi drivers: incidence patterns and risk factors*, „Australian Institute of Criminology: trends & issues in crime and criminal justice” 2000, nr 178, s. 2.

są oni 60 razy bardziej narażeni na zabójstwo w pracy spośród wszystkich innych zawodów²¹².

Zachowanie sprawcy po napadzie

Po napadzie sprawcy najczęściej uciekali z miejsca zdarzenia²¹³ („zbiegł w kierunku pobliskich zabudowań”²¹⁴). W innej sytuacji „podczas szamotaniny jeden z napastników otworzył drzwi i uciekł. Po chwili jego współnik wyskoczył przez okno samochodu”²¹⁵. Bywało, że sprawcy odjeżdżali skradzionym samochodem²¹⁶, „po odjechaniu kilkunastu metrów wybili tylną szybę i porzucili uszkodzone auto”²¹⁷, spalili skradzioną taksówkę²¹⁸. Podczas jednego zdarzenia „przestępcy kilkadziesiąt minut jeździli po mieście ze swoją ofiarą. Następnie opuścili pojazd i poszli do domu”²¹⁹. Inni, „by uniknąć zatrzymania, przed odjazdem zdjęli z audi oznaczenia taksówki”²²⁰.

Podczas jednego ze zdarzeń „napastnicy związali mężczyznę i wywieźli go w bagażniku taksówki do pobliskiego lasu. Tam sprawcy postanowili kierowcę przywiązać do drzewa. Nie wiedzieli jednak, że w dziupli drzewa, które wybrali, zagnieździły się szerszenie. Na skutek ataku owadów napastnicy uciekli w popłochu do samochodu, pozostawiając swoją ofiarę na miejscu, która ze względu na ukąszenia szerszeni, trafiła do szpitala”²²¹.

Jak wynika z przedstawionych informacji najczęściej sprawcy napadu, po osiągnięciu celu (kradzież mienia, w tym pieniędzy lub samochodu), oddalali się/uciekali z miejsca zdarzenia. Niektórzy niszczyli mienie kierowcy.

Podsumowanie

Podsumowując, przedstawione informacje pozwalają stwierdzić, że postawiona hipoteza badawcza została potwierdzona. Analiza komunikatów policyj-

²¹² H. Hamill, D. Gambetta, *Who do taxi drivers trust?*, „Contexts” 2006, vol. 5, z. 3, s. 29.

²¹³ *Policjanci zatrzymali mężczyznę...*

²¹⁴ *Zatrzymano sprawcę rozbju...*

²¹⁵ *Napadli na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/34956.Napadli-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

²¹⁶ *Sprawcy napadu na taksówkarza zatrzymani*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/12962.Sprawcy-napadu-na-taksowkarza-zatrzymani.html> (data dostępu: 25.09.2024).

²¹⁷ *Zaatakowali taksówkarza...*

²¹⁸ *Zatrzymany za brutalny atak...*

²¹⁹ *Zatrzymani sprawcy napadu na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/68208.Zatrzymani-sprawcy-napadu-na-taksowkarza.html> (data dostępu: 25.09.2024).

²²⁰ *Sprawca napadu na taksówkarza zatrzymany*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/19981.Sprawca-napadu-na-taksowkarza-zatrzymany.html> (data dostępu: 25.09.2024).

²²¹ *Dopadło ich „żądło sprawiedliwości”...*

nych bezsprzecznie wskazuje na wiele zagrożeń związanych z wykonywaniem zawodu taksówkarza²²². Kontakt z nietrzeźwymi, nieraz agresywnymi pasażerami, nie zawsze chętnymi do opłaty kursu, traktującymi taksówkarza jako łatwy łup ze względu na posiadanie gotówki przez kierowcę taksówki, sprzyja niebezpiecznym zachowaniom. W ryzyko zawodu wpisane są kontakt z ludźmi, praca w różnych porach (w tym w nocy), w różnych miejscach (w tym odludnych)²²³.

Zapobieganie napadom na taksówkarzy jest trudne. Jednym z rozwiązań podnoszących bezpieczeństwo pracy może być wprowadzenie obowiązku płatności kartą za kurs. Obecnie wśród kierowców nie jest powszechne posiadanie terminali. Niezbędny w tym zakresie jest też stały kontakt kierowcy z dyspozytorem korporacji czy z innym taksówkarzem. Poczucie bezpieczeństwa może podnosić posiadanie gazu łzawiącego, jednakże wobec zdeterminowanego napastnika, chcącego skrać samochód, może to być środek niewystraszający.

Wykaz literatury

- Adamczyk M., *Skala i sposoby przestępczości rozbójniczej w Polsce w latach 2004–2015*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2018, vol. 12, nr 1.
- Burgel B.J., Gillen M., White M.C., *Work-related violence experienced by urban taxi drivers*, „American Journal of Industrial Medicine” 2014, nr 57(12).
- Glińska E., *Metody badań w kryminologii*, [w:] E.W. Plywaczewski, S. Redo, E.M. Guzik-Makaruk, K. Laskowska, W. Filipkowski, E. Glińska, E. Jurgielewicz-Delegacz, M. Perkowska, *Kryminologia. Stan i perspektywy rozwoju*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Hamill H., Gambetta D., *Who do taxi drivers trust?*, „Contexts” 2006, vol. 5, z. 3.
- Holyst B., *Kryminologia*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 1999.
- Holyst B., *Napady rabunkowe na kierowców taksówek*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, nr 2.
- Kędzia B., Kowalewski S., *Przemoc – nowy „czynnik ryzyka zawodowego” w środowisku pracy*, „Bezpieczeństwo Pracy” 2002, nr 1.
- Mayhew C., *Violent assaults on taxi drivers: incidence patterns and risk factors*, „Australian Institute of Criminology: trends & issues in crime and criminal justice” 2000, nr 178.
- Nowicka I., *Rozbój drogowy jako przejaw zorganizowanej działalności przestępczej*, Zakamycze, Kraków 2004.

²²² Należy zgodzić się więc z M. Adamczyk, że przestępstwa rozbójnicze są „oparte na sile fizycznej, brutalności oraz charakteryzują się jaskrawym lekceważeniem i gwałceniem norm społecznych”. Zob. M. Adamczyk, *Skala i sposoby przestępczości rozbójniczej w Polsce w latach 2004–2015*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2018, vol. 12, nr 1, s. 217.

²²³ Podobne problemy potwierdzają zagraniczni badacze. Zob. R.K. Schwer, M.C. Mejza, M. Grun-Réhomme, *Workplace violence and stress: the case of taxi drivers*, „Transportation Journal” 2010, nr 49, s. 20–21; B.J. Burgel, M. Gillen, M.C. White, *Work-related violence experienced by urban taxi drivers*, „American Journal of Industrial Medicine” 2014, nr 57(12), s. 1377–1385.

- Sasin P., Cieślak W., *Bezpieczeństwo pracy kierowców w transporcie drogowym: ryzyko zawodowe*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2014, nr 1.
- Schwer K.R., Mejza M.C., Grun-Réhomme M., *Workplace violence and stress: the case of taxi drivers*, „Transportation Journal” 2010, nr 49.
- Swanton B., Scandia A., „*There's a little bit of aggression in all of us*”. *Aggressive behaviour by taxi passengers*, Australian Institute of Criminology, Canberra 1990.
- Tokarczyk E., *Źródła stresu kierujących pojazdami w miejskim ruchu drogowym*, „Autobusy. Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2011, nr 12.

Wykaz źródeł internetowych

- 15-latek zaatakował nożem taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/180578,-15-latek-zaatakowal-nozem-taksowkarza.html>.
- 17-latek zagroził taksówkarzowi nożem*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/214849,17-latek-zagrozil-taksowkarzowi-nozem.html>.
- Aktualności*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci?ida%5B4%5D=&ida%5B6%5D=2090&archiwum=1&szukaj=Szukaj>.
- Areszt za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/163434,Areszt-za-napad-na-taksowkarza.html>.
- Areszt za napady na taksówkarzy*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/187577,Areszt-za-napady-na-taksowkarzy.html>.
- Areszt tymczasowy dla podejrzanych o rozbój na taksówkarzu*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/188845,Areszt-tymczasowy-dla-podejrzanych-o-rozboj-na-taksowkarzu.html>.
- Dopadło ich „żądło sprawiedliwości”*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/132938,Dopadlo-ich-quotzadlo-sprawiedliwosciquot.html>.
- Dwaj bracia napadli z nożem na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/63193,Dwaj-bracia-napadli-z-nozem-na-taksowkarza.html>.
- Dzielnicy zatrzymali agresywnego pasażera*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/223958,Dzielnicy-zatrzymali-agresywnego-pasazera.html>.
- Dzięki dobrej współpracy międzynarodowej w Niemczech zatrzymano sprawców napadu na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/162769,Dzieki-dobrej-wspolpracy-miedzynarodowej-w-Niemczech-zatrzymano-sprawcow-napadu-.html>.
- Napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/15679,Napad-na-taksowkarza.html>.
- Napad na taksówkarza, dwóch zatrzymanych*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/9658,Napad-na-taksowkarza-dwoch-zatrzymanych.html>.
- Napad na taksówkarza – sprawca i ofiara w szpitalu*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/77637,Napad-na-taksowkarza-sprawca-i-ofiara-w-szpitalu.html>.
- Napadli na czeskiego taksówkarza, wpadli w Polsce*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/33363,Napadli-na-czeskiego-taksowkarza-wpadli-w-Polsce.html>.
- Napadli na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/192980,Napadli-na-taksowkarza.html>.
- Napadli na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/25416,Napadli-na-taksowkarza.html>.
- Napadli na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/64260,Napadli-na-taksowkarza.html>.
- Napadli na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/34956,Napadli-na-taksowkarza.html>.

- Napadli na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/7829,Napadli-na-taksowkarza.html>.
- Napadli na taksówkarza, uciekając, staranowali radiowóz*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/46807,Napadli-na-taksowkarza-uciekajac-staranowali-radiowoz.html>.
- Napadł na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/10531,Napadl-na-taksowkarza.html>.
- Napadł na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/81835,Napadl-na-taksowkarza.html>.
- Napadł na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/15802,Napadl-na-taksowkarza.html>.
- Napadł na taksówkarza – najbliższe trzy miesiące spędzi za kratami*, <https://www.policja.pl/pol/aktualnosci/247899,Napadl-na-taksowkarza-najblizsze-trzy-miesiace-spedzi-za-kratami.html>.
- Napadł na taksówkarza, usłyszał zarzuty*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/178507,Napadl-na-taksowkarza-uslyszal-zarzuty.html>.
- Napadł na taksówkarza. Zatrzymany przez policjantów na gorącym uczynku*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/165714,Napadl-na-taksowkarza-Zatrzymany-przez-policjantow-na-goracym-uczynku.html>.
- Odpowie za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/91608,Odpowiedza-za-napad-na-taksowkarza.html>.
- Odpowie za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/72473,Odpowiedza-za-napad-na-taksowkarza.html>.
- Odpowiedzą za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/118141,Odpowiedza-za-napad-na-taksowkarza.html>.
- Odpowiedzą za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/71484,Odpowiedza-za-napad-na-taksowkarza.html>.
- Odpowiedzą za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/93467,Odpowiedza-za-napad-na-taksowkarza.html>.
- Odpowiedzą za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/97466,Odpowiedza-za-napad-na-taksowkarza.html>.
- Pobili kierowcę taxi i uszkodzili mu samochód*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/193410,Pobili-kierowce-taxi-i-uszkodzili-mu-samochod.html>.
- Podejrzani o napad na taksówkarza trafili do policyjnego aresztu*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/107581,Podejrzani-o-napad-na-taksowkarza-trafili-do-policyjnego-aresztu.html>.
- Podejrzani o rozbój na taksówkarzu w rękach Policji*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/100858,Podejrzani-o-rozboj-na-taksowkarzu-w-rekach-Policji.html>.
- Policjanci po służbie zatrzymali agresywną klientkę taksówki*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/217983,Policjanci-po-sluzbie-zatrzymali-agresywna-klientke-taksowki.html>.
- Policjanci zatrzymali dwóch mężczyzn, którzy pobili i okradli kierowcę taksówki*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/194366,Policjanci-zatrzymali-dwoch-mezczyzn-ktorzy-pobili-i-okradli-kierowce-taksowki.html>.
- Policjanci zatrzymali mężczyznę podejrzanego o napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/178305,Policjanci-zatrzymali-mezczyzne-podejrzanego-o-napad-na-taksowkarza.html>.
- Policjantem jest się także po służbie*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/187896,Policjantem-jest-sie-takze-po-sluzbie.html>.
- Policyjny pies wytropił sprawców napadu na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/105474,Policyjny-pies-wytropil-sprawcow-napadu-na-taksowkarza.html>.

- Pościg za sprawcą napadu na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/15858,Po-scig-za-sprawca-napadu-na-taksowkarza.html>.
- Pseudokibice zatrzymani za napady na taksówkarzy*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/151717,Pseudokibice-zatrzymani-za-napady-na-taksowkarzy.html>.
- Recydywista w rękach mundurowych*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/213978,Recydywista-w-rekach-mundurowych.html>.
- Sprawca brutalnego napadu na taksówkarza aresztowany*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/80374,Sprawca-brutalnego-napadu-na-taksowkarza-aresztowany.html>.
- Sprawca napadu na taksówkarza zatrzymany*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/19981,Sprawca-napadu-na-taksowkarza-zatrzymany.html>.
- Sprawca napadu na taksówkarza zatrzymany*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/80819,Sprawca-napadu-na-taksowkarza-zatrzymany.html>.
- Sprawca napadu na taksówkarza i kobietę zatrzymany*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/72925,Sprawca-napadu-na-taksowkarza-i-kobiete-zatrzymany.html>.
- Sprawca napadu rabunkowego na taksówkarza odpowie za usiłowanie zabójstwa*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/204038,Sprawca-napadu-rabunkowego-na-taksowkarza-odpowie-za-usilowanie-zabojstwa.html>.
- Sprawcy napadu na taksówkarza zatrzymani*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/20465,Sprawcy-napadu-na-taksowkarza-zatrzymani.html>.
- Sprawcy napadu na taksówkarza zatrzymani*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/19727,Sprawcy-napadu-na-taksowkarza-zatrzymani.html>.
- Sprawcy napadu na taksówkarza zatrzymani*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/12962,Sprawcy-napadu-na-taksowkarza-zatrzymani.html>.
- Sprawcy napadu na taksówkarza zatrzymani*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/49274,Sprawcy-napadu-na-taksowkarza-zatrzymani.html>.
- Sprawcy napadu na taksówkarza zatrzymani*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/74430,Sprawcy-napadu-na-taksowkarza-zatrzymani.html>.
- Sprawcy pobicia taksówkarza w rękach Policji*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/13146,Sprawcy-pobicia-taksowkarza-w-rekach-policji.html>.
- Sprawcy rozbójów na taksówkarzach zatrzymani*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/111603,Sprawcy-rozbojow-na-taksowkarzach-zatrzymani.html>.
- Szarpał kobietę kierującą taksówką, ukradł pieniądze, próbował wejść przez szyberdach*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/192720,Szarpal-kobiete-kierujaca-taksowka-ukradl-pieniadze-probowal-wejsc-przez-szyberd.html>.
- Ujęty sprawca napadu na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/21503,Ujety-sprawca-napadu-na-taksowkarza.html>.
- Z nożem napadł na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/107855,Z-nozem-napadl-na-taksowkarza.html>.
- Zaatakowali taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/148966,Zaatakowali-takowkarza.html>.
- Zaatakował taksówkarza siekierą*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/50380,Zaatakowal-taksowkarza-siekiera.html>.
- Zagroziła taksówkarzowi nożem. Została zatrzymana przez policyjnych wywiadowców*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/105776,Zagrozila-taksowkarzowi-nozem-Zostala-zatrzymana-przez-policyjnych-wywiadowcow.html>.
- Zamówili kurs i zamiast zapłacić zaatakowali taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/195741,Zamowili-kurs-i-zamiast-zaplacic-zaatakowali-taksowkarza.html>.
- Zarzut za usiłowanie zabójstwa*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/86384,Zarzut-za-usilowanie-zabojstwa.html>.

- Zatrzymani sprawcy napadu na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/68208,Zatrzymani-sprawcy-napadu-na-taksowkarza.html>.
- Zatrzymani sprawcy napadu na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/31729,Zatrzymani-sprawcy-napadu-na-taksowkarza.html>.
- Zatrzymani sprawcy rozboju na taksówkarzu*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/61703,Zatrzymani-sprawcy-rozboju-na-taksowkarzu.html>.
- Zatrzymani za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/55618,Zatrzymani-za-napad-na-taksowkarza.html>.
- Zatrzymani za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/6697,Zatrzymani-za-napad-na-taksowkarza.html>.
- Zatrzymani za rozbój na taksówkarzu. Mogą spędzić nawet 20 lat za kratami*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/238661,Zatrzymani-za-rozboj-na-taksowkarzu-Moga-spedzic-nawet-20-lat-za-kratami.html>.
- Zatrzymanie podejrzanego o napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/17029,Zatrzymanie-podejrzanego-o-napad-na-taksowkarza.html>.
- Zatrzymano 29-latkę podejrzanego o napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/88102,Zatrzymano-29-latka-podejrzanego-o-napad-na-taksowkarza.html>.
- Zatrzymano sprawcę napadu na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/90082,Zatrzymano-sprawce-napadu-na-taksowkarza.html>.
- Zatrzymano sprawcę rozboju na taksówkarzu*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/50018,Zatrzymano-sprawce-rozboju-na-taksowkarzu.html>.
- Zatrzymany m.in. za napad na taksówkę*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/62438,Zatrzymany-min-za-napad-na-taksowke.html>.
- Zatrzymany sprawca napadu na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/61020,Zatrzymany-sprawca-napadu-na-taksowkarza.html>.
- Zatrzymany za brutalny atak na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/5772,Zatrzymany-za-brutalny-atak-na-taksowkarza.html>.
- Zatrzymany za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/11254,Zatrzymany-za-napad-na-taksowkarza.html>.
- Zatrzymany za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/18096,Zatrzymany-za-napad-na-taksowkarza.html>.
- Zatrzymany za napad na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/5206,Zatrzymany-za-napad-na-taksowkarza.html>.
- Zatrzymany za napaść na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/156699,Zatrzymany-za-napasc-na-taksowkarza.html>.
- Zatrzymany za napaść na taksówkarza*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/165025,Zatrzymany-za-napasc-na-taksowkarza.html>.
- Zatrzymany za rozbój na kierowcy taksówki*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/68145,Zatrzymany-za-rozboj-na-kierowcy-taksowki.html>.

Summary

Assaults on taxi drivers in Poland – perpetrators, victims, *modus operandi*

Keywords: criminology, assault on a taxi driver, robbery, *modus operandi*.

Assaults on taxi drivers are a criminological problem in Poland that has not been extensively studied. As users of taxis, members of the public are not always aware of the risks associated with this profession. The aim of this paper is to show the criminological and victimological problems of assaults on taxi drivers. This is done by presenting the demographic and social characteristics of the perpetrators and victims, as well as the methods used to commit the assaults. The research hypothesis for the analyses carried out was as follows: Working as a taxi driver involves a number of safety risks. This hypothesis was confirmed during the course of the study. The risks identified included contact with intoxicated, sometimes aggressive passengers who are not always willing to pay the fare and who treat the taxi driver as an easy prey due to the presence of cash in the car. The method used was document analysis, i.e. analysis of the information contained on the website of the National Police Headquarters in the *News* section under the tab *Attacks on taxi drivers*.

Tomasz Majer

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0003-4630-685X

tomasz.majer@uwm.edu.pl

Procedura zwrotu zobowiązanemu lub wierzycielowi kosztów egzekucyjnych przewidziana art. 64cd ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji

Wstęp

Jednym z wielu obszarów procedury egzekucyjnej w administracji¹, jaki poddany został korekcie wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw², była kwestia zwrotu zobowiązanemu lub wierzycielowi kosztów egzekucyjnych. Zmianie uległa treść art. 64c u.p.e.a., a także został dodany art. 64cd u.p.e.a. Jak wskazano wprost w treści uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej³, zmiany te zmierzały do doprecyzowania procedury zwrotu kosztów egzekucyjnych wraz z odsetkami ustawowymi, jeżeli po pobraniu tych kosztów okazałoby się, że wszczęcie lub prowadzenie egzekucji administracyjnej było niezgodne z prawem⁴. Jak zaznaczono, projektowany

¹ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2505 z późn. zm.), dalej jako u.p.e.a.

² Dz.U. poz. 1553 z późn. zm., która weszła w życie 20 lutego 2021 r.

³ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3379.

⁴ Na złożoność kwestii zwrotu kosztów egzekucyjnych w stanie prawnym poprzedzającym nowelizację z dnia 4 lipca 2019 r. wskazał m.in. NSA w wyroku z 13 sierpnia 2014 r. sygn. akt II FSK 2025/12. „Zestawienie treści normatywnej, zawartej w § 3 i § 7 art. 64c u.p.e.a., wyraźnie wskazuje na to, że pierwszy z tych przepisów formułuje warunki obciążenia kosztami egzekucyjnymi wierzyciela, a drugi – określa proceduralne ramy rozstrzygnięcia w tej kwestii. Organ egzekucyjny rozstrzyga zatem w sprawie kosztów egzekucyjnych postanowieniem wydawanym na podstawie art. 64c § 7 u.p.e.a., w oparciu o reguły określone w art. 64c § 3 u.p.e.a. Ten ostatni przepis nie stanowi więc samodzielnej podstawy formalnej rozstrzygnięcia. Jakkolwiek zatem możliwe jest dokonanie zwrotu zobowiązanemu pobranych od niego kosztów egzekucyjnych bez wydawania

przepis (art. 64cd u.p.e.a.) rozszerzać miał dotychczasową regulację zawartą w art. 64c § 3 ustawy⁵ o możliwość zwrotu wierzycielowi kosztów egzekucyjnych w sytuacji przewidzianej w hipotezie projektowanego art. 64cd § 1 u.p.e.a. Jednocześnie wyraźnie wykluczono możliwość zwrotu kosztów egzekucyjnych wierzycielowi, jeżeli to on spowodował niezgodne z prawem wszczęcie lub prowadzenie egzekucji administracyjnej.

W niniejszym artykule na pierwszy plan zostanie wysunięta kwestia procedury rozstrzygnięcia w przedmiocie zwrotu kosztów egzekucyjnych, jej odrębność od procedury obciążenia wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami egzekucyjnymi oraz kwestia zaskarżalności rozstrzygnięcia w przedmiocie zwrotu kosztów egzekucyjnych.

Choć w orzecznictwie⁶ i w doktrynie podejmowano temat ponoszenia przez zobowiązanego lub wierzyciela kosztów egzekucyjnych, procedury ich ustalania i zaskarżalności⁷, to wobec zmian legislacyjnych niezbędna jest ponowna analiza tego zagadnienia.

Już na początku można postawić tezę badawczą, że procedura zwrotu kosztów egzekucyjnych i ewentualnego obciążenia wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami egzekucyjnymi są odrębne i niezależne od siebie.

stosownego postanowienia (w szczególności wtedy, gdy kosztami tymi nie obciąża się wierzyciela, a organ egzekucyjny stwierdza okoliczność wszczęcia i prowadzenia egzekucji niezgodnie z prawem), w sytuacji sporu między zobowiązanym a organem egzekucyjnym, dotyczącego rozłożenia ciężaru kosztów egzekucyjnych, podstawę prawną wydawanego w tej sytuacji postanowienia stanowi art. 64c § 7 u.p.e.a.". Podobnie: wyrok WSA w Gdańsku z 11 maja 2021 r., sygn. akt I SA/Gd 1550/19.

⁵ Obowiązująca przed 20 lutego 2021 r. w brzmieniu: „art. 64c §3 Jeżeli po pobraniu od zobowiązanego należności z tytułu kosztów egzekucyjnych okaże się, że wszczęcie i prowadzenie egzekucji było niezgodne z prawem, należności te, wraz z naliczonymi od dnia ich pobrania odsetkami ustawowymi, organ egzekucyjny zwraca zobowiązanemu, a jeżeli niezgodnemu z prawem wszczęcie i prowadzenie egzekucji spowodował wierzyciel, obciąża nimi wierzyciela”.

⁶ Wyroki NSA: z 18 grudnia 2023 r., sygn. akt III FSK 641/22; z 24 maja 2023 r., sygn. akt I GSK 979/19; z 7 kwietnia 2021 r., sygn. akt III FSK 2957/21; z 7 grudnia 2018 r., sygn. akt II FSK 3473/16; wyrok WSA w Olsztynie z 31 maja 2023 r. sygn. akt I SA/Ol 152/23.

⁷ J. Augustyn, *Niestuszenie pobrane koszty egzekucji można odzyskać*, „Prawo i Podatki” 2014, nr 11, s. 6–7; W. Grześkiewicz, *Zasady obciążenia kosztami postępowania egzekucyjnego w administracji*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 4, s. 25–36; H. Kmiecik, *Koszty postępowania egzekucyjnego obciążające wierzyciela*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2019, nr 11, s. 28–33; D. Szubielska, *Koszty egzekucyjne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji po wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Podatkowy” 2017, nr 5, s. 45–49; T. Lichtarski, *Niezgodność z prawem egzekucji a odpowiedzialność zobowiązanego za koszty egzekucyjne w świetle ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 4, s. 102–110; K. Żychliński, *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 czerwca 2018 r., II FSK 1610/16*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 2, s. 125–132; T. Majer, *Skutki zakresowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r. dla ustalania opłat egzekucyjnych. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2020, nr 9(2), s. 204–222; W. Piątek, *Zakończenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 1, s. 141; S. Kopacz, *Zwrot kosztów egzekucyjnych w przypadku niezgodnego z prawem wszczęcia i prowadzenia egzekucji*, „Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2019, nr 3, s. 27.

Z powyższą tezą powiązana jest kwestia zaskarżalności obu postanowień: w sprawie zwrotu kosztów egzekucyjnych i obciążenia wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami egzekucyjnymi wraz z ustawowymi odsetkami. W przypadku pierwszego z rozstrzygnięć ustawodawca wskazał jedynie, że na postanowienie w sprawie zwrotu kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami przysługuje zażalenie, nie wskazując wprost ograniczeń podmiotowych. W art. 64 cd § 7 *expressis verbis* wskazano natomiast, że na postanowienie w sprawie obciążenia wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami egzekucyjnymi wraz z ustawowymi odsetkami wierzycielowi przysługuje zażalenie. Legitymacja skargowa jest zatem w tym przypadku wyraźnie ograniczona. Należy zatem postawić tezę, że istnieje możliwość takiej wykładni art. 64 cd § 6 i 7, która duplikuje możliwość kwestionowania przez wierzyciela swojej odpowiedzialności za koszty egzekucyjne, zarówno na etapie wydania postanowienia w sprawie zwrotu kosztów egzekucyjnych, jak i postanowienia o obciążeniu wierzyciela. Jednocześnie taką należy jednak wykluczyć.

Jak każda teza badawcza, również ta wskazana wyżej, wymaga przeprowadzenia analiz prawnych, posługując się metodami właściwymi dla danej dyscypliny, a w przypadku niniejszego artykułu – nauk prawnych. Podstawową metodą, jaką zastosowano w niniejszym artykule, jest metoda dogmatyczno-prawna. Z punktu widzenia tematu oraz postawionej tezy badawczej nie ma potrzeby posługiwania się metodą prawnoporównawczą, bowiem podejmowane zagadnienie procedury zwrotu zobowiązanemu lub wierzycielowi kosztów egzekucyjnych jest zagadnieniem prawa krajowego. Z uwagi na ograniczenia objętości formy artykułu metodę historyczno-prawną zastosowano jedynie w niewielkim zakresie, gdy wymagało tego wykazanie kierunku zmian wprowadzonych przez ustawodawcę.

Przesłanki i procedura zwrotu kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami

Analiza prezentowanego zagadnienia zostanie rozpoczęta od krótkiej refleksji nad samą procedurą zwrotu kosztów egzekucyjnych i jej głównych przesłanek. Zaznaczenia wymaga, że zgodnie z obowiązującymi regulacjami u.p.e.a. zasadą jest ponoszenie kosztów egzekucyjnych przez zobowiązanego⁸. Zasada ta może jednak doznawać wyjątków. Tak należy traktować sytuacje, w której koszty egzekucyjne obciążać będą wierzyciela, co przewidziane zostało w art. 64c § 3 u.p.e.a. W każdym z powyższych przypadków, tj. obciążenia zobowiązane-

⁸ Zgodnie z brzmieniem art. 64c § 2 u.p.e.a. koszty egzekucyjne obciążają zobowiązanego. Pokrycie przez wierzyciela kosztów egzekucyjnych powstałych w postępowaniu egzekucyjnym umorzonym z przyczyny określonej w art. 59 § 2 nie stanowi przeszkody w dochodzeniu tych kosztów od zobowiązanego, na wniosek tego wierzyciela, w ponownie wszczętej egzekucji administracyjnej.

go, jak również wierzyciela, koszty egzekucyjne uiszczane są na rzecz organu egzekucyjnego. Prawodawca przewidział jednak sytuacje, w których ciężary te (koszty egzekucyjne) zwrócone zostaną na rzecz ich płatnika odpowiednio: zobowiązanego lub wierzyciela. Zgodnie z brzmieniem art. 64cd § 1 u.p.e.a. jeżeli po wyegzekwowaniu lub uzyskaniu kosztów egzekucyjnych okaże się, że wszczęcie lub prowadzenie postępowania egzekucyjnego było niezgodne z prawem, w szczególności jeżeli w chwili wyegzekwowania lub uzyskania kosztów egzekucyjnych postępowanie egzekucyjne podlegało umorzeniu, organ egzekucyjny, który zakończył postępowanie egzekucyjne, zwraca zobowiązanemu lub wierzycielowi wyegzekwowane lub uzyskane koszty egzekucyjne wraz z ustawowymi odsetkami naliczonymi od dnia ich wyegzekwowania lub uzyskania do dnia obciążenia rachunku bankowego organu egzekucyjnego przekazywanymi środkami pieniężnymi. Jak słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, warunkiem zwrotu kosztów egzekucyjnych jest pobór tych kosztów egzekucyjnych w szczególnych okolicznościach danej sprawy. Mianowicie dotyczy to sytuacji, w której „wszczęcie lub prowadzenie egzekucji było niezgodne z prawem”⁹. Istnieją zatem dwie pozytywne przesłanki dokonania zwrotu pobranie kosztów egzekucyjnych przez organ oraz niezgodne z prawem wszczęcie lub prowadzenie postępowania egzekucyjnego¹⁰.

Rozpoznanie przez organ egzekucyjny zasadności ewentualnego zwrotu kosztów egzekucyjnych nastąpić może zarówno na wniosek, jak i z urzędu¹¹. Należy domniemywać, że nawet w sytuacji braku wniosku uprawnionego podmiotu (zobowiązanego lub wierzyciela), w razie ziszczenia się przesłanek pozytywnych, organ egzekucyjny zobowiązany będzie zwrócić koszty egzekucyjne¹². Działanie

⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z 19 września 2023 r., sygn. akt I SA/Gd 606/23, CBOSA.

¹⁰ WSA w Łodzi w wyroku z 26 września 2024 r., sygn. akt III SA/Łd 448/24, CBOSA, dokonując wykładni art. 64cd § 1, zwrócił uwagę, że „podstawą (a zarazem obowiązkiem dla organu) zwrotu zobowiązanemu wyegzekwowanych kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami jest okoliczność, że wszczęcie lub prowadzenie postępowania egzekucyjnego było niezgodne z prawem. Chodzi tutaj o wszelakie niezgodności z prawem. Natomiast ustawodawca jedynie po przecinku wskazuje na przykład takiej niezgodności, tzn. »jeżeli w chwili wyegzekwowania lub uzyskania kosztów egzekucyjnych postępowanie egzekucyjne podlegało umorzeniu«. O tym, że jest to tylko jedna z możliwych niezgodności z prawem świadczy – umieszczony po przecinku – zwrot »w szczególności«, który poprzedza fragment zacytowany w poprzednim akapicie. Podstawą zwrotu wyegzekwowanych lub uzyskanych kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami jest (i musi być) każda (jakakolwiek) niezgodność z prawem dotycząca wszczęcia lub prowadzenia postępowania egzekucyjnego, która zostanie ujawniona po wyegzekwowaniu lub uzyskaniu kosztów egzekucyjnych”.

¹¹ Wynika to nie tylko z brzmienia ustaw, ale i ze stanowiska WSA w Łodzi, który wprost wskazał, iż podstawą (a zarazem obowiązkiem dla organu) zwrotu zobowiązanemu wyegzekwowanych kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami jest okoliczność, że wszczęcie lub prowadzenie postępowania egzekucyjnego było niezgodne z prawem. Zob. *ibidem*.

¹² R. Talaga słusznie wskazał, że ustawodawca wykreował wręcz dwa tryby zwrotu kosztów postępowania „z urzędu, jak i na wniosek podmiotu zainteresowanego uzyskaniem środków finansowych nienależnie pobranych w ramach postępowania egzekucyjnego” – zob. R. Talaga, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, 2024, Legalis, komentarz do art. 64cd.

to ma co do zasady charakter czynności materialno-technicznej¹³. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach, procedura zwrotu kosztów egzekucyjnych uruchomiona przez organ egzekucyjny ma charakter etapowy¹⁴. W pierwszej kolejności organ egzekucyjny zawiadamia podmiot, na rzecz którego zostały przekazane środki finansowe, o dokonaniu tej czynności. Takie zawiadomienie wydawane jest zarówno, gdy zwrotu kosztów egzekucyjnych dokonano z urzędu, jak również wtedy, gdy zostało ono dokonane na wniosek zobowiązanego bądź wierzyciela. Obowiązek dokonania tej czynności aktualizuje się zaś niezwłocznie¹⁵ po wystąpieniu jednej z trzech wskazanych w art. 64cd § 3 u.p.e.a. okoliczności, tj. niezwłocznie po dniu:

1) w którym postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego stało się ostateczne;

2) wyegzekwowania lub wykonania obowiązku, w tym zapłaty należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie, kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych, a w przypadku wyegzekwowania tego obowiązku w egzekucji z nieruchomości – po dniu, w którym postanowienie o przyznaniu własności nieruchomości stało się ostateczne;

3) uzyskania przez organ egzekucyjny informacji o uchyleniu albo stwierdzeniu nieważności orzeczenia stanowiącego podstawę wystawienia tytułu wykonawczego lub postanowienia o nadaniu temu orzeczeniu rygoru natychmiastowej wykonalności.

Zwrot kosztów postępowania nastąpi zatem w razie kumulatywnego ziszczenia się przesłanek pozytywnych określonych w art. 64cd § 1 (pobrania kosztów, naruszenia zasady legalności) oraz jednego z warunków temporalnych określonego w art. 64cd § 3 u.p.e.a. Wówczas organ egzekucyjny z urzędu lub w konsekwencji rozpoznania wniosku winien niezwłocznie dokonać zwrotu kosztów egzekucyjnych¹⁶.

Biorąc pod uwagę treść art. 64cd §4 u.p.e.a., zawiadomienie doręczane jest tylko beneficjentowi zwrotu, alternatywnie wierzycielowi lub zobowiązanemu. Czynność ta otwiera bieg 14-dniowego terminu do złożenia wniosku o wydanie postanowienia w sprawie zwrotu kosztów egzekucyjnych¹⁷. Należy przyjąć, że uprawnienie to dotyczyć będzie wyłącznie adresata zawiadomienia. Tylko wo-

¹³ Ł. Sadkowski, *Zmiany w kosztach postępowania egzekucyjnego w administracji*, Warszawa 2020, s. 78.

¹⁴ Wyrok WSA w Kielcach z 4 lipca 2023 r., sygn. akt I SA/Ke 196/23.

¹⁵ Już w projekcie ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw wskazano, że „zwrot kosztów egzekucyjnych nastąpi niezwłocznie na wniosek zobowiązanego, wierzyciela albo z urzędu. Za jak najszybszym zwrotem kosztów egzekucyjnych z urzędu przemawia bowiem konieczność naliczenia i wypłaty odsetek ustawowych od dnia pobrania kosztów egzekucyjnych do dnia obciążenia rachunku bankowego organu egzekucyjnego przekazywanymi środkami pieniężnymi” – druk sejmowy nr 3379, Sejm VIII kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3379> (data dostępu: 30.03.2024).

¹⁶ Wyrok WSA w Lublinie z 6 marca 2024 r., sygn. akt I SA/Lu 676/23.

¹⁷ Art. 64cd § 5 pkt 1 u.p.e.a.

bec niego, z chwilą zaistnienia skutku doręczenia zawiadomienia, rozpocznie bieg termin do złożenia żądania dotyczącego wydania postanowienia, o którym mowa w art. 64cd §6 u.p.e.a.¹⁸

Trzeba podkreślić, że wydanie przez organ egzekucyjny postanowienia w przedmiocie zwrotu (ewentualnie odmowy) kosztów egzekucyjnych stanowi działanie – w pewnym stopniu ekstraordynaryjne – uzależnione od wystąpienia jednej z dwóch wskazanych przez ustawodawcę w art. 64cd § 5 u.p.e.a. przesłanek. W pierwszym przypadku organ egzekucyjny wydaje postanowienie w sprawie zwrotu kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami na wniosek adresata zawiadomienia (zobowiązany lub wierzyciel) w sytuacji, gdy ten w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia zakwestionuje wysokość zwróconych kosztów egzekucyjnych lub ustawowych odsetek wynikającą z zawiadomienia¹⁹. Drugą z okoliczności jest sytuacja, gdy wniosek zobowiązanego lub wierzyciela o zwrot kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami nie został przez organ zaakceptowany.

Mając na uwadze powyższe, należy przyjąć, że w każdym przypadku, gdy organ odmówi zwrotu kosztów egzekucyjnych, choćby w części, zobowiązany jest z urzędu do wydania postanowienia (z pominięciem etapu zawiadomienia)²⁰. W przypadku dokonania zwrotu kosztów egzekucyjnych postanowienie

¹⁸ T. Majer, *Zaskarżalność rozstrzygnięcia o zwrocie zobowiązanemu kosztów egzekucyjnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Radca Prawny ZN” 2024, nr 2, s. 32.

¹⁹ Termin jest terminem zawitym o charakterze materialnoprawnym. Bezskuteczny upływ tego terminu, wobec braku stosownego żądania uprawnionego podmiotu, powoduje niedopuszczalność rozstrzygnięcia kwestii kosztów egzekucyjnych. Uprawnienie zobowiązanego po jego upływie wygasa, a termin nie podlega przywróceniu. Taki charakter terminu przyjąć można z uwagi na jego podobieństwo do terminu złożenia wniosku o wydanie postanowienia o kosztach egzekucyjnych przewidzianego art. 64c § 7 u.p.e.a. w brzmieniu: „Organ egzekucyjny wydaje postanowienie w sprawie kosztów egzekucyjnych na wniosek wierzyciela lub zobowiązanego, złożony w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o wysokości kosztów egzekucyjnych, o którym mowa w § 6a. Na postanowienie to przysługuje zażalenie” obowiązującym do 20 lutego 2021 r., tj. do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1553 z późn. zm.). Charakter terminu przewidzianego art. 64c § 7 u.p.e.a. (w brzmieniu do 20 lutego 2021 r.) określił m.in. wyrok WSA w Gliwicach z 17 lutego 2021 r., sygn. akt I SA/Gl 1516/20. Pogląd ten *per analogiam* przenieść można na art. 64cd § 5 pkt 1.

²⁰ Pominięcie etapu zawiadomienia wydaje się zasadne wobec faktu, że w tym przypadku nie określono terminu jaki upływa między zawiadomieniem o zwrocie kosztów, a wnioskiem o wydanie postanowienia w przedmiocie zwrotu kosztów egzekucyjnych. W przypadku odmowy od razu materializuje się przesłanka wydania postanowienia, tj. przewidziana art. 64cd § 5 pkt 2 odmowa uwzględnienia wniosku. Ponadto w art. 64 cd § 4 jest mowa o zawiadomieniu o zwrocie kosztów, nie zaś o odmowie zwrotu. Pogląd, wskazujący, że w sytuacji gdy wniosek o zwrot kosztów egzekucyjnych nie może zostać uwzględniony, organ nie przesyła zawiadomienia, lecz od razu wydaje postanowienie przewidziane art. 64cd § 6, wyraził również Ł. Sadkowski. Patrz Ł. Sadkowski, op. cit., s. 78. Na konieczność wydania postanowienia zwrócono uwagę również w projekcie ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3379, Sejm VIII kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3379> (data dostępu: 30.03.2024).

wydawane jest zaś tylko na wniosek beneficjenta zwrotu (gdy ten kwestionuje wysokość zwróconych kosztów). Odnosząc się do kwestii zaskarżalności tegoż rozstrzygnięcia, prawodawca poprzestał na sformułowaniu: „na postanowienie w sprawie zwrotu kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami przysługuje zażalenie”, nie precyzując podmiotów, którym służy prawo złożenia tego środka zaskarżenia. Uprawnienie to winno jednak zostać zawężone do beneficjenta zwrotu. Wynika to chociażby z faktu, że zawiadomienie o zwrocie kosztów postępowania doręczane jest alternatywnie zobowiązanemu lub wierzycielowi (tj. ewentualnemu beneficjentowi zwrotu). Termin przewidziany na złożenie wniosku dotyczącego wydania postanowienia biegnie zatem tylko dla adresata zawiadomienia²¹. W konsekwencji tylko ten podmiot może wystąpić o wydanie postanowienia przewidzianego art. 64 cd § 5 pkt 1²². W przypadku odmowy zwrotu kosztów egzekucyjnych pomijany jest etap zawiadomienia, a organ stosownie do art. 64 cd § 5 pkt 2 od razu wydaje postanowienie. Podobnie jak zawiadomienie o zwrocie kosztów egzekucyjnych (przewidziane art. 64cd §4 u.p.e.a.), powinno być ono kierowane do wnioskodawcy²³. W konsekwencji również legitymacja do złożenia zażalenia dotyczyć winna alternatywnie zobowiązanego lub wierzyciela (podmiotu, na którego rzecz dokonany miał być zwrot). Nie ma bowiem racjonalnych przesłanek, aby w toku tego postępowania wpadkowego zmieniać jego zakres podmiotowy, zależnie od faktu, czy wniosek o zwrot kosztów będzie rozpoznany pozytywnie, czy negatywnie. Należy bowiem zauważyć, że w przypadku pozytywnego rozpoznania wniosku jedynie beneficjent zwrotu otrzyma zawiadomienie²⁴. Brak jest argumentów, by w sytuacji negatywnego rozpoznania wniosku o zwrot kosztów egzekucyjnych rozszerzyć zakres podmiotowy tegoż postępowania i rozstrzygnięcie doręczyć zarówno zobowiązanemu, jak i wierzycielowi, a także umożliwić obu podmiotom ewentualne zaskarżenie postanowienia²⁵.

W dalszej kolejności trzeba zwrócić uwagę na granice sprawy dotyczącej zwrotu kosztów egzekucyjnych. W ramach prowadzonego postępowania usta-

²¹ Wyrok WSA w Kielcach z 4 lipca 2023 r., sygn. akt I SA/Ke 196/23, CBOSA. W przywoływanym wyroku sąd wyraźnie wskazał, że „doręczenie takiego zawiadomienia otwiera bieg terminu do złożenia wniosku o wydanie postanowienia w sprawie zwrotu kosztów egzekucyjnych. Organ egzekucyjny ma obowiązek wydać stosowne postanowienie w sprawie zwrotu kosztów po złożeniu w ustawowym terminie wniosku, którym zakwestionowano wysokość zwróconych środków”.

²² Skoro bieg terminu do złożenia wniosku otworzył się i zamknął dla adresata zawiadomienia, to wniosek złożony przez każdy inny podmiot – abstrahując od prawa do jego złożenia – obciążony będzie wadą złożenia go z naruszeniem terminu.

²³ Wydaje się, że postanowienie o odmowie zwrotu kosztów egzekucyjnych nie będzie wydawane w przypadku działania organu egzekucyjnego z urzędu. Ten, nie dostrzegając przesłanek zwrotu, nie zainicjuje po prostu działań w trybie art. 64cd u.p.e.a.

²⁴ Art. 64cd § 4 u.p.e.a.: Jednocześnie ze zwrotem kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami zawiadamia się o tym zwrocie odpowiednio zobowiązanego lub wierzyciela.

²⁵ Szerzej: T. Majer, *Zaskarżalność rozstrzygnięcia...*, s. 32.

lone muszą być zatem kolejno następujące przesłanki: fakt pobrania przez organ kosztów egzekucyjnych, a następnie naruszenie zasady legalności wszczęcia lub prowadzenia postępowania. Dopiero kumulatywne spełnienie obu przesłanek pozwala ustalić obowiązek zwrotu kosztów postępowania egzekucyjnego. Samo pojęcie niezgodności z prawem nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę. Należy jednak przyjąć, że chodzi tu właśnie o naruszenia zasady legalizmu przez organ w stopniu mającym znaczenie dla istoty sprawy, tj. zainicjowania lub prowadzenia postępowania egzekucyjnego²⁶. Z całą pewnością kryterium temu odpowiadają wady będące przesłankami: zarzutów składanych w trybie art. 33 u.p.e.a., umorzenia postępowania egzekucyjnego (art. 59 u.p.e.a), ewentualnie okoliczności, jakie objęte są obowiązkiem informacyjnym wierzyciela (art. 32aa u.p.e.a.). Przykłady te nie stanowią jednak zbioru zamkniętego, wręcz przeciwnie – orzecznictwo postuluje szeroką interpretację pojęcia „niezgodność z prawem”, o której mowa zarówno w art. 64c § 3 u.p.e.a., jak i w art. 64cd § 1 u.p.e.a. Powinno ono obejmować nie tylko ułomności czynności wierzyciela lub organu egzekucyjnego, ale także wady dotyczące podstawy prawnej samej egzekucji²⁷. Istotą przepisu art. 64cd §1 w zw. z § 3 jest wykreowanie możliwości wyrównania uszczuplenia majątku zobowiązanego (wierzyciela) spowodowanego wadliwymi działaniami egzekucyjnymi państwa wobec tegoż dłużnika, zmierzającymi do wypełnienia przez niego obowiązku, który nie znajdował oparcia w przepisach

²⁶ Przez „niezgodność z prawem” należy rozumieć nie tylko czynności wierzyciela lub organu egzekucyjnego, ale również podstawy prawnej egzekucji. Wprost wskazał na to WSA w Poznaniu w wyroku z 14 kwietnia 2023 r., sygn. akt III SA/Po 1193/22. WSA w Łodzi, dokonując wykładni art. 64cd § 1, zwrócił natomiast uwagę, że „podstawą (a zarazem obowiązkiem dla organu) zwrotu zobowiązanemu wyegzekwowanych kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami jest okoliczność, że wszczęcie lub prowadzenie postępowania egzekucyjnego było niezgodne z prawem. Chodzi tutaj o wszelakie niezgodności z prawem. Natomiast ustawodawca jedynie po przecinku wskazuje na przykład takiej niezgodności, tzn. »jeżeli w chwili wyegzekwowania lub uzyskania kosztów egzekucyjnych postępowanie egzekucyjne podlegało umorzeniu«. O tym, że jest to tylko jedna z możliwych niezgodności z prawem świadczy – umieszczony po przecinku – zwrot »w szczególności«, który poprzedza fragment zacytowany w poprzednim akapicie. Podstawą zwrotu wyegzekwowanych lub uzyskanych kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami jest (i musi być) każda (jakakolwiek) niezgodność z prawem dotycząca wszczęcia lub prowadzenia postępowania egzekucyjnego, która zostanie ujawniona po wyegzekwaniu lub uzyskaniu kosztów egzekucyjnych” – zob. wyrok WSA w Łodzi z 26 września 2024 r., sygn. akt III SA/Łd 448/24, CBOSA.

²⁷ Wyrok NSA z 7 czerwca 2018 r., sygn. akt II FSK 1610/16, z glosą aprobującą K. Żychlińskiego, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 2, s. 125–132; a także wcześniejsze wyroki NSA: z 30 listopada 2016 r., sygn. akt II FSK 3282/14; z 25 maja 2017 r., sygn. akt II FSK 1178/15 i sygn. akt II FSK 1179/15; z 3 sierpnia 2017 r., sygn. akt II FSK 1887/15; z 20 października 2017 r., sygn. akt II FSK 2672/15; z 10 listopada 2017 r., sygn. akt II FSK 2876/15, zapadłe w realiach prawnych z przed nowelizacji 4 lipca 2019 r., a także wyroki WSA w Poznaniu z 14 czerwca 2023 r., sygn. akt III SA/Po 83/23; z 25 maja 2023 r., sygn. akt III SA/Po 1139/22; z 14 kwietnia 2023 r., sygn. akt III SA/Po 1193/22, wydane już w aktualnie obowiązującym stanie prawnym i odnoszące się do art. 64cd.

prawa²⁸. Zwązająca interpretacja tego przepisu byłaby zatem niezgodna z konstytucyjnie chronionym prawem własności (art. 64 Konstytucji RP), które to prawo winno być szczególnie chronione (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP). Nie należy przy tym ograniczać stwierdzenia wszczęcia egzekucji z naruszeniem prawa tylko do sytuacji, w których „niezgodność z prawem” stwierdzona zostanie na podstawie zapadłego w późniejszym czasie orzeczenia eliminującego decyzję stanowiącą podstawę wystawienia tytułu wykonawczego ze skutkiem *ex tunc*, tj. decyzji stwierdzającej nieważność decyzji wymiarowej. Zasadne będzie tu również stwierdzenie wydania takiego aktu z naruszeniem prawa²⁹.

Co do zasady na tym etapie postępowania (ustalania zwrotu kosztów egzekucyjnych) nie podlega analizie kwestia podmiotu powodującego to naruszenie. Wyjątek stanowi tu zasada sformułowana w art. 64cd § 2, która wyklucza zwrot kosztów egzekucyjnych wierzycielowi, jeżeli niezgodne z prawem wszczęcie lub prowadzenie egzekucji administracyjnej spowodował ten wierzyciel. Kwestia odpowiedzialności wierzyciela za niezgodne z prawem wszczęcie lub prowadzenie postępowania egzekucyjnego inkorporowana jest wówczas (wyjątkowo) w granice postępowania dotyczącego zwrotu kosztów. W innych przypadkach kwestia odpowiedzialności za prowadzenie postępowania egzekucyjnego niejako siłą rzeczy jest obecna w toku czynienia ustaleń faktycznych i prawnych, ale nie ma znaczenia z punktu widzenia ustalenia obowiązku zwrotu kosztów egzekucyjnych. Należy powtórzyć, że ten etap postępowania zmierza do ustalenia naruszenia zasady legalności wszczęcia lub prowadzenia postępowania egzekucyjnego, a nie przypisania odpowiedzialności za ten błąd konkretnemu podmiotowi.

Powyższe stanowić będzie dodatkowy argument przemawiający za ustaleniem wąskiego katalogu podmiotów uprawnionych do zaskarżenia postanowienia o zwrocie kosztów egzekucyjnych. Ewentualne ustalenie obowiązku zwrotu kosztów egzekucyjnych na rzecz zobowiązanego nie przesądza jeszcze o odpowiedzialności wierzyciela. Dopiero w kolejnym kroku organ egzekucyjny ustala ewentualną odpowiedzialność wierzyciela i obciąża go kosztami.

²⁸ Przepis art. 64cd § 1 u.p.e.a. należy odczytywać w ten sposób, że uchylene decyzji będącej podstawą wystawienia tytułu wykonawczego i prowadzenia egzekucji administracyjnej, skutkuje obowiązkiem zwrotu przez organ egzekucyjny wyegzekwowanych kosztów egzekucyjnych, jedynie w sytuacji, gdy wycofanie decyzji z obrotu prawnego jest skutkiem stwierdzenia braku jej legalności, powodującego niezgodne z prawem wszczęcie i prowadzenie na jej podstawie postępowania egzekucyjnego – tak: wyrok WSA w Gdańsku z 19 września 2023 r., sygn. akt I SA/Gd 606/23, CBOŚA.

²⁹ Wyrok WSA w Olsztynie z 31 maja 2023 r., sygn. akt I SA/Ol 152/23.

Obciążenie wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami egzekucyjnymi

Należy dostrzec, że w obowiązującym stanie prawnym istnieją w istocie dwa odrębne tryby obciążania wierzyciela kosztami egzekucyjnymi. Pierwszy tryb, ogólny, mający oparcie w art. 64c u.p.e.a., przewiduje niejako „pierwotne” obciążenie wierzyciela kosztami egzekucyjnymi, gdy te nie mogły być ściągnięte od zobowiązanego (z przyczyn faktycznych lub prawnych)³⁰. Drugi tryb, przewidziany w art. 64cd § 7 u.p.e.a., ma charakter szczególny (wtórny) i dotyczy wyłącznie obciążenia wierzyciela zwróconymi przez organ egzekucyjny zobowiązanemu kosztami, gdy wykluczone zostanie, że niezgodne z prawem wszczęcie lub prowadzenie egzekucji administracyjnej spowodował organ egzekucyjny. W istocie, jak wskazał Andrzej Bielski, rodzi to po stronie organu egzekucyjnego quasi-roszczenie regresowe wobec wierzyciela³¹. To realizowane jest jednak w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w oparciu o jej art. 64cd § 7 u.p.e.a.

Mając na uwadze powyższe, trzeba zaznaczyć, że wstępnym warunkiem prowadzenia postępowania regulowanego art. 64cd § 7 u.p.e.a. dotyczącego obciążenia wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami egzekucyjnymi jest właśnie dokonanie ich zwrotu. Ustawodawca przewidział zatem określoną sekwencję działań procesowych. W pierwszej kolejności ustalany jest w oparciu o odrębną podstawę prawną obowiązek zwrotu kosztów postępowania na rzecz zobowiązanego, warunkowany naruszeniem prawa które towarzyszy wszczęciu bądź prowadzeniu postępowania egzekucyjnego. Dopiero po dokonaniu tej czynności wierzyciel może zostać obciążony wyłącznie kosztami pobranymi, a następnie zwróconymi zobowiązanemu, nie zaś wszystkimi kosztami egzekucyjnymi naliczonymi w toku prowadzonego postępowania egzekucyjnego³². Obciążając wierzyciela kosztami egzekucyjnymi zwróconymi zobowiązanemu, nie określa się ponownie wysokości kosztów egzekucyjnych w niniejszym postępowaniu, a jedynie obciąża się wierzyciela kwotą kosztów, co ma wynikać wprost z treści art. 64cd § 7 u.p.e.a.³³

³⁰ Szerzej: H. Kmieciak, *Koszty postępowania egzekucyjnego obciążające wierzyciela*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2019, nr 11, s. 28–33; P.M. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, 2023, Lex, art. 64c.

³¹ A. Bielski, *Egzekucja administracyjna należności pieniężnych po zmianach*, Warszawa 2021, s. 231.

³² Wyrok WSA w Olsztynie z 13 marca 2024 r., sygn. akt I SA/Ol 58/24. Ponadto z treści art. 64cd § 7 u.p.e.a. wynika, że organ egzekucyjny obciąża, w formie postanowienia, wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami egzekucyjnymi wraz z ustawowymi odsetkami. Tym samym z wykładni literalnej ww. przepisu wynika, że wierzyciel może zostać obciążany kosztami postępowania egzekucyjnego wraz z odsetkami ustawowymi w kwocie nie wyższej niż ta, która została zwrócona zobowiązanemu. Zob. też wyrok WSA we Wrocławiu z 25 stycznia 2024 r., sygn. akt I SA/Wr 113/23, CBOSA.

³³ Wyrok WSA w Olsztynie z 13 marca 2024 r., sygn. akt I SA/Ol 58/24, CBOSA.

Postępowanie to (dotyczące wtórnego obciążenia wierzyciela) organ egzekucyjny wszczyna z urzędu. Ma zatem możliwość – gdy odpowiedzialność za naruszenie zasady legalności prowadzenia postępowania egzekucyjnego w oczywisty sposób obciąża organ egzekucyjny – zaniechania uruchomienia tego trybu. Na tym etapie postępowania oceniana jest bowiem tylko odpowiedzialność wierzyciela za wszczęcie lub prowadzenie postępowania z naruszeniem prawa, warunkująca obciążenie go zwróconymi zobowiązanemu kwotami³⁴. Dopiero wydane w oparciu o art. 64cd § 7 postanowienie organu egzekucyjnego generuje po stronie wierzyciela odpowiedzialność finansową za zwrócone zobowiązanemu koszty egzekucyjne. Wynika to wprost z brzmienia art. 64cd § 7 zdanie pierwsze: „Organ egzekucyjny obciąża, w formie postanowienia, wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami egzekucyjnymi wraz z ustawowymi odsetkami”. To ten akt stanowić będzie przy tym podstawę egzekucji tych kwot od wierzyciela, gdyby ten nie uiścił ich dobrowolnie³⁵. Zaznaczenia wymaga, że zgodnie z brzmieniem art. 64cd § 8 u.p.e.a. należności te (pokryte przez wierzyciela lub od niego wyegzekwowane) przypadają na rzecz organu egzekucyjnego, który dokonał zwrotu.

W kontekście zaskarżalności postanowienia w przedmiocie zwrotu kosztów egzekucyjnych oraz postanowienia o obciążeniu wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami egzekucyjnymi należy wskazać na pogląd Piotra Przybysza, dotyczący ustrojowo-prawnych determinantów środków prawnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Według autora charakterystyczną cechą polskiego postępowania egzekucyjnego w administracji jest różnicowanie na podstawie kryterium podmiotowego zakresu uprawnień do wnoszenia środków prawnych³⁶. Zdaniem autora różnicowanie stopnia udziału w postępowaniu egzekucyjnym (jego uczestników) jest okolicznością uzasadniającą różnicowanie uprawnień do wnoszenia środków prawnych. Badacz postawił tezę, że zarzut niekonstytucyjności różnicowania zakresu legitymacji skargowej uczestników czynności egzekucyjnej lub postępowania egzekucyjnego można odeprzeć, wskazując, że legitymacja skargowa jest oparta na koncepcji *gravamen*, a nie na konstrukcji interesu prawnego. Jakkolwiek wszyscy uczestnicy określonej czynności egzekucyjnej lub postępowania egzekucyj-

³⁴ W istocie zaś badaniu podlega przesłanka negatywna, tj. wykluczone musi zostać, że niezgodne z prawem wszczęcie lub prowadzenie egzekucji administracyjnej spowodował organ egzekucyjny.

³⁵ Wierzyciel obciążony kosztami egzekucyjnymi zwróconymi przez organ egzekucyjny zobowiązanemu wraz z ustawowymi odsetkami jest zobowiązany do zapłaty powyższej należności pieniężnej organowi egzekucyjnemu w terminie 14 dni. Zob. projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3379, Sejm VIII kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.druk.xsp?nr=3379> (data dostępu: 30.03.2024).

³⁶ P. Przybysz, *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012, s. 82 i nast.

nego posiadają interes prawny w sprawie weryfikacji prawidłowości konkretnej czynności egzekucyjnej lub egzekucji, to legitymacja skargowa będzie przysługiwać jedynie tym z nich, co do których można twierdzić w sposób obiektywnie uzasadniony, że działanie organu egzekucyjnego narusza ich prawa i wyrządza im szkodę³⁷. Autor zwrócił również uwagę, że cechą obowiązującej regulacji jest także to, iż ustawodawca z góry wyklucza lub zakłada istnienie *gravamen* w stosunku do określonych podmiotów, przypisując im prawo wniesienia środka zaskarżenia (przykładem może być art. 64cd § 7 – przyp. T.M).

W powyższym kontekście należy powtórzyć, że źródłem finansowej odpowiedzialności wierzyciela za koszty postępowania egzekucyjnego zwrócone zobowiązanemu jest postanowienie wydane w oparciu o art. 64cd § 7 u.p.e.a. Ustawodawca przyznał przy tym wprost wierzycielowi możliwość kwestionowania tego aktu w drodze zażalenia (art. 64cd §7 zdanie drugie). Źródłem przypisania wierzycielowi odpowiedzialności za koszty nie jest sam zwrot kosztów postępowania egzekucyjnego – ten obciąża bowiem organ egzekucyjny, który dopiero następnie weryfikuje, czy zasadne jest przeniesienie tych ciężarów na wierzyciela³⁸.

Sygnalizowana etapowość postępowania w sprawie zwrotu zobowiązanemu (wierzycielowi) kosztów egzekucyjnych sprzyja ochronie praw jego poszczególnych uczestników. Należy przyjąć, że w fazie ustalania zwrotu kosztów egzekucyjnych prawo do kwestionowania rozstrzygnięcia w tej materii przysługuje tylko potencjalnemu beneficjentowi zwrotu (zobowiązanemu lub wierzycielowi). Nie dochodzi wówczas do ustalenia ewentualnej odpowiedzialności wierzyciela za dokonany zwrot. Brak po jego stronie legitymacji skargowej nie godzi w jego możliwości obrony lub zabezpieczenia własnych interesów ekonomicznych. Dopiero w przypadku wydania postanowienia opartego o art. 64cd § 7 u.p.e.a. obciążającego wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami egzekucyjnymi wraz z odsetkami ustawowymi ten zyskuje legitymację do kwestionowania ww. rozstrzygnięcia w drodze zażalenia. Rozszerzająca wykładnia kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia środka zaskarżenia przewidzianego art. 64cd § 6 (w sprawie zwrotu kosztów egzekucyjnych) i zaliczenie doń wierzyciela prowadziłyby do zachwiania równości stron procesowych. O ile zobowiązany mógłby kwestionować negatywne dla siebie rozstrzygnięcie tylko w jednej fazie postępowania, to wierzyciel zyskiwałby szansę korzystania z środków zaskarżenia w dwóch kolejnych jego etapach.

Należy jednak dostrzec argument przemawiający za możliwością kwestionowania postanowienia o zwrocie kosztów egzekucyjnych zobowiązanemu przez wierzyciela. Brak bowiem w istocie tożsamości przedmiotowej postępowania prowadzącego do wydania rozstrzygnięcia w oparciu o art. 64cd § 4 i postępo-

³⁷ Ibidem.

³⁸ T. Majer, *Zaskarżalność rozstrzygnięcia...*, s. 34.

wania zmierzającego do obciążenia wierzyciela kosztami egzekucyjnymi, tj. prowadzonego w oparciu o art. 64 cd § 7 u.p.e.a. W pierwszym oceniane jest ewentualne prowadzenie lub wszczęcie postępowania egzekucyjnego z naruszeniem prawa. Zwrot kosztów egzekucyjnych zobowiązanemu potwierdza fakt naruszenia zasady legalności w postępowaniu egzekucyjnym. W postępowaniu prowadzonym w oparciu o art. 64 cd § 7 u.p.e.a. organ wykluczyć musi odpowiedzialność organu egzekucyjnego w tym zakresie. Wierzyciel, wnosząc zażalenie, o którym mowa w art. 64 cd § 7 zdanie drugie, nie neguje w istocie samego naruszenia prawa, jakie towarzyszyło wszczęciu lub prowadzeniu egzekucji. Ocenie podlega zatem jedynie przypisanie określonego podmiotowi odpowiedzialności za naruszenie prawa. Przesłanką negatywną obciążenia wierzyciela jest ustalenie, że niezgodne z prawem wszczęcie lub prowadzenie egzekucji administracyjnej spowodował organ egzekucyjny. Wierzyciel pozbawiony jest niejako możliwości wejścia w spor co do samej kwestii prowadzenia postępowania egzekucyjnego z naruszeniem prawa. Można jednak dążyć do takiej wykładni przepisu, która nie prowadziłaby do powstania sygnalizowanej luki³⁹. Przesłanką negatywną obciążenia wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami jest ustalenie, że niezgodne z prawem wszczęcie lub prowadzenie egzekucji administracyjnej spowodował organ egzekucyjny. Należy przyjąć, że wierzyciel, ekskulpując od odpowiedzialności, negować będzie kwalifikację jego działań lub zaniechań jako naruszenia prawa. Wierzyciel nie będzie odnosił się do naruszenia zasady legalności w toku postępowania egzekucyjnego *in genere*, lecz wąsko, do takiej kwalifikacji jego aktywności. Wówczas nawet jeśli już ustalono naruszenie zasady legalności w toku postępowania egzekucyjnego, to siłą rzeczy przypisane będzie musiało zostać organowi egzekucyjnemu.

Podsumowanie

W świetle poczynionych analiz można stwierdzić, że postawiona we wstępie teza badawcza została potwierdzona. Procedura zwrotu kosztów egzekucyjnych i ewentualnego obciążenia wierzyciela zwróconymi zobowiązanemu kosztami egzekucyjnymi są odrębne i niezależne od siebie, różny jest również krąg podmiotów uprawnionych do zaskarżania rozstrzygnięć w obu postępowaniach. W przypadku postanowienia o zwrocie lub odmowie zwrotu kosztów postępowania egzekucyjnego uprawniony do wniesienia zażalenia jest tylko beneficjent zwrotu, odpowiednio zobowiązany lub wierzyciel. Różnicowanie kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia środka zaskarżenia nie stano-

³⁹ Zgodnie z utrwalonymi zasadami wykładni nie wolno interpretować przepisów prawa w sposób prowadzący do luk – tak: L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 149.

wi jednak zabiegu wyjątkowego⁴⁰. Może być ono traktowane jako instrument sprzyjający realizacji idei sprawiedliwości proceduralnej⁴¹. W przypadku postanowienia dotyczącego obciążenia wierzyciela zwróconymi zobowiązaniem kosztami egzekucyjnymi wraz z ustawowymi odsetkami w art. 64cd § 7 *expressis verbis* wskazano, że na postanowienie w sprawie obciążenia wierzyciela zwróconymi zobowiązaniem kosztami egzekucyjnymi wraz z ustawowymi odsetkami tylko wierzycielowi przysługuje zażalenie.

Należy wskazać, że ustawodawca w sposób skuteczny doprecyzował procedurę zwrotu zobowiązaniem lub wierzycielowi kosztów egzekucyjnych, co było sygnalizowane jako jeden z celów ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw. Wyraźne rozgraniczenie postępowania w zakresie zwrotu kosztów postępowania egzekucyjnego i obciążenia wierzyciela kosztami egzekucyjnymi ocenione winno być jednoznacznie pozytywnie. Przed wejściem w życie wspomnianych zmian art. 64c §3 u.p.e.a. regulował dwie instytucje: zwrot kosztów

⁴⁰ Ustalając krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia środka zaskarżenia przewidzianego art. 64 cd § 6 i dokonując w tym zakresie interpretacji zwięzającej, korespondującej z istotą i funkcją przepisu, można odwołać się również do doświadczeń interpretacji art. 259 p.p.s.a. i kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia sprzeciwu od zarządzeń lub postanowień w sprawach z zakresu prawa pomocy wydawanych przez referendarza sądowego. Tu także poprzestanie na wykładni językowej art. 259 § 1 p.p.s.a. generować mogło wątpliwości, czy rozstrzygnięcia w zakresie prawa pomocy zaskarżane mogą być przez wnioskodawcę, czy też szerszy krąg podmiotów. Treść cytowanego przepisu „strona albo adwokat, radca prawny, doradca podatkowy lub rzecznik patentowy mogą wnieść do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego sprzeciw w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia zarządzenia lub postanowienia” nie jest bowiem jednoznaczna. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem doktryny i orzecznictwa użytego w przepisie pojęcia „strona” nie można rozciągać na wszystkie strony postępowania sądowoadministracyjnego, a słowo to należy rozumieć jako stronę postępowania w przedmiocie prawa pomocy. Sygnalizowane wątpliwości co do kręgu podmiotów uprawnionych do zaskarżenia rozstrzygnięcia referendarza w sposób ostateczny przecięte zostały dopiero wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. zmieniającej ustawę Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawę Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która dodała do art. 252 p.p.s.a. § 3 w brzmieniu: „Postanowienie co do przyznania lub odmowy przyznania prawa pomocy doręcza się stronie, która złożyła wniosek. Zażalenie na to postanowienie przysługuje wyłącznie wnioskodawcy”. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na rysujące się analogie w zakresie komunikowania rozstrzygnięć dotyczących zwrotu pobranych kosztów egzekucyjnych. Postanowienie o przyznaniu, cofnięciu, odmowie przyznania prawa pomocy albo umorzeniu postępowania w sprawie przyznania prawa pomocy doręcza się stronie, która złożyła wniosek. O zwrocie kosztów egzekucyjnych zawiadamiany jest odpowiednio zobowiązany lub wierzyciel. Postanowienie w zakresie zwrotu kosztów wydaje się zaś na wniosek złożony nie później niż w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, jeżeli zobowiązany lub wierzyciel kwestionuje wysokość zwróconych kosztów egzekucyjnych lub ustawowych odsetek wynikającą z zawiadomienia. Tym samym bieg terminu do złożenia wniosku w przedmiocie wydania postanowienia dotyczącego zwrotu kosztów postępowania egzekucyjnego biegnie wyłącznie wobec adresata zawiadomienia. Należy przyjąć, że przekłada się to na prawo do późniejszego zgłoszenia zażalenia.

⁴¹ Przykładem może być możliwość zaskarżenia tylko odmowy przywrócenia terminu, z pominięciem możliwości kwestionowania postanowienia o przywrócenia terminu (art. 59 § 1 k.p.a.).

egzekucyjnych zobowiązanemu oraz ewentualne obciążenie kosztami wierzyciela⁴². Lakoniczność tej regulacji prowadziła do sytuacji, w której środki zaskarżenia od rozstrzygnięcia w przedmiocie zwrotu kosztów egzekucyjnych zobowiązanemu wywodził sam wierzyciel⁴³. Aktualne brzmienie ustawy egzekucyjnej, choć cały czas niedoskonałe, wyraźnie rozdziela oba postępowania i odrębnie reguluje tryb działania organów. Jednocześnie zasadne wydaje się doprecyzowani wyrażonej w art. 64cd § 6 regulacji, wskazującej na zaskarżalność postanowienia w sprawie zwrotu kosztów egzekucyjnych wraz z ustawowymi odsetkami w drodze zażalenia, tak by środki zaskarżenia dostępny był tylko potencjalnemu beneficjentowi zwrotu.

Wykaz literatury

- Augustyn J., *Niesłusznie pobrane koszty egzekucji można odzyskać*, „Prawo i Podatki” 2014, nr 11.
- Bielski A., *Egzekucja administracyjna należności pieniężnych po zmianach*, C.H. Beck, Warszawa 2021.
- Grześkiewicz W., *Zasady obciążenia kosztami postępowania egzekucyjnego w administracji*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 4.
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, 2024, Legalis.
- Kmieciak H., *Koszty postępowania egzekucyjnego obciążające wierzyciela*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2019, nr 11.
- Kopacz S., *Zwrot kosztów egzekucyjnych w przypadku niezgodnego z prawem wszczęcia i prowadzenia egzekucji*, „Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2019, nr 3.
- Lichtarski T., *Niezgodność z prawem egzekucji a odpowiedzialność zobowiązanego za koszty egzekucyjne w świetle ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 4.
- Majer T., *Skutki zakresowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r. dla ustalania opłat egzekucyjnych. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2020, nr 9(2).
- Majer T., *Zaskarżalność rozstrzygnięcia o zwrocie zobowiązanemu kosztów egzekucyjnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Radca Prawny ZN” 2024, nr 2.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, TNOiK, Toruń 2010.
- Piątek W., *Zakończenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 1.
- Przybysz P., *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, 2023, Lex.
- Sadkowski Ł., *Zmiany w kosztach postępowania egzekucyjnego w administracji*, C.H. Beck, Warszawa 2020.

⁴² Wyrok NSA z 21 grudnia 2022 r., sygn. akt III FSK 135/21; wyrok WSA w Olsztynie z 31 maja 2023 r., sygn. akt I SA/OI 152/23.

⁴³ Wyrok WSA w Olsztynie z 31 maja 2023 r., sygn. akt I SA/OI 152/23.

Szubielska D., *Koszty egzekucyjne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji po wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Podatkowy” 2017, nr 5.
Żychliński K., *Głosa do wyroku NSA z dnia 7 czerwca 2018 r., II FSK 1610/16*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 2.

Summary

The procedure for reimbursing enforcement costs to the debtor or creditor as provided in Article 64cd of the Act of 17 June 1966 on Enforcement Proceedings in administration

Keywords: administrative enforcement, procedure, creditor, costs, reimbursement of enforcement costs.

Conducting enforcement proceedings involves costs that are charged to the obligor. However, if the initiation or conduct of enforcement proceedings was unlawful, charging the costs of such proceedings is also unjustified, and the burdens already recovered should be returned. Due to the insufficient regulation regarding the procedure for reimbursement of collected enforcement costs, the legislator decided to supplement the Act of June 17, 1966, on enforcement proceedings in administration with Art. 64 cont. The new provision is an extension of the existing regulation contained in Art. 64c § 3 of the Act regarding the possibility of reimbursement of enforcement costs. The purpose of this article was, first, to discuss the current procedure for the reimbursement of enforcement costs as well as charging the creditor with the reimbursed enforcement costs to the obligor. Another, no less important, goal of the author was to demonstrate that the procedure for the reimbursement of enforcement costs and the possible charging of enforcement costs to the obligated party are separate and independent of each other. The author also sought to demonstrate that the group of entities entitled to appeal against decisions in both proceedings is different. In the event of a decision to refund or refuse to refund the costs of enforcement proceedings, only the beneficiary of the refund, the obligor or the creditor, respectively, is entitled to file a complaint. Only the creditor may appeal against the decision to charge the creditor with the costs reimbursed to the obligor. The above-mentioned theses were confirmed, and the author's basic conclusion is the need to apply a restrictive interpretation of Art. 64cd § 6.

Michał Mariański

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0001-6212-914X

michal.marianski@uwm.edu.pl

Jakub Szczupakowski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0009-0007-6589-9175

jakub.szczupakowski@uwm.edu.pl

Rola *soft law* w zakresie MDR na przykładzie tzw. objaśnień podatkowych. Analiza prawno-porównawcza

Wstęp

Dyrektywa Rady (UE) 2018/822 z dnia 25 maja 2018 r., zwana dyrektywą DAC6¹, wprowadziła do europejskich porządków prawnych szereg nowych i dotąd niespotykanych obowiązków informacyjnych, które odnoszą się do przekazywania organom podatkowym danych o planowanych, udostępnianych lub wdrażanych schematach podatkowych. Celem tych regulacji było ograniczenie potencjalnie agresywnego planowania podatkowego. Niemniej jednak sposób implementacji ww. dyrektywy do krajowych porządków prawnych spowodowało wiele wątpliwości interpretacyjnych.

W ramach niniejszej publikacji autorzy zanalizują kwestie tzw. objaśnień podatkowych, które miały za zadanie wspomóc podmioty objęte obowiązkiem raportowania we właściwym zrozumieniu treści nowych regulacji. Owe objaśnienia stanowią bowiem element tzw. miękkiego prawa (*soft law*), które coraz częściej jest wykorzystywane w różnych gałęziach prawa, niejako wyręczając ustawodawcę z konieczności nowelizacji wprowadzanych regulacji. W doktrynie pojawiają się liczne publikacje wskazujące wiele problemów związanych ze stosowaniem schematów podatkowych. Podnosi się w szczególności, że implementacja instytucji obowiązkowego raportowania schematów podatkowych

¹ Dyrektywa Rady (UE) 2018/822 z dnia 25 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania w odniesieniu do podlegających zgłoszeniu uzgodnień transgranicznych (Dz.U. UE L 139 z 5.6.2018).

było jedną z najbardziej kontrowersyjnych zmian w prawie podatkowym w ostatnich latach². Ponadto wskazywano, że może ona naruszać zarówno zasadę określoności prawa podatkowego, jak i standardy konstytucyjne dotyczące uchwalania przepisów podatkowych oraz dyrektywy nakładania obowiązków i ograniczeń w wykonywaniu konstytucyjnych wolności i praw obywateli³. Wątpliwości budzi również sam sposób implementacji dyrektywy MDR⁴ i to mimo słusznego jej celu, jakim jest przeciwdziałanie agresywnej optymalizacji opodatkowania⁵. Istotne wątpliwości budzi również kwestia zgodności z Konstytucją schematów podatkowych⁶ czy też Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej⁷, w szczególności w aspekcie wprowadzania wyjątku od obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej przez doradców podatkowych, bez precyzyjnego określenia przesłanek i trybu tego zwolnienia. Kwestie te są na tyle istotne, że były przedmiotem analizy orzecznictwa zarówno na poziomie europejskim⁸, jak i na poziomie krajowym⁹.

Tym samym aby móc w pełni ocenić rolę i charakter objaśnień podatkowych w zakresie schematów podatkowych, analizie poddano tę kwestię zarówno w prawie polskim, jak i w prawie francuskim. Wybór prawa francuskiego jako elementu analizy porównawczej uzasadniony jest nie tylko faktem, że w przeszłości polski ustawodawca inspirował się wielokrotnie rozwiązaniami francuskimi, ale przede wszystkim coraz częściej pojawiającymi się współcześnie inspiracjami w tym zakresie. O ile zatem kwestie wpływu regulacji cywilistycznych¹⁰ nie budzą wątpliwości, to coraz częściej wskazuje się na potencjalny wpływ również francuskich regulacji z zakresu lokalnego prawa podatko-

² J. Kalus, P. Szymczyk, *MDR: rola wspomagającego w zakresie obowiązkowego raportowania schematu podatkowego*, „Przegląd Podatkowy” 2022, nr 7, s. 37 i nast.

³ A. Mariański, A. Michalak, *Wprowadzenie obowiązku raportowania schematów podatkowych. Analiza prawno-konstytucyjna*, „Przegląd Podatkowy” 2020, nr 8, s. 30 i nast.

⁴ A. Ladziński, D. Wasiluk, *O nieprawidłowej implementacji dyrektywy 2018/822 (MDR) i jej konsekwencjach*, „Przegląd Podatkowy” 2019, nr 5, s. 9 i nast.

⁵ D. Nazimek, *Raportowanie schematów podatkowych w Polsce jako odpowiedź na międzynarodowe standardy przeciwdziałania agresywnej optymalizacji podatkowej*, „Przegląd Podatkowy” 2022, nr 6, s. 8 i nast.

⁶ E. Drozdowski, *Głos w debacie konstytucyjnej nad raportowaniem schematów podatkowych*, „Państwo i Prawo” 2023, nr 9, s. 80 i nast.

⁷ A. Franczak, *Raportowanie schematów podatkowych niezgodne z Konstytucją, ale zgodne z Kartą Praw Podstawowych UE? Uwagi na tle wyroku TK z 23.07.2024 r., K 13/20, i wyroku TS z 29.07.2024 r., C-623/22*, „Przegląd Podatkowy” 2024, nr 11, s. 31 i nast.

⁸ Eadem, *Zwolnienie z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej w zakresie raportowania schematów podatkowych narusza art. 7 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Uwagi na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 8.12.2022 r., C-694/20, Orde van Vlaamse Balies i in.*, „Przegląd Podatkowy” 2023, nr 4, s. 8 i nast.

⁹ K. Kopyściańska, *MDR przedmiotem interpretacji indywidualnych. Glosa aprobująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 lutego 2022 r. (III FSK 4150/21)*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 7–8, s. 184 i nast.

¹⁰ M. Lemonnier, M. Mariański, J.J. Zięty, *Ewolucja koncepcji papieru wartościowego w prawie polskim i francuskim*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2011, nr 8, s. 43 i nast.

wego¹¹, kontroli finansów publicznych¹² czy też systemu prawa podatkowego w ogólności¹³.

Zastosowana przez autorów metoda porównawcza w odniesieniu do analizy objaśnień podatkowych w zakresie MDR pozwala ukazać charakter tych nienormatywnych aktów w perspektywie szerszej niż tylko krajowa. Z uwagi na powyższe, sposób postrzegania tych objaśnień uwidoczniłoby się z perspektywy ponadnarodowej, co może przyczynić się do wystosowania bardziej kompletnych wniosków. Prawo porównawcze, jako odpowiednik wywodzącego się z systemu *common law* sformułowania *comparative law*, nie jest jedynie metodą badawczą, lecz może być postrzegane jako cały zespół interdyscyplinarnych badań wynikających z zastosowania metody komparatystycznego podejścia do nauki¹⁴ (stąd często stosuje się również określenie komparatystyka prawnicza, jako nauka o zasadach porównywania różnych systemów prawnych)¹⁵.

Tym samym w ramach niniejszej pracy, stosując się do zasad komparatystyki prawniczej, autorzy porównują wybrany aspekt polskiego i francuskiego systemu prawnego, dokonując przywołania oryginalnego brzmienia francuskojęzycznych zwrotów. Owe przywołanie oryginalnego brzmienia sformułowań obcojęzycznych pozwoli na dokonanie ich tłumaczenie w sensie funkcjonalnym, tzn. jako odpowiedników wybranych polskich instytucji, a nie w sensie dosłownym, mogącym niejednokrotnie wprowadzać w błąd. Powyższe jest zgodne z francuską teorią *droit comparé*, która za cel stawia sobie poprawę krajowych regulacji prawnych w danej materii poprzez ich odniesienie do zagranicznych odpowiedników¹⁶. Powyższe badania mogą służyć również legitymizacji danych rozwiązań krajowych przez ukazanie ich kompatybilności z zagranicznymi odpowiednikami lub też ostatecznemu zaniechaniu i krytyce danych rozwiązań krajowych, jako nieprzystających do standardów w danej dziedzinie wyznaczonych przez inne państwa¹⁷. Powyższe jest o tyle istotne, zwłaszcza na gruncie postępującego zjawiska optymalizacji podatkowej, że

¹¹ M. Mariański, *Inne obowiązkowe podatki gminne we Francji według francuskiego Generalnego Kodeksu Podatków*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2021, t. 29, s. 193 i nast.

¹² L. Budner-Iwanicka, M. Mariański, *Podstawy prawne funkcjonowania izb obrachunkowych w Polsce i we Francji. Wybrane aspekty prawnoporównawcze*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, nr 63, s. 243; M. Mariański, *Kontrola finansów publicznych w prawie francuskim. Wybrane aspekty instytucjonalne*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2023, nr 2, z. 28, s. 215 i nast.

¹³ M. Popławski, B. Pahl, M. Mariański, *Wpływ francuskiego Trybunału Konstytucyjnego (Conseil constitutionnel) na krajowy system podatkowy. Analiza na przykładzie podatku od bardzo wysokich dochodów (taxe sur les très hauts revenus)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 5, s. 327 i nast.

¹⁴ I. Szymczak, *Metoda nauki o porównywaniu systemów prawnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, nr 3, s. 37.

¹⁵ R. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, Warszawa 2008, s. 25 i nast.

¹⁶ Y.-M. Laithier, *Droit comparé*, Paryż 2014, s. 21.

¹⁷ *Ibidem*, s. 22.

coraz powszechniejsze jest zjawisko tzw. konkurencji systemów prawnych, które powoduje wypieranie lub brak wyboru przez podmioty gospodarcze systemów prawnych, w których funkcjonują rozwiązania obiektywnie gorsze niż w innych państwach¹⁸.

Objaśnienia podatkowe w zakresie MDR wydane we Francji

Wspomniana dyrektywa 2018/822 została we Francji implementowana do systemu prawa krajowego ordonansem nr 2019/1068 z dnia 21 października 2019 r.¹⁹, którego dyspozycje weszły w życie 1 lipca 2020 r. Owy ordonans wprowadził do francuskiego generalnego kodeksu podatków (fr. *Code général des impôts*) grupę nowych artykułów, tzn. art. 1649AD–1649AH. Artykuły te nakładały na zainteresowanych pośredników lub podatników obowiązek zgłaszania administracji wszelkich uzgodnień transgranicznych, o ile spełniały one określone warunki. Co istotne, szczegółowe kwestie związane ze schematami podatkowymi zostały następnie doprecyzowane w dekreście nr 2020-270 z dnia 17 marca 2020 r., dotyczącym ustalenia informacji zawartych w zgłoszeniu porozumienia transgranicznego, o którym mowa w artykule 1649AD ogólnego kodeksu podatkowego²⁰. Mając jednak na uwadze ograniczenia i kryzys związany z pandemią koronawirusa oraz w związku z dyrektywą 2020/876 z czerwca 2020 r.²¹, wspomniany ordonans 2019-1068 został zmodyfikowany ustawą 2020-935 z dnia 20 lipca 2020 r.²², której celem było przesunięcie wejścia w życie nowych przepisów dotyczących MDR.

W wyniku przesunięcia wejścia w życie pierwotnych terminów wynikających z dyrektywy 2018/822 porozumienia transgraniczne, których pierwszy etap został zrealizowany od 25 czerwca 2018 r. do 30 czerwca 2020 r., zostały objęte obowiązkiem zgłoszenia najpóźniej do 28 lutego 2021 r. Dodatkowo uzgodnienia transgraniczne udostępnione do realizacji lub gotowe do wdroże-

¹⁸ M. Mariański, *Le phénomène de régulation indirecte comme l'un des éléments clés influençant la formation de la spécificité du marché financier moderne*, „Studia Prawnoustrojowe” 2023, nr 60, s. 265.

¹⁹ Fr. l'ordonnance n° 2019-1068 du 21 octobre 2019 relative à l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration (Dz.U. JORF n° 0246 du 22 octobre 2019).

²⁰ Fr. décret n° 2020-270 du 17 mars 2020 fixant les informations contenues dans la déclaration d'un dispositif transfrontière mentionnée à l'article 1649 AD du code général des impôts (Dz.U. JORF n° 0068 du 19 mars 2020).

²¹ Dyrektywa Rady (UE) 2020/876 z dnia 24 czerwca 2020 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w celu uwzględnienia pilnej potrzeby odroczenia niektórych terminów przekazywania i wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania z powodu pandemii COVID-19.

²² Fr. loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 (Dz.U. JORF n° 0187 du 31 juillet 2020).

nia lub takie, dla których pierwszy etap ich realizacji zakończył się od 1 lipca 2020 r. do 31 grudnia 2020 r., a także uzgodnienia, dla których pośrednicy świadczyli bezpośrednio lub za pośrednictwem innych osób, pomoc lub poradę od 1 lipca 2020 r. do 31 grudnia 2020 r., zostały objęte obowiązkiem zgłoszenia w terminie 30 dni od 1 stycznia 2021, tzn. nie później niż do 30 stycznia 2021 r.

Konieczność doprecyzowania wielu kwestii związanych z MDR skutkowa-ła wydaniem 9 marca 2020 r. oficjalnych objaśnień, które były kolejno aktualizowane 29 kwietnia 2020 r. i 25 listopada 2020 r. Owe objaśnienia w oryginalnym brzmieniu określano mianem *Cahier des charges DAC6 (Guide utilisateur)*, a ich kolejne wersje umieszczano na podstronie francuskiego Ministerstwa Finansów²³.

Aktualnie obowiązująca wersja objaśnień *Cahier des charges DAC6* posiada dopisek V2.0 i obowiązuje od 1 września 2021 r. Co istotne, na wspomnianej podstronie francuskiego Ministerstwa Finansów widnieją również wcześniejsze wersje objaśnień, w tym wersja oznaczona jako 1.4, obowiązująca do 14 czerwca 2021 r., oraz wersja 1.5, obowiązująca od 15 czerwca 2021 r. do 31 sierpnia 2021 r.

Treść francuskiego dokumentu objaśnień podatkowych odnoszących się do MDR w aktualnej wersji liczy 96 stron i podzielona jest na pięć zasadniczych części. W części pierwszej *Wprowadzenie* (fr. *Introduction*), zawarto sześć podpunktów, takich jak: ramy prawne, cele wprowadzenia objaśnień, główne zmiany w obecnej wersji, podmioty zainteresowane objaśnieniami, dokumenty referencyjne oraz skróty i akronimy. W części drugiej *Warunki składania plików w ramach DAC6* (fr. *Mofalités de dépôt des fichiers DAC6*) również zastosowano podział na część podpunktów. W tym zakresie wyodrębniono kolejno: zasady nazewnictwa plików, tworzenie pliku .xml, format kompresji plików, szyfrowanie plików, zarządzanie kluczami szyfrującymi oraz kwestie dotyczące technicznego potwierdzenia otrzymania depozytu. Część trzecia objaśnień podatkowych *Opis danych* (fr. *Description des données*) stanowi najbardziej rozbudowany fragment analizowanego dokumentu. Pięć zasadniczych wyodrębnionych podpunktów dotyczy w tym zakresie kolejno: zgłaszających, danych podatnika, pośredników, opisu narzędzi oraz wspólnych danych. Ostatni podpunkt 3.4.5 *Wspólne dane* został rozbity na dziewiętnaście odrębnych kwestii, które dotyczą w szczególności: osoby fizycznej lub prawnej oraz nieznanego innego podmiotu, adresu podmiotów, typowej kwoty oraz kwoty nieznanego co do rodzaju, firmy powiązanej, statusu zgłaszającego, włączeń państw członkowskich, schematu organizacyjnego oraz znaczników i ich listy. Czwarta część objaśnień w zakresie MDR odnosi się do raportu biznesowego (fr. *Compte-rendu métier*), gdzie w poszczególnych podpunktach wyjaśniono kolejno metodykę i procedury, reguły nazewnictwa oraz całą strukturę modelowego raportu z wyodręb-

²³ <https://www.impots.gouv.fr/cahier-des-charges> (data dostępu: 18.12.2024).

nieniem nagłówek oraz części właściwej. Ostatnia, piąta część *Cahier des charges DAC6* dotyczy załączników niezbędnych przy zgłaszaniu schematów podatkowych. W tym fragmencie objaśnień wskazano definicję schematu XML, doprecyzowano dozwolone znaki, przedstawiono tzw. klucz szyfrujący, zasady kontroli oraz na koniec podano przykłady deklaracji i raportów CRM.

Warto podkreślić, że francuski ustawodawca opisał wprost cel wprowadzenia przedmiotowych objaśnień, którym było dostarczenie zwartego podręcznika użytkownika dla utworzenia i złożenia plików związanych z systemem raportowania DAC6. Aby ten cel osiągnąć, objaśnienia napisane są w sposób, który szczegółowo oraz jasnym językiem zawiera informacje, które należy gromadzić zgodnie ze schematem XML DAC6 w celu ich masowego przekazania organom podatkowym. Schemat XML deklaracji krajowej został opracowany przez Generalną Dyрекcyję ds. Finansów Publicznych²⁴ na podstawie specyfikacji uzgodnionych na poziomie wspólnotowym. Tworząc dany plik, należy wziąć pod uwagę szereg krajowych zasad walidacji, które w objaśnieniach są wykazane. Tym samym lektura przedmiotowych objaśnień podatkowych pozwala na przekazywanie uzgodnień transgranicznych, którym mają podlegać oświadczenia osób prawnych lub podmiotów przyłączających się do portalu profesjonalista korzystający ze standardowego pliku XML za pośrednictwem portalu <https://www.impots.gouv.fr>. Dodatkowo wyjaśnione jest generowanie numeru identyfikacyjnego deklaracji (identyfikator ujawnienia lub deklaracja referencyjna) i wygenerowanie numeru identyfikacyjnego zadeklarowanego urzędnika (identyfikator aranżacji lub numer referencyjny urzędnika), przesyłanie raportu biznesowego (CRM), zawierającego deklarację i zadeklarowany numer identyfikacyjny urzędnika, albo raport o błędach.

Warto również zaznaczyć, że każda kolejna wersja zawiera wykaz podstawowych zmian w objaśnieniach – obecnie obowiązująca wersja zawiera cztery podstawowe modyfikacje. Pierwszą jest wprowadzenie atrybutu „nieznany” (fr. *inconnu*) dla niektórych elementów, które jako takie mogą być oznaczone, gdy osoba zgłaszająca nie zna, nie kontroluje ani nie posiada wymaganych informacji. Drugą zmianą jest wprowadzenie nowych wymagań, gdyż niektóre elementy obowiązkowe lub opcjonalne zostały zmienione na „obowiązkowe, unikalne” lub „opcjonalny, pojedynczy”, co zabrania dwukrotnego wpisania tej samej odpowiedzi dla elementu powtarzalnego. Trzecia modyfikacja w ramach objaśnień dotyczy zmiany wymagań dotyczących niektórych elementów, które początkowo były opcjonalne, a stały się obowiązkowe (np. numer identyfikacji podatkowej). Ostatnia czwarta aktualizacja wiąże się z ewolucją procedur kontrolnych poprzez dodanie procedur od DR_5 do CR_10, modyfikację kontroli CID_6 i CID_7 oraz usunięcie uprzednio obowiązującej procedury kontrolnej CIR_9.

²⁴ La direction générale des Finances publiques.

Objaśnienia podatkowe w zakresie MDR wydane w Polsce

Dyrektywa DAC6 została w Polsce częściowo implementowana do systemu prawa krajowego na podstawie przepisu art. 3 pkt 22 tzw. ustawy wprowadzającej²⁵, który wszedł w życie 1 stycznia 2019 r. Wspomniany przepis wprowadził do ustawy Ordynacja podatkowa²⁶ w dziale III *Zobowiązania podatkowe* nowy rozdział 11a zatytułowany *Informacje o schematach podatkowych* (art. 86a–86o o.p.).

Wprowadzone przepisy MDR dotyczą w szczególności: określenia organu podatkowego, do którego są kierowane informacje o schematach podatkowych; określenia definicji schematu podatkowego oraz przesłanek raportowania; wskazania kręgu podmiotów obowiązanych do przekazywania informacji; sposobu i terminu raportowania; zakresu raportowanych informacji oraz konsekwencji karnych skarbowych niewypełnienia tego obowiązku przez podmioty zobowiązane.

Niemniej jednak niejasność powyższych regulacji prawnych, konieczność wyjaśnienia niezbędnych pojęć z zakresu regulacji MDR, które zostały dodane ustawą wprowadzającą, przedstawienie sposobu postępowania dla prawidłowego spełnienia obowiązków informacyjnych o schematach podatkowych, a także to, iż przepisy MDR nie występowały dotychczas w polskim systemie prawa podatkowego, skutkowały wydaniem przez Ministra Finansów 31 stycznia 2019 r. objaśnień podatkowych²⁷ na podstawie art. 14a § 1 pkt 2 o.p. w celu pisemnego przedstawienia kierunku interpretacji tych przepisów. Co istotne, zastosowanie się przez podatnika w danym okresie rozliczeniowym do objaśnień podatkowych powoduje objęcie go ochroną przewidzianą w art. 14k–14m o.p.

W objaśnieniach podatkowych wskazano, że dokument ten stanowi rozwinięcie projektu objaśnień, który został przedstawiony do konsultacji 21 grudnia 2018 r. Podkreślono, że w ramach konsultacji partnerzy społeczni mieli możliwość zgłaszania konkretnych uwag do treści tego projektu, zaś uwagi te zostały wzięte pod uwagę w trakcie procesu redagowania objaśnień. Warto dodać, że w objaśnieniach podatkowych podkreślono, że ewentualne opóźnienia dotyczące realizacji obowiązków informacyjnych na gruncie prze-

²⁵ Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2193), dalej jako ustawa wprowadzająca.

²⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2023 r., poz. 2383 ze zm.), dalej jako o.p.

²⁷ *Objaśnienia podatkowe z 31 stycznia 2019 r. – Informacje o schematach podatkowych (MDR)*, s. 1–102, wydane na podstawie art. 14a § 1 pkt 2 o.p., dalej jako objaśnienia podatkowe, <https://www.podatki.gov.pl/media/4417/obja%C5%9Bnienia-podatkowe-mdr-z-dnia-31-01-2019.pdf> (data dostępu: 18.12.2024).

pisów MDR nie będą rodziły negatywnych konsekwencji dla podmiotów zobowiązanych pod warunkiem, że obowiązki te zostaną prawidłowo wykonane do dnia 28 lutego 2019 r. Z kolei w przypadku prawidłowego wykonania opóźnionych obowiązków informacyjnych od 1 marca 2019 r. do 30 kwietnia 2019 r., opóźnienia te będą traktowane jako przypadki mniejszej wagi.

W doktrynie²⁸ słusznie zakwestionowano powyższe stwierdzenie, zaznaczając, że rozbudowanie w ten sposób funkcji ochronnej objaśnień podatkowych w stosunku do ich wzorca uregulowanego w ogólnym prawie podatkowym oznacza naruszenie konstytucyjnego standardu praworządności. Minister Finansów jest obowiązany do działania na podstawie i w granicach obowiązującego prawa, albowiem nie ma kompetencji do nadawania objaśnieniom podatkowy formy aktu prawnego ani nie może za ich pomocą wprowadzać, modyfikować, znosić żadnego ustawowego obowiązku lub uprawnienia. Podkreślono również, że dopuszczalny zakres merytoryczny objaśnień jest ustawowo limitowany do przepisów prawa podatkowego, a niewątpliwie takiego charakteru nie mają przepisy administracyjne i karne skarbowe, które regulują sankcje za naruszenie obowiązku raportowania schematów podatkowych. Z tego powodu trafnie zauważono, że ujęcie w objaśnieniach MDR problematyki tych sankcji stanowi działanie bez stosownej podstawy prawnej i poza zakresem upoważnienia ustawowego do wyjaśnienia wątpliwości związanych z wykładnią lub stosowaniem przepisów prawa podatkowego²⁹.

Treść polskiego dokumentu objaśnień podatkowych dotyczącego MDR liczy 102 strony i składa się z dziewięciu punktów. W punkcie pierwszym *Informacje o schematach podatkowych – informacje wstępne* podano zakres objaśnień, cel regulacji MDR, kwestie intertemporalne oraz obowiązek retrospektywnego przekazania informacji o schematach podatkowych, a także jakich podatków dotyczy obowiązek informacyjny. Na uwagę zasługuje fakt, iż zaznaczono, że choć podstawowym celem przepisów MDR jest uzyskiwanie informacji o uzgodnieniach, co do których zachodzi zwiększone ryzyko agresywnej optymalizacji podatkowej³⁰ lub naruszenia innych przepisów podatkowych, to stanowi on również instrument, który może dostarczyć cennych informacji do analizy funkcjonowania określonych ulg lub preferencji pod kątem ich oceny *ex-post*³¹. Ponadto Szef Krajowej Administracji Skarbowej oraz służby Ministerstwa Finansów chcą zachować możliwość samodzielnej oceny, czy element sztucz-

²⁸ A. Gorgol, *Niezharmonizowany obowiązek raportowania schematów podatkowych w świetle standardów konstytucyjnych*, [w:] A. Gorgol (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty prawa finansowego. Problemy, koncepcje, wyzwania i rozwiązania*, 2020, Legalis.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Zalecenie Komisji z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie agresywnego planowania podatkowego (2012/772/UE) (Dz.U. UE L 338 z 12.12.2012, s. 41). Zob. także wyroki TSUE: z 8 grudnia 2022 r. w sprawie C-694/20, *Orde van Vlaamse Balies i in.*, Legalis nr 2848125 i z 29 lipca 2024 r. w sprawie C-623/22, *Belgian Association of Tax Lawyers i in.*, Legalis nr 3107164.

³¹ Zob. objaśnienia podatkowe, s. 6.

ności występuje³² w przypadku uzgodnień dokonywanych w dominującej mierze z uzasadnionych przyczyn ekonomicznych, które nie są wyłączone z obowiązku przekazywania informacji o schematach podatkowych. Ponadto w tej części objaśnień podatkowych podkreślono, że przepis przejściowy³³ wprowadza tzw. datę graniczną, wskazując na obowiązek retrospektywnego przekazania informacji o schemacie podatkowym, jeżeli pierwszej czynności związanej z jego wdrożeniem dokonano po dacie granicznej.

Jednakże Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 lipca 2024 r. w sprawie K 13/20³⁴ stwierdził m.in., że art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2193), w zakresie w jakim zobowiązuje promotora będącego doradcą podatkowym do przekazania Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej informacji o schemacie podatkowym w rozumieniu art. 86a § 1 pkt 10 o.p. innym niż schemat podatkowy transgraniczny w rozumieniu art. 86a § 1 pkt 12 o.p., który został wdrożony przed wejściem w życie ustawy z dnia 23 października 2018 r., jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. Powyższe nie skutkowało jednak wydaniem przez Ministra Finansów aktualizacji ww. objaśnień podatkowych w tym zakresie³⁵.

W punkcie drugim objaśnień podatkowych *Co jest przedmiotem informowania?* zawarto definicję schematu podatkowego, w tym definicję uzgodnienia; zanalizowano wpływ kryterium kwalifikowanego korzystającego, a także wyjaśniono takie pojęcia, jak: kryterium głównej korzyści, schemat podatkowy standaryzowany i schemat podatkowy transgraniczny. W tym zakresie problematyczne jest już samo ustalenie, czy uzgodnienie stanowi schemat podatkowy podlegający raportowaniu. Powstaje pytanie, czy schematem podatkowym jest uzgodnienie posiadające określoną właściwość, tj. cechy rozpoznawcze, zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 86a § 1 pkt 10 o.p., czy też schematem podatkowym jest pewna konstrukcja, mechanizm prawny, tj. „określone rozwiązanie intelektualne, które zostało wypracowane na podstawie znajomości przepisów prawa podatkowego oraz praktyki jego stosowania w celu uzyskania korzyści podatkowej”³⁶.

W punkcie trzecim objaśnień podatkowych *Kto jest zobowiązany do przekazania informacji o schematach podatkowych* podano definicję legalną pro-

³² Ibidem.

³³ Zob. art. 28 ust. 3 ustawy wprowadzającej.

³⁴ OTK-A 2024, poz. 66.

³⁵ W dalszym ciągu objaśnienia podatkowe stanowią o obowiązku promotora będącego doradcą podatkowym do przekazywania informacji o schematach podatkowych innych niż transgraniczne, które zostały wdrożone przed wejściem w życie ustawy wprowadzającej.

³⁶ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2860.

motora, korzystającego oraz wspomagającego. Wyjaśniono zagadnienie dotyczące identyfikacji promotora w przypadku wielości podmiotów, kwestie związane z opracowywaniem uzgodnienia w przypadku braku korzystającego; wskazano na czynności nietypowe dla funkcji promotora, a także definicję kryterium kwalifikowanego korzystającego oraz uczestnika uzgodnienia.

W punkcie czwartym *Kiedy należy przekazać informację o schemacie podatkowym* wyjaśniono obowiązki informacyjne promotora, korzystającego oraz wspomagającego. Poruszono kwestie udostępnienia oraz wdrażania schematu podatkowego, prawnie chronionej tajemnicy zawodowej i przypadków, gdy więcej niż jeden promotor obowiązany jest do przekazania informacji, a także kwestie związane z raportowaniem kwartalnym MDR-4. Wyjaśniono również obowiązki informacyjne korzystającego, który nie zwolnił promotora z prawnie chronionej tajemnicy zawodowej w przypadku schematów podatkowych innych niż standaryzowane, przypadki, gdy w stanie faktycznym występuje więcej niż jeden korzystający; wskazano również na obowiązek przekazania informacji o schemacie podatkowym MDR-3 oraz odpowiedzialność wspomagającego względem zlecającego i modyfikację wynikającą z przepisów MDR.

W *Cechach rozpoznawczych*, stanowiących punkt piąty objaśnień podatkowych, podano ogólne cechy rozpoznawcze, szczególne cechy rozpoznawcze oraz inne szczególne cechy rozpoznawcze.

W punkcie szóstym objaśnień podatkowych *Co powinna zawierać informacja o schemacie podatkowym i sposób jej przekazania do Szefa KAS* przybliżono zakres danych podlegających ujawnieniu w informacji o schemacie podatkowym MDR-1 oraz co zawiera zawiadomienie dotyczące schematu podatkowego MDR-2, informacja korzystającego o schemacie podatkowym MDR-3 oraz kwartalna informacja o udostępnieniu schematu podatkowego standaryzowanego MDR-4.

Punkt siódmy *Numer schematu podatkowego (NSP)* wyjaśnia istotę i charakter prawny potwierdzenia nadania NSP i wskazuje na obowiązki związane z NSP.

W punkcie ósmym objaśnień podatkowych *Procedura wewnętrzna* objaśniono, kto jest zobowiązany do posiadania procedury wewnętrznej, jaki jest cel posiadania procedury wewnętrznej, a także konsekwencje nieprowadzenia procedury wewnętrznej.

W ostatnim, dziewiątym punkcie *Sankcje* podano dwa rodzaje sankcji: sankcje administracyjne z tytułu nieprowadzenia procedury wewnętrznej wymierzane na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego³⁷ oraz sankcje przewidziane w Kodeksie karnym skarbowym³⁸.

³⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r., poz. 572).

³⁸ Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2024 r., poz. 628).

Warto również podkreślić, że w załączniku do ww. objaśnień podatkowych wskazano na grupy czynności wykonywanych w ramach świadczenia usług dotyczących kwestii podatkowych, które co do zasady nie będą powodowały obowiązku raportowania, jeżeli nie zawierają rekomendacji co do podejmowania przez klienta określonych czynności faktycznych lub prawnych, których rezultatem ma być osiągnięcie przez niego korzyści podatkowych w przyszłości³⁹.

W doktrynie⁴⁰ podkreśla się, że powyższe objaśnienia podatkowe dotyczące MDR są bardzo obszerne i niezbyt czytelne dla przeciętnego podatnika. Należy zaznaczyć, że objaśnienia podatkowe to ogólne wyjaśnienia przepisów prawa podatkowego dotyczące stosowania tych przepisów, przy uwzględnieniu orzecznictwa sądów, Trybunału Konstytucyjnego lub Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w celu zapewnienia jednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego przez organy podatkowe. Istotą objaśnień podatkowych jest powiązanie treści przepisu z jego praktycznym zastosowaniem w odniesieniu do przykładowych sytuacji. Niestety, dotychczasowe wsparcie ze strony organu podatkowego w zakresie: wydanych objaśnień podatkowych z 31 stycznia 2019 r., udostępnienia strony internetowej: *Pytania i odpowiedzi* (tzw. Q&A na stronie internetowej Ministerstwa Finansów <https://www.podatki.gov.pl/mdr/kontakt/>), a także kontakt: mdr.pomoc@mf.gov.pl, który dotyczy jedynie pomocy w kwestiach technicznych, związanych z przekazywaniem dokumentów do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, nie wydaje się wystarczające. Podmioty zobowiązane do raportowania schematów podatkowych oczekują wsparcia merytorycznego ze strony organu podatkowego, chociażby wskutek zaktualizowania objaśnień podatkowych dotyczących MDR. Co prawda objaśnienia podatkowe w Polsce nie stanowią źródła prawa, niemniej jednak dla podmiotów zobowiązanych są istotną wskazówką interpretacyjną na temat tego, jak należy stosować niejasne i skomplikowane regulacje prawne MDR w praktyce. Co więcej, wydane objaśnienia podatkowe wymagają, by Minister Finansów dokonywał takiej wykładni, jaką wskazał w objaśnieniach podatkowych (*sui generis soft law*), ponieważ wywołuje ona u podmiotów zobowiązanych uczestniczących w obrocie prawnym uprawnione oczekiwania objęcia ich ochroną prawną.

³⁹ Do których zalicza się w szczególności: przygotowywanie i pomoc w przygotowaniu kalkulacji podatkowych, deklaracji, informacji i zeznań podatkowych, dokumentacji oraz wniosków o udzielanie pozwoleń/zezwoleń; przeglądy dotyczące rozliczeń podatkowych; przygotowywanie i pomoc w przygotowywaniu dokumentacji cen transferowych; opinie i komentarze podatkowe – w zakresie skutków podatkowych, w których doradca informuje klienta o konsekwencjach podatkowych oraz ryzykach wynikających z istniejących interpretacji podatkowych i orzecznictwa dotyczących już dokonanych przez klienta transakcji lub zdarzeń gospodarczych (stany przeszłe i zamknięte).

⁴⁰ K. Teszner, *Objaśnienia podatkowe*, [w:] L. Etel (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, t. 1: *Zobowiązania podatkowe. Art. 1–119zzk*, Warszawa 2022, s. 275.

Podsumowanie

Reasumując, analiza porównawcza przeprowadzona przez autorów wykazała, że zarówno w Polsce, jak i we Francji starano się wykorzystać dość specyficzny instrument *soft law* w postaci objaśnień podatkowych do doprecyzowania dyspozycji zawartych w aktach implementujących dyrektywę DAC6. Jeżeli chodzi natomiast o datę wydania ww. objaśnień, to wskazać należy, iż polski ustawodawca dokonał tego wcześniej, tzn. 31 stycznia 2019 r., podczas gdy jego francuski odpowiednik niemal rok później, tzn. 9 marca 2020 r. W zakresie analizy ilościowej objaśnienia polskie zawierają 102 strony, podczas gdy objaśnienia francuskie zawierają w wersji aktualnie obowiązującej 96 stron.

Podstawową różnicą jest jednak fakt, że we Francji objaśnienia podatkowe w zakresie MDR są cyklicznie aktualizowane i choć ta forma doprecyzowywania regulacji podatkowych pojawiła się w Polsce wcześniej, to nie doczekała się jak do tej pory aktualizacji. Powyższe w opinii autorów wymaga koniecznych zmian, tzn. pilnej aktualizacji objaśnień podatkowych w Polsce, gdyż po niemal pięciu latach od ich wydania straciły one w wielu fragmentach na aktualności. W tym aspekcie prawo francuskie, które jest niejako przyzwyczajone do znacznej roli orzecznictwa oraz istotnego znaczenia *soft law*⁴¹, rzezczone objaśnienia traktuje jako dokument ewolucyjny i z konieczności wymagający dostosowywania do zmieniających się aspektów życia gospodarczego, chociażby z uwagi na istotną dynamikę informatyzacji stosunków prawnych.

Koronnym argumentem przemawiającym za błędną koncepcją objaśnień podatkowych w zakresie MDR przyjętą w polskim systemie prawnym jest fakt, że w najnowszej doktrynie podnosi się szereg wyzwań tak praktycznych, jak i teoretycznych, które potęgowane są przez brak aktualizacji ww. objaśnień. Przykładowo warto wskazać na kwestie związane z powiązaniem schematów podatkowych z wymogami zrównoważonego rozwoju⁴², na konieczność uproszczenia i automatyzacji przepisów w dobie digitalizacji obrotu⁴³ czy też na niejasne relacje między zakresem klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania i przepisami o MDR⁴⁴. Mając powyższe na uwadze i słusznie oceniając wykorzystanie norm *soft law* do wyjaśniania schematów podatkowych, należy pod-

⁴¹ M. Mariański, *The potential role of soft law rules and French concept of regulations with force of law (ordonnance) in achieving sustainable development goals*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, nr 66, s. 301.

⁴² A. Barkowa, A. Tałasiewicz, *Przejrzystość podatkowa w kontekście priorytetów ESG*, [w:] D. Gajewski (red.), *Raportowanie schematów podatkowych (MDR). Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2024, s. 17 i nast.

⁴³ A. Derdak, *Informowanie o schematach podatkowych MDR w dobie digitalizacji*, [w:] D. Gajewski (red.), op. cit., s. 38 i nast.

⁴⁴ M. Kondej, *Czy raportowanie schematu podatkowego oznacza przyznanie się do unikania opodatkowania? O relacjach między zakresem klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania i przepisami o MDR*, [w:] D. Gajewski (red.), op. cit., s. 109 i nast.

kreślić, że wymagają ocen stałego monitorowania pod kątem ich aktualności i uwzględniania współczesnych wyzwań gospodarczych. W konsekwencji brak aktualizacji objaśnień może prowadzić do reedukacji, zamiast do zwiększenia, poziomu pewności prawnej, jakże istotnej we współczesnej dynamicznie zmieniającej się i narażonej na częste kryzysy globalnej gospodarce.

Wykaz literatury

- Barkowa A., Tałasiewicz A., *Przejrzystość podatkowa w kontekście priorytetów ESG*, [w:] D. Gajewski (red.), *Raportowanie schematów podatkowych (MDR). Wybrane zagadnienia*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024.
- Budner-Iwanicka L., Mariański M., *Podstawy prawne funkcjonowania izb obrachunkowych w Polsce i we Francji. Wybrane aspekty prawnoporównawcze*, „Studia Prawno-ustrojowe” 2024, nr 63.
- Derdak A., *Informowanie o schematach podatkowych MDR w dobie digitalizacji*, [w:] D. Gajewski (red.), *Raportowanie schematów podatkowych (MDR). Wybrane zagadnienia*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024.
- Drozdowski E., *Głos w debacie konstytucyjnej nad raportowaniem schematów podatkowych*, „Państwo i Prawo” 2023, nr 9.
- Franczak A., *Raportowanie schematów podatkowych niezgodne z Konstytucją, ale zgodne z Kartą Praw Podstawowych UE? Uwagi na tle wyroku TK z 23.07.2024 r., K 13/20, i wyroku TS z 29.07.2024 r., C-623/22*, „Przegląd Podatkowy” 2024, nr 11.
- Franczak A., *Zwolnienie z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej w zakresie raportowania schematów podatkowych narusza art. 7 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Uwagi na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 8.12.2022 r., C-694/20, Orde van Vlaamse Balies i in.*, „Przegląd Podatkowy” 2023, nr 4.
- Gorgol A., *Niezharmonizowany obowiązek raportowania schematów podatkowych w świetle standardów konstytucyjnych*, [w:] A. Gorgol (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty prawa finansowego. Problemy, koncepcje, wyzwania i rozwiązania*, 2020, Legalis.
- Kalus J., Szymczyk P., *MDR: rola wspomagającego w zakresie obowiązkowego raportowania schematu podatkowego*, „Przegląd Podatkowy” 2022, nr 7.
- Kondej M., *Czy raportowanie schematu podatkowego oznacza przyznanie się do unikania opodatkowania? O relacjach między zakresem klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania i przepisami o MDR*, [w:] D. Gajewski (red.), *Raportowanie schematów podatkowych (MDR). Wybrane zagadnienia*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024.
- Kopyściańska K., *MDR przedmiotem interpretacji indywidualnych. Glosa aprobująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 lutego 2022 r. (III FSK 4150/21)*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 7–8.
- Ladziński L., Wasiluk D., *O nieprawidłowej implementacji dyrektywy 2018/822 (MDR) i jej konsekwencjach*, „Przegląd Podatkowy” 2019, nr 5.
- Laithier Y.-M., *Droit comparé*, LGDJ, Paryż 2014.
- Lemonnier M., Mariański M., Zięty J.J., *Ewolucja koncepcji papieru wartościowego w prawie polskim i francuskim*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2011, nr 8.
- Mariański A., Michalak A., *Wprowadzenie obowiązku raportowania schematów podatkowych. Analiza prawno-konstytucyjna*, „Przegląd Podatkowy” 2020, nr 8.

- Mariański M., *Inne obowiązkowe podatki gminne we Francji według francuskiego Generalnego Kodeksu Podatków*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2021, t. 29.
- Mariański M., *Kontrola finansów publicznych w prawie francuskim. Wybrane aspekty instytucjonalne*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2023, nr 2, z. 28.
- Mariański M., *Le phénomène de régulation indirecte comme l'un des éléments clés influençant la formation de la spécificité du marché financier moderne*, „Studia Prawnoustrojowe” 2023, nr 60.
- Mariański M., *The potential role of soft law rules and French concept of regulations with force of law (ordonnance) in achieving sustainable development goals*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, nr 66.
- Nazimek D., *Raportowanie schematów podatkowych w Polsce jako odpowiedź na międzynarodowe standardy przeciwdziałania agresywnej optymalizacji podatkowej*, „Przegląd Podatkowy” 2022, nr 6.
- Popławski M., Pahl B., Mariański M., *Wpływ francuskiego Trybunału Konstytucyjnego (Conseil constitutionnel) na krajowy system podatkowy. Analiza na przykładzie podatku od bardzo wysokich dochodów (taxe sur les très hauts revenus)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 5.
- Szymczak I., *Metoda nauki o porównywaniu systemów prawnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, nr 3.
- Teszner K., *Objaśnienia podatkowe*, [w:] L. Etel (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, t. 1: *Zobowiązania podatkowe. Art. 1–119zzk*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Tokarczyk R., *Komparatystyka prawnicza*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.

Summary

The role of *soft law* in the scope of MDR on the example of so-called tax explanations: a legal and comparative analysis

Keywords: French law, Polish law, directive, tax schemes, comparative law.

The Directive (EU) 2018/822 of 25 May 2018, known as the DAC6 Directive, introduced several new information obligations into European legal systems to limit potentially aggressive tax planning. In connection with the above, during the implementation of the aforementioned Directive into national legal systems, many unclear issues arose, the resolution of which was also possible through the so-called *soft law*. The aim of this article, in which the authors use the dogmatic, historical-descriptive and, above all, comparative method, is to check whether *soft law* plays an important role in clarifying issues related to the so-called MDR. The authors, analyzing the method of introduction and scope of the so-called tax explanations in both Polish and French law, draw several conclusions in the discussed scope. The differences between the method of introduction and updating of these explanations shown in the work constitute a practical guide for the legislator in the context of further development of the regulation of tax schemes.

Jerzy Nikolajew

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0003-1505-9710

jerzy-nikolajew@wp.pl

Nieodpłatne poradnictwo prawne w Ukrainie. Zarys problematyki

Wstęp

Ukraina jako państwo sąsiadujące bezpośrednio z Rzeczpospolitą Polską musi pozostawać w kręgu zainteresowania nie tylko politycznego, ale także badawczego w Polsce. Wydarzenia związane z niezakończoną wciąż ukraińską akcesją unijną, rosyjską aneksją Krymu czy wojną rosyjsko-ukraińską skłaniają również do refleksji dotyczącej udzielenia koniecznego wsparcia dla osób pozostających w sytuacji dla siebie krytycznej i oczekujących realnej pomocy ze strony podmiotów udzielających pomocy prawnej. Zrozumiałe jest, że optymalnym rozwiązaniem może być pomoc profesjonalna i jednocześnie bezpłatna. Takie właśnie możliwości zagwarantowane zostały w ukraińskim ustawodawstwie już w 2011 r., ale beneficjentów tego rodzaju uprawnień znacznie przybyło po przełomowych dla Ukraińców wydarzeniach z lat 2014 i 2022. Dotychczasowa pomoc dla sierot, niepełnosprawnych i emerytów została rozciągnięta na ofiary wojny, uchodźców i wszystkie te osoby, których uprawnienia zostały naruszone po aneksji krymskiej czy wskutek utworzenia prorosyjskich republik ludowych w Doniecku i w Ługańsku. Także część ukraińskich „bienieńców” znalazła azyl w Polsce, stąd też w niniejszym opracowaniu przywołano polskie ustawodawstwo dotyczące pomocy prawnej w ogólności, niekoniecznie w odniesieniu do Ukraińców.

Na wstępie należy podkreślić, że ukraiński ustawodawca nie skorzystał z szerokiej formuły pomocy obywatelskiej czy edukacyjnej, ale sprowadził ją do poziomu wsparcia z zakresu przede wszystkim poradnictwa prawnego. Stąd też za zasadne uznano zwrócenie uwagi na zadania pomocowe realizowane na szczeblu ministerialnym Ukrainy, na poziomie tamtejszych centrów pomocowych, organów władzy wykonawczej i samorządowej oraz kancelarii prawnych. W ten sposób obsługa prawna sądowa i przedsądowa dla osób ubogich w Ukrainie uzyskała gwarancje rzeczywistej pomocy realizowanej na wzór innych

państw demokratycznych, gdzie idea pomocowa już wcześniej dobrze się sprawdziła.

Wydaje się zatem, że wybór tematu opracowania nie jest przypadkowy. Podkreślić należy też jego walor praktyczny, gdyż skala pomocowa wzrastać będzie wraz z obniżeniem poziomu jakości życia po wybuchu wojny. Poza tym polskie urzędy gminne i miejskie oraz instytucje pomocy społecznej, a także organizacje pozarządowe poprzez informacje zawarte na oficjalnych stronach internetowych udzielają przedmiotowych instrukcji w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej dla Ukraińców przebywających na terytorium Rzeczypospolitej i w ten sposób próbują ich wesprzeć w znalezieniu tej pomocy. Ponadto zawodowe doświadczenie autora świadczącego taką nieodpłatną pomoc prawną również stanowi asumpt do podjęcia tej tematyki, tym bardziej że literatura przedmiotu jest dość uboga, także ta ukraińskojęzyczna¹. Dlatego w niniejszym tekście wykorzystano głównie źródła prawa, a analizy przedmiotowe oparto przede wszystkim na ustawie.

Celem opracowania jest przedstawienie i to jedynie w szczerkowym zarysie rozwiązań ukraińskich. Jednocześnie przywołane zostały rozwiązania polskie, jakkolwiek trudno je konfrontować z ukraińską rzeczywistością, gdyż trudno odnaleźć wspólną płaszczyznę dla obu systemów prawnych.

Rozwiązania polskie

Ogólnie rzecz biorąc, nieodpłatne poradnictwo obywatelskie to swego rodzaju *novum* uprawnień obywatelskich w Polsce (choć już dobrze wkomponowane w codzienną rzeczywistość), świadczące o postępującej demokratyzacji życia publicznego, a przecież zasadę demokratycznego państwa prawnego przyjmuje się za jedną z naczelných zasad konstytucyjnych. Jej pochodną stanowi m.in. prawo do sądu czy zasada sprawiedliwości społecznej, mające szczególne znaczenie w kontekście problematyki ochrony praw ogółu społeczeństwa, w szczególności osób niezamożnych².

Należy podkreślić, że to ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw³ wprowadziła pojęcie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego do polskiego porządku prawnego. W drodze tej nowelizacji polski ustawodawca dodał do ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej⁴ szereg zmian, w tym m.in. rozszerzył zakres przedmiotowy

¹ W niniejszym tekście wykorzystano spolszczone tytuły przedmiotowej literatury i ustawy.

² Szerzej: B. Przywora, *Normatywny model przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*, Warszawa 2019.

³ Dz.U. z 2018 r., poz. 1467.

⁴ Dz.U. z 2021 r., poz. 945; z 2024 r., poz. 928.

ustawy, przez pozytywizację nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Wskazana zmiana znalazła odzwierciedlenie w tytule nowelizowanej ustawy („ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej”) oraz w treści art. 1 („ustawa określa zasady udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, a także zasady realizacji zadań z zakresu edukacji prawnej”).

Wprowadzenie nowej kategorii pomocy, tj. nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, ukonstytuowało strukturę, którą obecnie można uznać za spójny system poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Uprzednio funkcjonujące poradnictwo prawne o charakterze nieodpłatnym oraz edukacja prawna, zgodnie z koncepcją ustawodawcy, miały wyczerpywać katalog uprawnień obywatelskich. Co prawda oba elementy pozostawały ze sobą w korelacji, jednak nie było między nimi bezpośrednich powiązań. Stąd też konieczna stała się potrzeba wprowadzenia nowej kategorii pomocy, w tym przypadku nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, które wypełniłoby systemową lukę. Pojęcie to z założenia zawiera przecież element poradnictwa prawnego, a także niesie ze sobą walor edukacyjny, gdyż podnosi poziom świadomości prawnej ogółu obywateli. Obecnie należy uznać, że wszystkie składowe tego systemu wzajemnie uzupełniają się i przenikają, tworząc strukturę, która eliminuje problem dezorientacji po uzyskaniu nieodpłatnej porady prawnej. Spójność systemu wzmacnia jego efektywność, jednocześnie beneficjenta pomocy nie pozbawia się wsparcia na którymkolwiek etapie urzeczywistniania jego uprawnień, dlatego przyjęte rozwiązania przyczyniają się wprost do wzmocnienia podmiotowości obywateli, która w konsekwencji prowadzi do skutecznego wykorzystywania możliwości wykreowanych przez państwo. Implikacją wdrożonych rozwiązań może być jednoznaczna konstatacja, że nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego nie należy traktować jako konkurencji dla nieodpłatnej pomocy prawnej. Zgodnie bowiem z założeniami ustawodawcy, a także w zgodzie z zasadą racjonalności systemu nieodpłatnej pomocy prawnej obydwie instytucje prawne powinny (wręcz muszą) wzajemnie się uzupełniać.

Odnosząc się z kolei do genezy instytucji nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, trzeba wskazać, że wzorce brytyjskie, dobrze sprawdzone i upowszechnione w innych państwach – głównie zachodnioeuropejskich – mogą być przydatne dla praktyki polskiego systemu wsparcia obywatelskiego, nadto mogą być busolą zmian w ustawodawstwie innych państw, np. Ukrainy⁵.

Należy także podnieść, że w ramach niniejszych rozważań celowo marginalnie potraktowano działalność podmiotów komercyjnych, niewątpliwie przecież powiązanych przedmiotowo, lecz niewpisujących się w analizowaną strukturę. Jednak nie oznacza to wcale, że działalność kancelarii prawnych jest zupełnie nieistotna z punktu widzenia podejmowanej problematyki. Przeciwi-

⁵ J. Mazurek, *Model poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, „Edukacja Prawnicza” 2014, nr 6, s. 9.

nie, wsparcie z ich strony stanowi wzmocnienie dla każdego z elementów systemu pomocy obywatelskiej, które realizują się przecież na różnych płaszczyznach, ale służą temu samemu celowi⁶.

Założenia ogólne

Ustawodawstwo Ukrainy gwarantuje prawo do bezpłatnej pomocy prawnej na poziomie konstytucyjnym, zarówno obywatelom Ukrainy, cudzoziemcom oraz bezpaństwowcom, formułując przy tym zakazy dyskryminacyjne w odniesieniu do jakiegokolwiek z możliwych kryteriów różnego traktowania. Ukraiński system „pomocowy” funkcjonuje w oparciu o ustawę o bezpłatnej pomocy prawnej z dnia 9 lipca 2011 r., która swym zakresem przedmiotowym obejmuje pomoc przedsądową i sądową⁷.

Zdecydowanie ważne znaczenie dla stworzenia fundamentów pod przyjęcie przedmiotowej ustawy miało wprowadzenie w 2006 r. projektu pilotażowego, który przewidywał utworzenie centrów poradniczych w trzech miastach Ukrainy (Charków, Chmielnicki i Biała Cerkiew). Celem ich powołania było „dostarczenie” miejscowej ludności podstawowych informacji prawnych, skutkujące w dalszej perspektywie wzrostem świadomości prawnej i aktywizacją w procesie podejmowania decyzji na poziomie lokalnym⁸.

Zasadniczo usługi prawne, które oferuje ukraińskie państwo, w ramach wskazanej ustawy, dotyczą: „dostarczania informacji prawnej”, konsultacji oraz wyjaśniania zawłości prawnych, sporządzania wniosków, skarg i innych dokumentów prawnych, a także reprezentacji prawnej przed sądami, organami władzy państwowej oraz w sporach z innymi osobami oraz wnoszenia środków odwoławczych i ułatwiania jednostkom dostępu do sądowej pomocy prawnej i mediacji. Tego rodzaju pomoc prawna finansowana jest całkowicie lub częściowo z budżetu państwa lub z budżetów lokalnych, a także z innych źródeł⁹.

Zadania Ministerstwa Sprawiedliwości Ukrainy

W Ukrainie główną instytucją odpowiedzialną za system bezpłatnej pomocy prawnej uczyniono Ministerstwo Sprawiedliwości, które w przedmiotowym

⁶ A. Kalwas, *Prawnik ma być dla każdego*, „Rzeczpospolita” 2014, nr 110, s. 6.

⁷ Ustawa z dnia 9 lipca 2011 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej (Wiadomości Rady Najwyższej Ukrainy z 2011 r., nr 51, s. 577).

⁸ W niniejszym opracowaniu wykorzystano terminologię dotyczącą dostarczania informacji prawnej, gdyż takim sformułowaniem posługuje się z uporem ukraiński ustawodawca.

⁹ Zob. M. Baranowska (red.), *Świadczenie pomocy prawnej w państwach europejskich*, t. 2: Niemcy, Ukraina, Węgry, Irlandia, Warszawa 2012, s. 167–168.

zakresie realizuje całkiem spory kompleks zadań, w tym zarządza systemem pomocy przedsądowej i sądowej. Ustanawia także centra bezpłatnej sądowej pomocy prawnej oraz zatwierdza ich regulacje wewnętrzne. Jednocześnie przedstawia rządowi projekty regulacji prawnych w zakresie bezpłatnej pomocy prawnej, zatwierdza standardy jakości dostarczania bezpłatnej pomocy prawnej i model wewnętrznych regulacji organizacji dostarczających bezpłatną pomoc prawną na etapie przedsądowym. Inne zadanie to tworzenie procedur dotyczących prowadzenia rejestru prawników uprawnionych do świadczenia bezpłatnej sądowej pomocy prawnej stanowiących podstawę zawieranych z prawnikami indywidualnie umów na ciągle (stałe) lub tymczasowe świadczenie usług prawnych w ramach bezpłatnej pomocy prawnej.

Wśród przedmiotowych działań ministerialnych znajduje się także składanie wniosków o wykreślenie, a wcześniej ustanawianie centrów świadczących pomoc prawną. Zgodnie z założeniami polityki świadczenia pomocy prawnej na etapie sądowym centra te winny posiadać osobowość prawną oraz status organizacji non-profit (finansowanej z budżetu państwa lub innych niezakazanych przez prawo źródeł). Do zadań realizowanych przez centra należy podejmowanie decyzji w sprawie przyznania bezpłatnej pomocy prawnej, pomoc w sporządzaniu pism procesowych, zapewnienie udziału prawnika w sprawach karnych, w tym na etapie postępowania przygotowawczego (dochodzenie, śledztwo), tam gdzie jego udział jest obowiązkowy. Również dotyczy to tych osób, które nie są w stanie, z uwagi na swoją sytuację finansową bądź z innego racjonalnego powodu, udać się po poradę do profesjonalnego prawnika. Centra mają obowiązek zapewnienia udziału prawnika w postępowaniach administracyjnych, obejmuje to także ustalenie reprezentacji osobom uprawnionym do bezpłatnej pomocy prawnej przed sądem, w urzędach, a także w stosunkach z innymi podmiotami. Owa aktywność to ponadto zawieranie umów z prawnikami ujętymi w rejestrze prawników udzielających bezpłatnej pomocy prawnej, wysyłanie do sądów i urzędów listów stwierdzających udział danego prawnika w konkretnej sprawie oraz podejmowanie decyzji w przedmiocie zmiany prawnika w przypadku wykreślenia tego prawnika z rejestru, wydawanie decyzji o zakończeniu świadczenia pomocy prawnej w danej sprawie, opracowywanie raportów odnoszących się do własnej działalności i przekazywanie ich lokalnym Departamentom Sprawiedliwości, ale także inne działania, które zostały zawarte w regulaminie funkcjonowania tychże centrów.

Ograniczone kompetencje w analizowanym zakresie ma również rząd (Gabinet Ministrów Ukrainy), który ustanawia procedury wyboru prawników „dostarczających” bezpłatną sądową pomoc prawną oraz określa wymogi dotyczące posiadania przez nich odpowiednich kwalifikacji, a także w zakresie określania warunków tychże umów. Posiada też kompetencje w przedmiocie przekazywania centrom bezpłatnej sądowej pomocy prawnej informacji o zażyciach. Trzeba jednak zauważyć, że zróżnicowano katalog uprawnień

przysługujących beneficjentom pomocy, w zależności od tego, czy pomoc ta świadczona jest na etapie postępowania przedsądowego, czy już w sądzie¹⁰.

Istotne z praktycznego punktu widzenia jest także to, że prowadzenie postępowania przed skierowaniem sprawy na drogę postępowania sądowego gwarantuje uprawnionym dostęp do informacji prawnej w zakresie ich praw i wolności wraz z przekazaniem niezbędnych informacji dotyczących możliwości ich dochodzenia w sytuacji zaistnienia jakiegokolwiek naruszenia prawa (zwłaszcza gdy podmiotem naruszającym jest organ władzy państwowej). Na tym etapie uprawnieni mogą skorzystać także z konsultacji, podczas których wyjaśnione mają być poszczególne regulacje prawne i ich wzajemne powiązania w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego sprawy. Pomoc ta obejmuje także czynności polegające na sporządzaniu wniosków, skarg oraz innych dokumentów (jednak z wyłączeniem dotyczącym pism procesowych)¹¹.

Podmioty świadczące bezpłatną pomoc prawną

Do podmiotów świadczących bezpłatną pomoc prawną na każdym etapie postępowania należy zaliczyć przede wszystkim prywatnych prawników, wyspecjalizowane organizacje, organy samorządu terytorialnego i organy władzy wykonawczej. Stąd też osoby decydujące się na skorzystanie z bezpłatnej pomocy prawnej winny najpierw złożyć stosowny wniosek. Tego rodzaju wniosek można skierować do centralnych lub lokalnych organów władzy państwowej, a także do właściwych miejscowo organów samorządu terytorialnego (wybór zgodnie z wolą aplikującego o taką pomoc). Przyjęto taką zasadę, że w sytuacji gdy wniosek zostanie skierowany do niewłaściwego organu, ma on obowiązek w ciągu 5 dni roboczych przekazać go do organu właściwego. Ukraiński system przedsądowej bezpłatnej pomocy prawnej określa także inny termin, tj. termin przyznania pomocy, liczony od dnia wpłynięcia stosownego wniosku, który wynosi 30 dni, chyba że wniosek dotyczy zwykłej informacji prawnej (termin ten jest krótszy i wynosi wówczas 15 dni).

Jednocześnie należy podkreślić, że wniosek pochodzący od osoby, która nie jest uprawniona do uzyskania pomocy prawnej, albo wniosek taki, który zawierałby fałszywe lub wprowadzające w błąd dane co do przynależności do określonej kategorii osób, nie może być rozpatrywany. Również ten pochodzący od osoby, która wcześniej uzyskała bezpłatną pomoc w tej samej sprawie, której wniosek dotyczy lub pochodzący od osoby, która wyczerpała już tzw. ścieżkę prawną, podlega z zasady odrzuceniu.

¹⁰ A. Kosyło, *Nowa ustawa o adwokaturze na Ukrainie*, „Palestra” 2013, nr 1–2, s. 162.

¹¹ O. Gene, *Historyczne i współczesne uwagi na temat nieodpłatnej pomocy prawnej adwokatów*, „Jurysprudencja: Teoria i Praktyka” 2011, nr 11, s. 39–40.

In genere celem realizacji idei przedsądowej bezpłatnej pomocy prawnej jest dostarczenie uprawnionym usług wysokiej jakości. Urzeczywistnienie tej idei przejawia się m.in. w zapewnieniu odpowiednich warunków lokalowych i technicznych, a także w świadczeniu pomocy przez wysoce wykwalifikowane podmioty. Stąd też podstawowe znaczenie w systemie pomocy prawnej odgrywają organy samorządu terytorialnego, które stale winny mieć na uwadze potrzeby społeczności lokalnych (i dobrze je w tym względzie rozeznawać) i w związku z tym powoływać wyspecjalizowane instytucje świadczące pomoc prawną na każdym etapie. Jednocześnie ustawa z 9 lipca 2011 r. wprost wskazuje, że instytucje świadczące pomoc prawną na etapie postępowania przedsądowego winny posiadać status organizacji non-profit, a źródłem finansowania ich działalności powinien być budżet lokalny lub inne źródła, tyle że niezakazane przez prawo.

Równocześnie uprawnienia organów samorządu terytorialnego rozciągają się na zawieranie umów z prywatnymi firmami prawniczymi. Postanowienia umowne mogą stanowić o trwałym bądź czasowym świadczeniu pomocy prawnej w ramach systemu, przy czym to Ministerstwo Sprawiedliwości wyraża aprobatę odnośnie do procedur wyłaniania prywatnych firm prawniczych. Nie ma także przeszkód, by umowy o świadczenie usług były zawierane przez organy samorządu terytorialnego indywidualnie z prawnikami wyspecjalizowanymi w danej dziedzinie prawa.

Odnosząc się zaś do pomocy prawnej świadczonej na etapie sądowym, należy wskazać, że jest ona czystą emanacją uprawnienia do sądu, przysługującego każdemu, kto takiej pomocy potrzebuje. Osoby, które o tego rodzaju pomoc mogą się ubiegać, to te, nad którymi rozciąga się jurysdykcja krajowa Ukrainy, uzyskujące miesięczny dochód poniżej płacy minimalnej, osoby niepełnosprawne, których świadczenia nie przekraczają podwójnej wysokości płacy minimalnej, dzieci będące sierotami, bądź takie, których rodzice pozbawieni zostali władzy rodzicielskiej oraz dzieci będące ofiarami przemocy domowej albo narażone na taką przemoc. Do katalogu uprawnionych do uzyskania pomocy podmiotów zaliczono również tych, wobec których zastosowano areszt administracyjny, osoby podejrzane, które zostały ujęte przez organy ścigania, a także osoby objęte dozorem. Ponadto o pomoc taką mogą się ubiegać te osoby, w sprawach których obligatoryjny jest udział procesowy prawnika. Poza tym przedmiotowa pomoc dotyczy również osób ubiegających się o status uchodźcy. Oprócz nich krąg podmiotów tworzą weterani wojenni i inne osoby objęte zakresem podmiotowym ustawy o statusie weterana wojennego i gwarancjach opieki socjalnej oraz osoby zasłużone dla kraju, a także osoby zrehabilitowane, nie tylko w procesach politycznych. Do osób uprawnionych należą również ofiary prześladowań nazistowskich i osoby, wobec których sąd bierze pod rozwagę ograniczenie ich zdolności do czynności prawnych, uznanie za niezdolnych do czynności prawnych bądź przywrócenie tej

zdolności oraz osoby, wobec których sąd rozważa konieczność zastosowania leczenia psychiatrycznego.

Ukraińska ustawa „pomocowa” nie ogranicza dostępu do sądowej pomocy prawnej obywatelom innych krajów, ale czyni to jednak mimo wszystko warunkowo. Uprawnieni do skorzystania z takiej pomocy to obywatele tych krajów, które związane są z Ukrainą ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi. Również zakres podmiotowy odnoszący się do dostępu do pomocy na etapie sądowym wyznaczany jest przez traktaty międzynarodowe, których stroną jest Ukraina, przyznające pomoc wskazanym tam kategoriom osób. Pomoc prawna na tym etapie świadczona jest przez centra bezpłatnej pomocy prawnej przez odpowiednich prawników (w ramach zawieranych umów o charakterze ciągłym bądź tymczasowym)¹².

Warto przy tym wskazać także na działalność Ukraińskiej Izby Adwokackiej (organu naczelnego), która organizuje na terenie Ukrainy Dni Porad Pro Bono. Poradnictwo prawne adresowane jest wówczas do szerszego kręgu zainteresowanych nie tylko osób o określonym cenzusie majątkowym, ale także do tzw. małych przedsiębiorców, organizacji charytatywnych czy innych podmiotów działających w charakterze non-profit.

Podsumowanie

Ukraina na wzór innych państw przyjęła ustawę o nieodpłatnej pomocy prawnej i w ten sposób podjęto realną i skuteczną, jak się wydaje, próbę wsparcia na rzecz osób znajdujących się w trudnej dla siebie sytuacji życiowej, dla których profesjonalna pomoc prawna udzielana odpłatnie była wcześniej barierą nie do pokonania. I chociaż pilotażowo nieodpłatna pomoc prawna została wprowadzona już w 2006 r., a ustawowo w 2011 r., to dopiero po 2014 r. i 2022 r. wykorzystano jej „dobrodziejstwo” w pełni. Po rosyjskiej agresji na Krymie, utworzeniu samozwańczych republik w Donbasie i wojnie z Rosją rozpoczął się prawdziwy *exodus* uchodźców z Ukrainy, stąd też coraz częściej zaczęto korzystać z takiej formy pomocy prawnej, która mogła być udzielana bezkosztowo, co w sytuacji pozostawania ukraińskiego społeczeństwa w realiach wojennych było wartością samą w sobie. Ale jeszcze przed wybuchem wojny spora część niezamożnych Ukraińców, w tym sierot i emerytów o niskich dochodach oraz osób korzystających stale lub doraźnie ze świadczeń z zakresu pomocy społecznej, decydowała się skorzystać z porad prawnych szeroko rozumianych gwarantowanych na takim poziomie, jak na rynku komercyjnym, czyli odpłatnym. Zadania realizowane w terenowych punktach (centrach) zwią-

¹² B. Przywora, A. Wróbel, *Analiza prawnoporównawcza sposobów finansowania oraz metod weryfikacji jakości systemu pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego na tle wybranych państw europejskich*, Warszawa 2022, s. 77.

zane z bezpłatną pomocą prawną w sprawach cywilnych, rodzinnych, karnych oraz administracyjnych koordynowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości z aktywnym udziałem izb adwokackich w zasadzie zaspakajają potrzeby osób uprawnionych.

Jednak mankamentem przyjętych rozwiązań może być fakt, że krąg podmiotów uprawnionych zawężono do obywateli Ukrainy, a obywatelom innych państw umożliwiono korzystanie z prawa do nieodpłatnej pomocy prawnej pod warunkiem, że uprawnienie to wynika z postanowień umów międzynarodowych. Poza tym ukraińska ustawa pomoc ograniczyła jedynie do wsparcia z zakresu prawa i w ten sposób pominięto zupełnie kwestie dalej posuniętej pomocy psychologicznej czy socjalnej oraz edukacyjnej. Tym samym nieodpłatną pomoc zacieśniono przedmiotowo i nie rozciągnięto jej na pomoc obywatelską. Wydaje się jednak, że pomoc obywatelska, świadczona także nieodpłatnie uzyska *in futuro* gwarancje ustawowe, z tym że nowe regulacje w tym zakresie możliwe będą do wprowadzenia dopiero po zakończeniu działań wojennych prowadzonych w Ukrainie.

Wykaz literatury

- Baranowska M. (red.), *Świadczenie pomocy prawnej w państwach europejskich*, t. 2: Niemcy, Ukraina, Węgry, Irlandia, Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji KRRP, Warszawa 2012.
- Gene O., *Historyczne i współczesne uwagi na temat nieodpłatnej pomocy prawnej adwokatów*, „Jurysprudencja. Teoria i Praktyka” 2011, nr 11.
- Kalwas A., *Prawnik ma być dla każdego*, „Rzeczpospolita” 2014, nr 110.
- Kosyło A., *Nowa ustawa o adwokaturze na Ukrainie*, „Palestra” 2013, nr 1–2.
- Mazurek J., *Model poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, „Edukacja Prawnicza” 2014, nr 6.
- Przywora B., *Normatywny model przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Przywora B., Wróbel A., *Analiza prawno-porównawcza sposobów finansowania oraz metod weryfikacji jakości systemu pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego na tle wybranych państw europejskich*, Inst. Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2022.

Summary

Free legal advice in Ukraine: an outline of the problem

Keywords: law, the Ukraine, the legal order of Ukraine, the legal assistance, the free provision of legal services.

In the Ukrainian legal system, the possibility of using free legal assistance mainly by citizens of this country has been introduced in the form of a law. The solution adopted in Ukraine meets the standards of a democratic state of law and the need for legal protection of people in particularly difficult life situations. However, the provisions of Ukrainian law haven't extended the scope of this assistance and haven't used the solutions of other countries (e.g. Poland) to extend this assistance to support, e.g. psychological or social. This doesn't change the fact that the provisions of the Act on free legal assistance should be treated with appreciation, especially in the context of the annexation of Crimea and the Russian-Ukrainian War. The purpose of these considerations is to outline the scope of legal assistance and entities and recipients of legal assistance provided free of charge.

Marcin Pchalek

ORCID: 0000-0003-4295-9060

mpchalek@kmplawyers.pl

Diana Trzcińska

Uniwersytet Gdański

ORCID: 0000-0003-1439-7240

diana.trzcinska@prawo.ug.edu.pl

European Climate Law – the „butterfly effect” approach

Introduction

Until the resolution of the Stockholm Declaration, the scope of the principle of social justice was limited under international law to social relations within the contemporary generation at the time. Still, considering the theory published in 1971 by John Rawls:

- all people should have equal individual rights and freedoms,
- all people should have equal levels of opportunity,
- attempts to alleviate economic inequality should maximize the benefits of those who are least advantaged¹.

A year later, the principle of sustainable development extrapolated Rawls' postulates to future generations² and over the subsequent decades has risen to the highest level in the hierarchy, both within the primary legislation of the European Union (hereafter the EU) and in the constitutional acts of the Member States. As of today, in light of Article 11 of the Treaty on the Functioning of the European Union (hereafter TFEU), this principle should serve as a guiding vector for the programming of sectoral policies³.

¹ J. Rawls, *A theory of justice*, revised edition, Cambridge (MA) 1999, p. 266, DOI: 10.2307/1.2507125.

² This principle was proclaimed within the framework of the Resolution of the Stockholm Conference of 14 June 1972 regarding the natural human environment (paragraph 1). The only official text is available in English at the website of the United Nations, <https://legal.un.org/avl/ha/dunche/dunche.html> (accessed: 10.04.2024).

³ At EU level, this is an overarching principle of primary law, as stated in Article 11 of the Treaty on the Functioning of the European Union of 13.12.2007 Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union Consolidated

By the end of the 20th century, the European Community⁴ became a party to over thirty global or regional environmental protection agreements⁵. The ratification process of the United Nations Framework Convention on Climate Change (1992)⁶ proceeded without significant disruptions, which cannot be said for the Kyoto Protocol (1998). The Convention does not fall into the category of framework treaties, with very general obligations, so it was only with the Kyoto Protocol that binding limits on greenhouse gas emissions were established. At the same time, the Protocol introduced three “free market” mechanisms: emissions trading, joint implementation, and the information exchange mechanism⁷. Despite the uncertain prospect of the Protocol entering into force, the EU particularly favoured the first of these mechanisms. The ratification process was structured in such a way that the fate of the Protocol depended

version of the Treaty on European Union Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union Protocols Annexes to the Treaty on the Functioning of the European Union Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 Tables of equivalences (OJ C 202, 7.6.2016, pp. 1–388 with amendments). In Polish legal system sustainable development is ranked as a constitutional principle (article 74(1) of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, Journal of Laws No. 78, item 483). Its content has been developed most extensively in the definition from the Law of Environment Protection of 27 April 2001, Journal of Laws of 2024, item 54, hereinafter as LEP. In accordance with the definition from article 3 pt 50 of LEP, sustainable development „is meant as social and economical development, in which the process of integrating political, economical and social activity takes place, while maintaining natural balance and sustainability of basic natural processes, in order to guarantee that the basic needs of individual communities and citizens of both modern and future generations are met”.

⁴ In the view of potential semiotic concerns, the authors would like to emphasize that the European Community has been concluding international agreements and adopting secondary legislation until 1 December 2009, when the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) came into force. Before that date the European Community had a distinct legal personality, constituting the first of the three pillars of the European Union.

⁵ Five of these agreements concern the protection of the atmosphere on a global scale (climate change and ozone layer protection); the remaining ones include: sixteen agreements related to the protection of marine and ocean ecosystems, nine agreements concerning the protection of nature, terrestrial ecosystems, and inland waters, four agreements focused on preventing transboundary pollution and one agreement related to environmental impact assessments, access to information, and justice.

⁶ United Nations Framework Convention on Climate Change (hereafter, UNFCCC), United Nations 1992, FCCC/INFORMAL/84 GE.05-62220 (E) 200705 conveng.pdf (unfccc.int) (accessed: 8.09.2024). Here „climate change” is defined as a change of climate which is attributed directly or indirectly to human activity that alters the composition of the global atmosphere and which extends beyond natural variability of the climate observed over comparable periods of time. „Adverse effects of climate change” are defined as changes in the physical environment or biota resulting from climate change which have significant deleterious effects on the composition, resilience or productivity of natural and managed ecosystems or on the operation of socio-economic systems or on human health and welfare” (see: Article 1 of UNCCC); for more see: J. Kuyper, H. Schroeder, B.-O. Linner, *The evolution of the UNFCCC*, „Annual Review of Environment and Resources” 2018, Vol. 43, pp. 343–68, DOI: 10.1146/annurev-environ-102017-030119.

⁷ <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms/emissions-trading> (accessed: 8.09.2024).

on the will of the Russian Federation, which completed the ratification process only seven years after the Protocol was adopted⁸. This, in effect, halved its period of applicability⁹.

The prospect of a legal gap caused by the planned adoption of the Paris Agreement in 2015 prompted the countries of the European Economic Area – concerned about the state of the climate – to voluntarily commit to extending their Kyoto Protocol obligations until 2020¹⁰. During that time the United States of America was one of the few global powers that consistently pursued a climate change prevention policy. The Los Angeles Times succinctly captured its dynamic and nonlinear nature:

1992: President George H.W. Bush signs the United Nations Framework Convention on Climate Change at the Earth Summit in Rio de Janeiro.

1997: President Clinton agrees to cut greenhouse gases 7% below 1990 levels under the Kyoto Protocol, the first international treaty with legally binding obligations to limit emissions. The U.S. signed the agreement but was not bound by it because it was never ratified by the U.S. Senate.

2001: President George W. Bush announced that the U.S. would not join the Kyoto Protocol, opposing it because it exempted developing nations from mandatory emissions cuts.

2015: President Obama pledges to cut U.S. emissions by 26% to 28% below 2005 levels by 2025 under the landmark Paris Agreement on climate change.

2017: President Trump announces the U.S. will quit the Paris Agreement (...). The withdrawal does not officially take effect until near the end of his term.

2021: President Biden moves to rejoin the Paris Agreement on his first day in office¹¹.

⁸ See: A. Bernard, S. Paltsev, J. Reilly, M. Vielle, L. Viguier, *Russia's role in the Kyoto Protocol*, Joint Program Report Series Report 98, 20 pp., <http://globalchange.mit.edu/publication/14396> (accessed: 8.09.2024).

⁹ See: Article 3(1) of the Kyoto Protocol, Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change – Declaration (OJ L 130, 15.5.2002, pp. 4–20) – the first commitment period of the Kyoto Protocol covered the years 2008–2012. See also: T. Schauenberg, *From Kyoto to Paris and beyond*, <https://www.dw.com/en/kyoto-protocol-climate-treaty/a-52375473> (accessed: 8.09.2024): „The Kyoto Protocol, which created the first binding targets to limit greenhouse gas emissions, went into effect in February 2005. Some experts say it was a »game changer«, but others question its long-term effectiveness”.

¹⁰ See: Durban Climate Change Conference – November/December 2011, UNFCCC: „The second commitment period of the Kyoto Protocol applies from 2013 to 2020 inclusive. For this second commitment period, the EU and the Member States communicated an independent quantified economy-wide emission reduction target of a 20 percent emission reduction by 2020 compared with 1990 levels (base year) (»the EU2020 target«)” – <https://unfccc.int/conference/durban-climate-change-conference-november-2011> (accessed: 8.09.2024).

¹¹ T. Barboza, *A brief timeline of U.S. climate pledges made, and discarded*, <https://www.latimes.com/environment/story/2021-04-22/three-decades-of-us-climate-pledges-and-inaction> (accessed: 8.09.2024).

This outline leads to the conclusion that the nature of international climate protection policy is characterised by the absence of the “principle of legal certainty”. In international relations this concept manifests itself through such principles as the principle of good faith and *pacta sunt servanda*¹² (agreements must be kept). Both principles are classified as general principles of law, together with the principles of strictly international law, including the principle of state cooperation¹³.

Materials and methods

In the preliminary analyses that form the basis of this article, the authors conducted a systematic review of the sources of EU climate policy law (see Table 1). Their scope was limited to legislative acts of the European Parliament and the Council adopted after the conclusion of the agreement concerning “Better Law-Making”¹⁴. The results allowed for developing a commentary on the dynamics and proportionality of the EU legislator’s involvement concerning identified areas of regulation. In consequence, the reference point for the presented systematisation is the framework acts in force wherever the European environmental law applies. It should be noted that the comparative analysis was based on acts in force as of 1 September 2024 which met the criteria for framework regulation (the acts were qualified based on whether their content met the criteria rather than on their official titles). The comparative procedures involved analysing the sequence: 1) conceptual grid (definitions); 2) strategic aims of regulation; 3) implementation measures (following the “Causes-Nexus Principle”).

Both above-mentioned analyses collectively formed the basis for answering the key question from the perspective of this article, namely: does the EU Climate Policy have a framework legal act that implements the principles of coherence and legal certainty in a manner proportional to the magnitude of the challenges of modern civilization?

¹² For more on the principle of good faith and *pacta sunt servanda* in international law see: R. Kolb, *Principles as sources of international law (with special reference to good faith)*, „Netherlands International Law Review” 2006, Vol. 53, No. 1, pp. 1–36, DOI: 10.1017/S0165070X06000015; J. Zhifeng, *Pacta sunt servanda and empire: a critical examination of the evolution, invocation, and application of an international law axiom*, „Michigan Journal of international Law” 2022, Vol. 43, Issue 3, pp. 745–801, DOI: 10.36642/mjil.43.3.pacta.

¹³ UN General Assembly Resolution 2625 (XXV) of 24 October 1970, The Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations: „Every State has the duty to fully comply in good faith with its international obligations and to live in peace with other States”.

¹⁴ Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making, (OJ L 123, 12.5.2016, pp. 1–14).

It should be emphasized that the legislative technique as well as the substantive and systemic quality of the framework act in each area of law are crucial for its interpretation. Particularly in the case of highly developed systems, the role of the framework act cannot be overstated. Most subfields of environmental law qualify as such systems, which – from a holistic point of view – constitute the broadest area of administrative law regulation¹⁵.

That said, every development process has its adaptive and functional limits. Exceeding them results in a loss of control over the ongoing processes. In the case of climate change, losing control has ecological and social consequences. According to renowned scientific institutes, these consequences are likely to pose a threat to public safety systems¹⁶. As regards the development of a specific branch or field of law, such limit translates into the perception and effectiveness of the normative system in question.

The authors declare that this article is the result of their own research and development work, except for literary reference sources. The authors relied on the most valid reports from reputable international scientific bodies, evaluation documents from the European Commission (EC), legislative path analyses and their own professional experience¹⁷.

Systemic and purposeful genesis of the EU climate policy

The scope and normative concept

This chapter will be dedicated to three general principles of law that complement each other in this context, namely the principle of coherence, the principle of legal certainty and the principle of proportionality. Table 1 presents an illustrative systematization of legislative acts, highlighting the challenge of integrating such diverse legal instruments.

Judging by the subtitle of the Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 on establishing the framework for achieving climate neutrality (European Climate Law), this piece of legislation

¹⁵ As regards the scope of the regulation, see footnote No. 5.

¹⁶ Conclusions of the Breakthrough National Centre for Climate Restoration report – S. David, I. Dunlop, *Existential climate-related security risk: a scenario approach*, Melbourne 2019, pp. 6–8, <https://www.preventionweb.net/publication/existential-climate-related-security-risk-scenario-approach> (accessed: 8.09.2024).

¹⁷ Respectively for the individual authors: 1) experience from working as a Key Expert in World Bank projects related to water management and flood risk management, as well as a member of the Environmental Impact Assessment Commission under the Regional Director for Environmental Protection; 2) experience from serving as a judge of the Regional Administrative Court.

was intended as a framework act¹⁸. Such presumption is supported by Article 1, which states:

This Regulation establishes a framework for the irreversible and gradual reduction of anthropogenic greenhouse gas emissions by sources and enhancement of removals by sinks regulated in Union law.

The concept of “climate neutrality” assumes the measurability of emissions from all sources – point, diffuse, covered and not covered by a monitoring system – and then balancing the developed estimates with geological CO₂ storage processes and emissions absorption by natural ecosystems. Importantly, the processes from the second category occur in the mode of non-linear and chaotic feedback loops (known as ecological feedback). In legal terms, the feedback loops are referred to as indirect, cumulative and mutual interactions between environmental elements¹⁹.

Table 1

EU climate policy legal sources – *sensu stricte* approach

FRAMEWORK ACTS	<p>Governance of the Energy Union and Climate Action (Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of December 2018)</p> <p>European Climate Law (Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality)</p>
EMISSION REDUCTIONS – fuels and products	<p>Quality of petrol and diesel fuels (Directive 98/70/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 1998 (with amendments))</p> <p>CO₂ emission performance standards for new passenger cars and for new light commercial vehicles (Regulation (EU) 2019/631 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019)</p> <p>Monitoring and reporting of data relating to CO₂ emissions from passenger cars and light commercial vehicles (Commission Implementing Regulation (EU) 2021/392 of 4 March 2021)</p> <p>Methodology to determine the share of biofuel biogas for transport, produced from biomass being processed with fossil fuels in a common process (Commission Delegated Regulation (EU) 2023/1640 of 5 June 2023)</p>

¹⁸ Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No. 401/2009 and (EU) 2018/1999 (‘European Climate Law’) (OJ L 243, 9.7.2021, pp. 1–17).

¹⁹ See point 3 and 4 of Annex IV to Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (codification), text with EEA relevance (OJ L 26, 28.1.2012, pp. 1–21).

EMISSION REDUCTIONS – fuels and products	<p>Deployment of alternative fuels infrastructure (Regulation (EU) 2023/1804 of the European Parliament and of the Council of 13 September 2023)</p> <p>Fluorinated greenhouse gases (Regulation (EU) 2024/573 of the European Parliament and of the Council of 7 February 2024)</p>
EMISSION REDUCTIONS – energetical conversion and efficiency	<p>Scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community (Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003)</p> <p>Energy efficiency (Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012)</p> <p>Framework for energy labelling (Regulation (EU) 2017 /1369 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2017)</p> <p>Binding annual greenhouse gas emission reductions (Regulation (EU) 2018/842 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018)</p> <p>Promotion of the use of energy from renewable sources (Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018)</p> <p>Monitoring and reporting of greenhouse gas emissions (Commission Implementing Regulation (EU) 2018/2066 of 19 December 2018)</p> <p>Corporate sustainability reporting (Directive (EU) 2022/2464 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022)</p> <p>Content and format of climate-neutrality plans needed for granting free allocation of emission allowances (Commission Implementing Regulation (EU) 2023/2441 of 31 October 2023)</p> <p>Energy performance Of buildings (recast) (Directive (EU) 2024/1275 of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024)</p>
EMISSION REMOVAL BY SINKS	<p>Geological storage of carbon dioxide (Directive 2009/31/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009)</p> <p>Inclusion of greenhouse gas emissions and removals from land use, land use change and forestry in the 2030 climate and energy framework (Regulation (EU) 2018/841 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018)</p> <p>Union certification framework for carbon removals (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing COM (2022) 672 final, 30 November 2022)</p> <p>Monitoring framework for European forests (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council COM/2023/72S final, 22 November 2023)</p> <p>Soil Monitoring and Resilience (Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council [Soil Monitoring Law], Brussels, May 2024, 17.5.2024, OR.en)</p>

Source: authors own study.

It should be noted that practically every legal act listed in the Table 1 is characterized by different methods of evaluating and reporting their effectiveness. The quotient of the difference in calculation errors assumed in advance by the legislator juxtaposed with the milestone dates for climate goals leads to a major loss of credibility in the scope of *ratio legis*.

Regardless of how well-justified individual instruments may be, they must be based on the best available scientific knowledge and the assumption that the implemented actions are proportional to the intended goals. Considering publicly available scientific knowledge, macroclimate change modelling can only be performed as a trend analysis and not a basis for quantitative regulation of emissions on a continental scale²⁰.

At this point, it should be clearly emphasized that the EU legislator assumes that he is capable of regulating phenomena that meet the criteria of “force majeure”. Conducting estimates of emissions absorption at the national level based on extremely simplified conversion formulas constitutes a depreciation of the “principle of objective truth”²¹. Such processes will never be measurable in a way that could serve as input data for such a significant regulatory system as the EU ETS²² and merely two circumstances suffice to illustrate this point.

The first one concerns the presumptions established in the implementing regulation on monitoring and reporting for the EU ETS system²³. Monitoring covers emissions from stationary installations as well as aviation and maritime transport. According to Regulation 2018/842 on binding annual greenhouse

²⁰ N. Abram et al., *Yes, a few climate models give unexpected predictions, but the technology remains a powerful tool*, <https://theconversation.com/yes-a-few-climate-models-give-unexpected-predictions-but-the-technology-remains-a-powerful-tool-165611> (accessed: 8.09.2024): „Climate models comprise millions of lines of computer code representing the physics and chemistry of the processes that make up our climate system. The models run on powerful supercomputers and have simulated and predicted global warming with remarkable accuracy”. Earth System Models – complex computer models which describe Earth processes and their interactions – are critical for predicting climate change. By simulating the response of our land, oceans and atmosphere to anthropogenic greenhouse gas emissions these models are the foundation for predictions of possible extreme weather and climate event scenarios, including those endorsed by the UN Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).

²¹ The principle of objective truth is a key principle in administrative proceedings. In Polish law, it is expressed in Article 7 of the Code of Administrative Procedure (Journal of Laws 1960, No. 30, item 168 with amendments).

²² EU ETS is an abbreviation for Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC, text with EEA relevance (OJ L 275, 25.10.2003, pp. 32–46 with amendments).

²³ Commission Implementing Regulation (EU) 2018/2066 of 19 December 2018 on the monitoring and reporting of greenhouse gas emissions pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council and amending Commission Regulation (EU) No 601/2012, text with EEA relevance (OJ L 334, 31.12.2018, pp. 1–93 with amendments).

gas emission reductions²⁴, the allocation system tends to decrease. From an axiological perspective, the authors believe that the regulation on monitoring and reporting is based on the principle of uncertainty, for which the IPCC has developed the “Monte Carlo approach”²⁵. Eight out of sixty-three definitions pertain to managing the risk of calculation errors. Moreover, emission allowances for the subsequent accounting year are granted subject to compliance with the emission permit in the expiring period²⁶. However, the emission permit issued under the EU ETS Directive does not meet the criteria of an emission permit in the doctrinal sense. It is merely a notification in which the operator declares the ability to monitor emissions²⁷ as reliably as his methodological, technical, and personnel capabilities allow. According to the latest Communication from the European Commission, this point is one of the main challenges in improving the monitoring system²⁸.

The second circumstance relates to the inability to model generally and abstractly the amount of emissions absorbed by natural ecosystems. Such information can be found on the front page of the LULUCF domain of the European Commission. According to this content, which is a guiding rule, natural sinks may either absorb or emit CO₂, depending on ecological conditions²⁹.

As indicated at the beginning of this chapter, historical analysis of legislative activity also allows for further objectification of the *ratio legis* assessment in the long term. The results of such analysis are quite significant from the perspective of the principle of solidarity in the actions of the Union and its Member States, whether in the context of natural disasters³⁰ or in

²⁴ Regulation (EU) 2018/842 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 contributing to climate action to meet commitments under the Paris Agreement and amending Regulation (EU) No 525/2013, text with EEA relevance (OJ L 156, 19.6.2018, pp. 26–42 with amendments).

²⁵ 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories, prepared by the National Greenhouse Gas Inventories Programme, eds. H.S. Eggleston, L. Buendia, K. Miwa, T. Ngara, K. Tanabe, Vol. 1: General Guidance and Reporting, Japan.

²⁶ Directive 2003/87/EC, Article 30(b).

²⁷ „Greenhouse gas emissions permit” means the permit issued in accordance with Articles 5, 6 and 30(b) of Directive 2003/87/EC (EU ETS).

²⁸ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the operation of the European Climate Law and of the Effort Sharing Regulation, and on the Emissions Trading System Directive in the context of the global stocktake, Brussels, 15.5.2024 (COM(2024) 196 final).

²⁹ Land use sector – European Commission, <https://europa.eu> (accessed: 8.09.2024).

³⁰ In the light of Article 3(1) of the Act of 18 April 2002 on the state of natural disaster (Journal of Laws of 2014, item 333, as amended), whenever the Act refers to a natural disaster it is understood as, *inter alia*, a natural catastrophe, i.e. an event associated with the action of natural forces (in particular lightning, seismic shocks, strong winds, intense precipitation, prolonged occurrence of extreme temperatures, landslides, fires, droughts, floods, ice phenomena on rivers and the sea as well as lakes and reservoirs, mass occurrence of pests, plant or animal diseases or infectious human diseases or the action of another element).

general, as a principle which constitutes a fundamental value of the European Union³¹. According to the principles of subsidiarity and shared competence, in areas that do not fall within the exclusive competence of the Union, it applies only if and to the extent that the objectives of a proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States³².

Assessing the fulfilment of the above conditions in the case of the normative volume of the EU climate policy, assuming the absence of a framework act justifying the Union's actions in accordance with the Treaty provisions, is simply impossible. However, historical analysis allows for the formulation of a different question, namely: has the European Union, using its shared competence, demonstrated the justification for its authority?

Shared competencies and solidarity principle

Until the ratification of the Paris Agreement, the European Commission did not exhibit exceptional legislative initiative regarding the effective implementation of the general provisions of the UNFCCC. The Convention entered into force in the EU legal order on March 21st, 1994, by Council Decision 94/69/EC of December 15th, 1993. Fifteen years later, the EU adopted the first two instruments implementing the emissions balancing system and falling under the conceptual scope of 'sinks' as defined in Article 1, point 8 of the UNFCCC.

This refers to Directive 2009/31/EC on the geological storage of carbon dioxide. The second instrument was adopted 14 years after the entry into force of the Kyoto Protocol, which is the LULUCF Regulation. Thirteen years after the entry into force of the directive on the geological storage of CO₂, the European Commission concluded that the carbon capture and storage system was ineffective, leading to the development of a proposal for a Regulation establishing a Union certification framework for carbon removals³³.

Considering the principle of solidarity and the provisional use of shared competencies, the question arises as to which principles guide EU institutions when they refuse to support "the 10 states" (i.e. those which joined the EU in

³¹ See Article 222(1) TFEU and Article 2 TEU, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union Consolidated version of the Treaty on European Union Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union Protocols Annexes to the Treaty on the Functioning of the European Union Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 Tables of equivalences (OJ C 202, 7.6.2016, pp. 1–388 with amendments).

³² See Article 5(3) TUE.

³³ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union certification framework for carbon removals, COM/2022/672 final.

2004), which have been historically relying on coal-based energy. The authors refer to the limited opportunities to benefit from outstanding exemptions and the strict obligation to comply with the European Parliament and Council’s decisions regarding the establishment and functioning of the market stability reserve³⁴. Importantly, established case law in this scope is reinforced in case C-445/23, in which the Vice-President of the Court of Justice refused to suspend the enforceability of the Decision (EU) 2023/852 – the market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading system³⁵. The Court held that the effects of the contested decision do not meet the criteria of “social unrest that may pose a threat to public order”³⁶.

As regards deadlines set for achieving strategic goals, EU institutions exhibit extreme discrepancies when it comes to assessing the feasibility of evaluating implemented actions. In the report on the evaluation of the Environmental Noise Directive, conducted under the REFIT program, the European Commission states that: “the benefits of most measures to address noise can only be seen in the longer term, as noise reduction measures take long to be implemented (e.g. over a 20-year period)”³⁷. The authors would like to emphasize that the quote above refers to the evaluation of actions undertaken within urban agglomerations whereas the distribution of noise pollution depends on the location and the nature of the emission sources. Moreover, noise is a physical phenomenon that diminishes when the source is eliminated, with its value expressed in decibels decreasing as one moves away from the source or as it is reflected by physical barriers on its course (e.g. first-line buildings). It is difficult to imagine what intentions lead the EU institutions to assume the measurability of goals over a similar time frame, when the only difference is that climate systems involve multi-directional feedback mechanisms at the topo-, meso-, and macro-climate levels.

³⁴ Judgment of the Court (Second Chamber) of 21 June 2018, case C-5/16 *Republic of Poland v. European Parliament and Council of the European Union*, ECLI:EU:C:2018:483.

³⁵ Order of the Vice-President of the Court of 18 September 2023, case C-445/23 R *Republic of Poland v. European Parliament and Council of the European Union*, ECLI:EU:C:2023:703.

³⁶ *Ibidem*, Paragraph 15. The complainant argues that „the implementation of the contested decision would result in the estimated loss of 45,500 jobs in the mining sector alone and 50,000 jobs in related sectors, particularly due to the bankruptcy of many enterprises. This would lead to the impoverishment of all Polish households, significantly increasing the portion of their income that will have to be allocated to purchasing energy”.

³⁷ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Environmental Noise Directive in accordance with Article 11 of Directive 2002/49/EC, Brussels, 30.3.2017 (COM(2017) 151 final), pp. 7–8.

Comparative analysis of framework acts

Just as the European Commission is the guardian of the Treaties, environmental law serves as the guardian of the principle of sustainable development. Currently, EU environmental law regulates almost the entire range of instruments for managing and protecting environmental resources. In individual regulatory areas, the normative system comprises of between several to around 20 legislative regulations, implementing regulations, delegated acts and directives. In the first decade of the 21st century, the European Union rationally approached the legislative process. During this period, four framework acts were adopted, which continue to fulfil their role in ensuring coherence, certainty, and effectiveness of law (see Table 2). However, it should not be assumed that framework acts integrate the entire regulatory field within a given area, as this is often impossible due to diverse specificity of subfields. Nevertheless, in each case, they serve as the central axis of regulation.

One representative example is Directive 2008/98/EC of the European Parliament and the Council on waste³⁸. This Directive performs integrating function in a vertical arrangement, and given the specific nature of the regulatory area, such approach can be considered justified. Each group of waste is subject to a somewhat different management regime, the assessment of which does not take place at the level of the entire system³⁹. Therefore, the

³⁸ Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives (text with EEA relevance) (OJ L 312, 22.11.2008, pp. 3–30 with amendments).

³⁹ The waste management sector additionally encompasses the following acts: European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on packaging and packaging waste (OJ L 365, 31.12.1994, pp. 10–23 with amendments); OJ L 243, 24.9.1996, pp. 31–35; Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste (OJ L 182, 16.7.1999, pp. 1–19 with amendments); Directive 2000/53/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on end-of life vehicles – Commission Statements (OJ L 269, 21.10.2000 pp. 34–43 with amendments); Directive 2006/21/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the management of waste from extractive industries and amending Directive 2004/35/EC – Statement by the European Parliament, the Council and the Commission (OJ L 102, 11.4.2006, pp. 15–34 with amendments); Directive 2011/65/EU of the European Parliament and of the Council of 8 June 2011 on the restriction of the use of certain hazardous substances in electrical and electronic equipment (recast), text with EEA relevance (OJ L 174, 1.7.2011, pp. 88–110 with amendments); Directive 2012/19/EU of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on waste electrical and electronic equipment (WEEE) (recast), text with EEA relevance (OJ L 197, 24.7.2012, pp. 38–71 with amendments); Regulation (EU) No. 1257/2013 of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on ship recycling and amending Regulation (EC) No. 1013/2006 and Directive 2009/16/EC, text with EEA relevance (OJ L 330, 10.12.2013, pp. 1–20 with amendments); Regulation (EU) 2023/1542 of the European Parliament and of the Council of 12 July 2023 concerning batteries and waste batteries, amending Directive 2008/98/EC and Regulation (EU) 2019/1020 and repealing Directive 2006/66/EC, text with EEA relevance (OJ L 191, 28.7.2023, pp. 1–117 with amendments); Regulation (EU) 2024/1157 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 on shipments of waste, amending Regulations (EU) No 1257/2013 and (EU) 2020/1056 and repealing Regulation (EC) No. 1013/2006, text with EEA relevance (OJ L, 2024/1157, 30.4.2024).

Directive can serve as an excellent point of reference for assessing the functionality of the European Climate Law Regulation. In both cases, there are no consistent horizontal relationships between the individual acts that holistically impact the efficiency of the regulatory package. The Waste Directive, however, as far as possible, characterizes the management system, excluding special provisions. These exclusionary provisions are important from the perspective of systemic interpretation and the principle of legal certainty.

The Directive establishes the waste hierarchy, which should be understood as the order of priorities in waste prevention and management laws and policies⁴⁰ and which goes as follows: a) prevention; b) preparing for reuse; c) recycling; d) other recovery methods, such as energy recovery; e) disposal⁴¹.

What is important, a framework act should regulate the question of integration between interrelated acts within the given normative field, especially when the efficiency of all the instruments affects the feasibility of achieving the strategic objective⁴². This is known as internal integration. External integration, on the other hand, involves interactions between acts that exist in a symbiotic relationship (supporting efficiency) and those requiring the establishment of conflict rules. A special form of external integration is the process of incorporating obligations that stem from an international agreement entered into by the EU into its legal order.

Firstly, it is necessary to distinguish legal acts that comprehensively implement a specific international agreement, which constitute an entirely or partially separate normative system despite overlapping with areas regulated by framework acts⁴³.

⁴⁰ See Article 4 Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives („waste hierarchy”).

⁴¹ European Commission: Directorate-General for Environment, Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites – Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC – November 2001, Publications Office, 2002. This hierarchy aligns with the general principle of minimization adopted within environmental impact assessment procedures, which prescribes the following sequence of actions: avoid impacts at source – reduce impacts at source – abate impacts on site – abate impacts at receptor (p. 14).

⁴² See, e.g.: Article 4(2) of Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy: „Where more than one of the objectives under paragraph 1 relates to a given body of water, the most stringent shall apply”.

⁴³ Several agreements have been implemented this way, including: Basel Convention on the control of transboundary movements of hazardous wastes and their disposal (Basel 1989) (OJ L 39, 16.2.1993, pp. 3–22), 93/98/EEC: Council Decision of 1 February 1993 on the conclusion, on behalf of the Community, of the Convention on the control of transboundary movements of hazardous wastes and their disposal (Basel Convention) (OJ L 39, 16.2.1993, pp. 1–2) implemented by Regulation (EU) 2024/1157 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 on shipments of waste, amending Regulations (EU) No. 1257/2013 and (EU) 2020/1056 and repealing Regulation (EC) No. 1013/2006, text with EEA relevance (OJ L, 2024/1157, 30.4.2024); Vienna Convention for the protection of the ozone layer (Vienna 1985) (OJ L 297, 31.10.1988, pp. 10–20) implemented by Regulation (EC) No. 1005/2009 of the European Parliament and of the Council

In general, as regards the implementation of international agreements, at least three different approaches should be considered:

1) One international agreement is implemented through a primary act in the form of a regulation by the European Parliament and the Council, and subsequently through implementing acts in the form of Commission regulations⁴⁴.

2) Several international agreements are implemented through a proportional number of legislative acts⁴⁵.

3) A specific instrument of an international agreement is implemented through a primary act in the form of a directive – the best example is the emissions trading scheme established under the Kyoto Protocol.

Finally, a central act, whether at the level of a particular field or subfield of law, should serve as introduction and guide to the entire system. It should define the scope of individual implementing regulations, establish the main concepts, create the foundations for key legal instruments, outline the principles for integrating these instruments within the system and justify how these integrated instruments will achieve the goals set out for the given field or subfield.

of 16 September 2009 on substances that deplete the ozone layer (recast), text with EEA relevance (OJ L 286, 31.10.2009, pp. 1–30 with amendments); Montreal Protocol on substances that deplete the ozone layer (Montreal 2000) (OJ L 297, 31.10.1988, pp. 21–28) implemented by Regulation (EC) No. 1829/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 on genetically modified food and feed, text with EEA relevance (OJ L 268, 18.10.2003 with amendments); Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers (Kyiv 2003) (OJ L 32, 4.2.2006, pp. 56–79) implemented by Regulation (EC) No 166/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 January 2006 concerning the establishment of a European Pollutant Release and Transfer Register and amending Council Directives 91/689/EEC and 96/61/EC, text with EEA relevance (OJ L 33, 4.2.2006, pp. 1–17 with amendments); Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), implemented by Council Regulation (EC) No 338/97 of 9 December 1996 on the protection of species of wild fauna and flora by regulating trade therein (OJ L 61, 3.3.1997, pp. 1–69 with amendments).

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ The Ramsar Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat, signed in Ramsar on 2 February 1971; the Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, signed in Bonn on 23 June 1979; the Bern Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, signed in Bern on 19 September 1979 and implemented by Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (OJ L 206, 22.7.1992, pp. 7–50 with amendments); Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy (OJ L 327, 22.12.2000, pp. 1–73 with amendments); Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds (OJ L 20, 26.1.2010, pp. 7–25 with amendments).

Table 2

Conceptual grid – strategic goals and system of implementation

AREA OF REGULATION	DEFINITION OF TERMS DETERMINING STRATEGIC GOALS	DEFINITION OF TERMS DETERMINING IMPLEMENTATION SYSTEM
WATER FRAMEWORK DIRECTIVE	Article 1: purpose ¹ Article 2, points 17–18: qualitative definitions of good status or potential; quantitative targets defined in Annex 5 Article 2, points 34–35, 40–41: environmental objectives, quality standard; emission limit values	Article 2, points 1–15: definition on all types of water bodies and spatial management units Article 3: coordination of administrative arrangements Article 11: programme of measures Article 13: river basin management plans
MARINE POLICY FRAMEWORK DIRECTIVE	Article 1: subject matter ² Article 2, points 7, 8: qualitative descriptors, environmental target Article 3, points 4–5, 8: qualitative definitions of good status	Article 2, points 7, 8: marine region Article 4: marine regions or subregion; marine strategies Article 10: environmental targets Article 13: programmes of measures
NOISE MANAGEMENT FRAMEWORK DIRECTIVE	Article 1: objectives ³ Article 3, point (a): environmental noise Article 3, point (b): harmful effects Article 3, point (j): dose-effect Article 3, point (s): limit value	Article 3, point (k): agglomeration Article 3, point (q): noise mapping Article 3, point (u): acoustic planning Article 4: implementation and responsibilities Article 8: action plans
WASTE MANAGEMENT FRAMEWORK DIRECTIVE	Article 1: subject matter and scope ⁴ Article 4: waste hierarchy Article 16: principles of self-sufficiency and proximity Article 27: delegation for minimum standards for treatment activities	Article 3, points 1–4a: waste categories Article 11a: calculation of the attainment of the target Articles 27–28: waste management plans

Source: developed by the authors.

¹ The purpose of this Directive is to establish a framework for the protection of inland surface waters, transitional waters, coastal waters and groundwater.

² The purpose of this Directive is to establish a framework within which Member States shall take the necessary measures to achieve or maintain good environmental status.

³ The purpose of this Directive is to define a common approach intended to avoid, prevent or reduce on a prioritised basis the harmful effects.

⁴ The purpose of this Directive is to lay down measures to protect the environment and human health by preventing or reducing the generation of waste, the adverse impacts of the generation and management of waste.

To conclude, the authors will refer to what they consider a highly relevant quote from the Polish doctrine of environmental law: “The integrity of regulation safeguards against the disorganization and dysfunctionality of the legal system, ensures the transparency and clarity of regulation, and eliminates legal gaps and contradictions”⁴⁶.

Research outcome

During the conducted study, a systemic interpretation was applied to Article 1 of Regulation 2021/1119 (European Climate Law), which establishes the framework and defines the concept of “climate neutrality”. As a result, it was determined that, under Article 1 of the Regulation, achieving “climate neutrality” presupposes the possibility of quantitatively balancing emissions from all categories of sources – point, diffuse, and products – which are either covered by monitoring and reporting mechanisms that vary in form and quality or not subject to any reporting requirements at all. The total sum of emissions is ultimately to be offset by the amount of greenhouse gases absorbed by natural ecosystems, as well as the capture and underground storage of CO₂ (all of which fall into the category of the so-called “sinks”).

Considering the analysed framework acts and their role as “system guides” (integrating aspects of terminology, establishing the interplay of management instruments, determining their hierarchy and conflict rules), it has been recognized that Regulation 2021/1119 (European Climate Law), largely mirrors the provisions of the Paris Agreement and, in some places, is even more restrictive. At this point, it is worth emphasizing that a much more effective act in this context is Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the governance of the energy union and climate action⁴⁷. Regulation (EU) 2018/1999 is significantly more detailed and systematic in nature, and it is based on a more structured, systemic approach. However, as with most EU Climate Policy acts, these provisions remain superficial. The lack of coordination and rationality in revisions of the key pillars of EU Climate Policy, such as the LULUCF system, geological CO₂ storage and the development of renewable energy only demonstrates that none

⁴⁶ J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności i struktury*, Wrocław 2005, pp. 81 et seq.

⁴⁷ Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action, amending Regulations (EC) No. 663/2009 and (EC) No. 715/2009 of the European Parliament and of the Council, Directives 94/22/EC, 98/70/EC, 2009/31/EC, 2009/73/EC, 2010/31/EU, 2012/27/EU and 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council, Council Directives 2009/119/EC and (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No. 525/2013 of the European Parliament and of the Council, text with EEA relevance (OJ L 328, 21.12.2018, pp. 1–77 with amendments).

of these acts possesses sufficient structure and impact. Furthermore, the relationship between the analysed regulations has not been defined, with the European Climate Law being subject to revision in the context of the findings of the first Paris Agreement summit (global stocktake). In the end, none of the regulations addresses the shortcomings identified in this article, the most significant of which relate to the following systemic assumptions:

1) The establishment of an emission standard (climate neutrality) at the continental level, which is to be achieved gradually over a period of 1 to 3 decades, contributing to the achievement of the global goal, after which identifying cause-and-effect relationships will objectively be impossible.

2) The designated goals are to be implemented using instruments originally outlined in the UNFCCC, which, however, were transposed into the EU legal framework either about a decade (geological CO₂ storage) or about two decades (LULUCF system) after the adoption of the Kyoto Protocol, and which in 2021 were deemed ineffective by the European Commission and IPCC, leading either to their amendment or the development of legislative initiatives aimed at improvement.

3) The evaluation process for the goals mentioned in point 1 is fictitious, especially since – according to IPCC reports and glossaries – they are not quantitatively measurable due to non-linear and chaotic feedback processes in climate systems, particularly when boundary climate trend analyses are measured over several decades.

4) The authors are by no means Eurosceptics; however, they recognize a deeply concerning trend towards the instrumental use of law by the EU legislator, undermining the foundations of the legal system in terms of legal certainty, coherence, proportionality, justice, and rational action.

Under the provisions of Article 4(3) of Regulation 2021/1119/EU (European Climate Law), the Commission was obliged to present an appropriate legislative proposal to amend the Regulation within six months of the first global stocktake under Article 14 of the Paris Agreement. The Commission presented the first report to the European Parliament and the Council on 15 May 2024⁴⁸, based on which a relevant legislative proposal should be developed. Based on the findings of this study, the authors suggest considering the conditions for recognizing Regulation 2021/1119 as a framework act in the context of EU climate policy, considering specific criteria proposed as a result of this research (see Table 3).

⁴⁸ Report from the Commission... (COM(2024) 196 final).

Table 3

Conditions for compliance with the principle of “legal certainty” Regulation European Climate Law

CONDITION	DESCRIPTION
CLARIFICATION OF STRATEGIC OBJECTIVE	Clarification of the strategic objective in qualitative terms regarding „climate balance,” divided by regional accounting units in accordance with Article UNFCCC, thereby relieving the binding EU institutions and member states from the obligation to conduct quantitative accounting operations that will not yield credible results in any case.
ADJUSTMENT OF IMPLEMENTATION MEANS	Adjustment of the implementation means to the strategic objective, among which there exists a reasonable and provable causal relationship, considering in this case the hydrological, meteorological, and ecological conditions of this relationship as well as the time horizon after which the anticipated effects may be observable.
ESTABLISHMENT OF A GRID OF STRATEGIC DEFINITIONS	Establishment of a grid of strategic definitions common to the entire system, ensuring a uniform interpretation of the strategic objective, the scope of means implementing the specific objective, and allowing for the identification of causal relationships between strategic objectives and executive measures, including the proportion of implementation means in achieving strategic objectives; respecting the principle of not using the definition of “ <i>ibidem per ibidem</i> ”.
APPLICATION OF EXISTING TERMINOLOGY	Application of existing terminology in a meaning consistent with its common or specialized understanding, depending on the scientific discipline that determines the correct meaning of a given term, and in a form consistent with international legal acts that have established a clear conceptual framework in this regard.
CLARITY OF IMPLEMENTATION MEANS	Application of existing terminology in a meaning consistent with its common or specialized understanding, depending on the scientific discipline that determines the correct meaning of a given term, and in a form consistent with international legal acts that have established a clear conceptual framework in this regard.
ESTABLISHMENT OF A SO-CALLED “ESCAPE CLAUSE”	Establishment of a so-called “escape clause” in case: despite making every necessary effort by member states, the realization of objectives within the given time perspective proves objectively impossible, especially when the current factual situation regarding the degree of achieving objectives has a directly contrary tendency to what was assumed, and also when the realization of objectives was impossible in whole or in part due to the occurrence of force majeure in this case manifested by ongoing changes in climatic conditions.

Source: authors own study.

References

- Abram N. et al., *Yes, a few climate models give unexpected predictions, but the technology remains a powerful tool*, <https://theconversation.com/yes-a-few-climate-models-give-unexpected-predictions-but-the-technology-remains-a-powerful-tool-165611>.
- Barboza T., *A brief timeline of U.S. climate pledges made, and discarded*, <https://www.latimes.com/environment/story/2021-04-22/three-decades-of-us-climate-pledges-and-inaction>.
- Bernard A., Paltsev S., Reilly J., Vielle M., Viguier L., *Russia’s role in the Kyoto Protocol*, Joint Program Report Series Report 98, <http://globalchange.mit.edu/publication/14396>.
- David S., Dunlop I., *Existential climate-related security risk: a scenario approach*, Breakthrough – National Centre for Climate Restoration, Melbourne 2019, <https://www.preventionweb.net/publication/existential-climate-related-security-risk-scenario-approach>.
- Kolb R., *Principles as sources of international law (with special reference to good faith)*, „Netherlands International Law Review” 2006, Vol. 53, No. 1, DOI: 10.1017/S0165070X06000015.
- Kuyper J., Schroeder H., Linner B.O., *The evolution of the UNFCCC*, „Annual Review of Environment and Resources” 2018, Vol. 43, DOI: 10.1146/annurev-environ-102017-030119.
- Rawls J., *A theory of justice*, revised edition, Harvard University Press, Cambridge (MA) 1999, DOI: 10.2307/j.ctvkjb25m.
- Schauenberg T., *From Kyoto to Paris and beyond*, <https://www.dw.com/en/kyoto-protocol-climate-treaty/a-52375473>.
- Zhifeng J., *Pacta sunt servanda and empire: a critical examination of the evolution, invocation, and application of an international law axiom*, „Michigan Journal of international Law” 2022, Vol. 43, Issue 3, pp. 745–801, DOI: 10.36642/mjil.43.3.pacta.
- 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories, prepared by the National Greenhouse Gas Inventories Programme, eds. H.S. Eggleston, L. Buendia, K. Miwa, T. Ngara, K. Tanabe, Vol. 1: General Guidance and Reporting, IGES, Japan.

Summary

European Climate Law – the “butterfly effect” approach

Keywords: environment protection law, general rules of law, European Climate Law, framework acts, solidarity principle, quality of law.

Changes in climate systems currently occur following the principles of deterministic chaos. These principles, also known as the “butterfly effect”, are based on the sensitivity to initial conditions in dynamic and nonlinear ecological and atmospheric phenomena. A few months before the ratification of the Paris Agreement by the EU, its institutions adopted the Agreement on Better Law-Making. This agreement aims to evaluate existing regulations in the context

of the core principles of a democratic rule of law. The accumulated and diverse legislative acts introduced under the EU's climate policy since April 2016 have triggered a "butterfly effect" – this time, however, within the EU's legal framework. This article argues that the EU legislator has not attempted to achieve legislative transparency, a state certainly not achieved by the seemingly framework act, the European Climate Law. As a result, the normative system of the EU's climate policy exemplifies an extremely disintegrated system, lacking a coherent terminological framework, climate quality standards, or doctrinally understood emissions permit institutions. The authors aim to refer current shape of legal regulation concerned with climate policy concerning systematic assumptions, that this regulation should meet. Within this aim, authors consider axiological aspects of climate policy, including the principle of coherence, the principle of legal certainty and the principle of proportionality. Scientific methods applied in the article are dogmatic and comparative analysis.

Streszczenie

Europejskie prawo klimatyczne – „efekt motyla”

Słowa kluczowe: prawo ochrony środowiska, ogólne zasady prawa, europejskie prawo klimatu, akty ramowe, zasada solidarności, jakość prawa.

Zmiany w systemach klimatycznych zachodzą obecnie zgodnie z zasadami chaosu deterministycznego. Zasady te, znane również jako „efekt motyla”, opierają się na wrażliwości na warunki początkowe w dynamicznych oraz nieliniowych zjawiskach ekologicznych i atmosferycznych. Kilka miesięcy przed ratyfikacją przez UE Porozumienia paryskiego jej instytucje zawarły porozumienie w sprawie lepszego stosowania prawa. Jego celem jest ocena istniejących regulacji w kontekście podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa. Zgromadzone i różnorodne akty prawne wprowadzone w ramach polityki klimatycznej UE od kwietnia 2016 r. wywołały tzw. efekt motyla – tym razem jednak w ramach unijnego porządku prawnego. W artykule argumentuje się, że unijny ustawodawca nie podjął próby osiągnięcia przejrzystości legislacyjnej, czego na pewno nie zapewnił rzekomo ramowy akt, jakim jest europejskie prawo klimatyczne. W rezultacie system normatywny polityki klimatycznej UE stanowi przykład skrajnie zdeintegrowanego systemu, pozbawionego spójnych ram terminologicznych, standardów jakości klimatu czy instytucji pozwoleń emisyjnych rozumianych doktrynalnie. Celem niniejszej publikacji jest przedstawienie deficytów systemu prawa klimatycznego, który zmierza do daleko idącej dezintegracji aksjologicznej i systemowej, kosztem ukierunkowania wyłącznie na realizację celów klimatycznych. Autorzy

przedstawili obecny kształt przepisów prawnych regulujących istotny obszar polityki klimatycznej z uwzględnieniem założeń systemu, który ta regulacja winna tworzyć. W ramach tej analizy uwzględnione zostaną także aksjologiczne aspekty polityki klimatycznej, w tym zorientowane na realizację zasad spójności, proporcjonalności i pewności prawa. W pracy zastosowano następujące metody badawcze: analizę dogmatyczną i analizę komparatystyczną.

Piotr Ruczkowski

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

ORCID: 0000-0003-4344-9417

piotr.ruczkowski@ujk.edu.pl

Ograniczenia w procesie inwestycyjno- -budowlanym wynikające z ustanowienia na terenie działki użytków ekologicznych albo zespołów przyrodniczo-krajobrazowych

Uwagi wprowadzające

Nie ulega wątpliwości, że szczególne zainteresowanie problematyką ochrony środowiska jest nieprzypadkowe i spowodowane różnymi czynnikami, w tym przede wszystkim niekorzystnymi zmianami klimatycznymi, a także zauważalnymi korelacjami między dobrostanem człowieka a stanem środowiska. Biorąc powyższe pod uwagę, ochronę środowiska poddano regulacji prawnej określającej warunki korzystania z zasobów środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Już na wstępie należy zaznaczyć, że ochrona środowiska, w tym ochrona przyrody, może stać w kolizji (konkurencji) z innymi wartościami czy dobrami, w szczególności z uprawnieniami właścicielskimi do zagospodarowania przestrzeni (prawem własności), wolnością budowlaną, prawem zabudowy (prawem do zabudowy)¹ czy też wolnością prowadzenia działalności gospodarczej. Może dojść do kolizji ochrony środowiska realizowanej przede wszystkim w celu ochrony interesu publicznego (dobra wspólnego, dobra ogółu) z interesem indywidualnym inwestora planującego bądź realizującego zamierzenie inwesty-

¹ Na potrzeby niniejszego opracowania autor będzie posługiwał się zamiennie pojęciami „prawo zabudowy” i „prawo do zabudowy”, co zasadniczo przyjęto w doktrynie, aczkolwiek nie jest to jedyne możliwe stanowisko, gdyż np. Ewa Barbara Chojnacka podkreśla, że nie są pojęcia tożsame i wskazuje, iż prawo zabudowy stanowi trzon wywodzonej z przepisów ogólnych prawa zagospodarowania przestrzennego i prawa budowlanego wolności budowlanej i stanowi gwarancję ogólnego, abstrakcyjnego prawa realizacji na gruncie inwestycji budowlanej, natomiast prawo do zabudowy jest to już skonkretyzowane, wynikające z prawa własności albo z innego tytułu prawnego uprawnienie do realizacji na określonym gruncie projektowanej inwestycji. Zob. E.B. Chojnacka, *Prawo do zabudowy a wymagania ochrony przyrody. Studium administracyjnoprawne*, rozprawa doktorska, UMCS w Lublinie, Lublin 2021, s. 47–48.

cyjno-budowlane. Posiadanie przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, aczkolwiek konieczne², nie jest jedyną determinantą procesu inwestycyjno-budowlanego. Proces ten implikują bowiem w stosunkowo szerokim zakresie również wymagania związane z ochroną i korzystaniem ze środowiska oraz prawidłową gospodarką przestrzenną.

Z jednej strony potrzeba ochrony środowiska, z drugiej zaś chęć korzystania z zasobów środowiska – również w postaci realizacji określonego zamierzenia inwestycyjno-budowlanego – mogą stanowić przyczynę konfliktów. Rolą ustawodawcy jest zatem stworzenie skutecznych mechanizmów ich rozwiązywania.

Zdaniem autora niniejszego opracowania na kwestię wpływu przepisów ochrony środowiska, w tym prawa ochrony przyrody, na proces inwestycyjno-budowlany należy spoglądać jednocześnie z perspektywy zarówno wymogu ochrony następujących wartości: środowisko, równowaga przyrodnicza, zrównoważony rozwój, jak i z perspektywy człowieka, właściciela, inwestora, czyli podmiotów zainteresowanych korzystaniem ze środowiska. Na takie obustronne spojrzenie, które może realnie przyczynić się do godzenia interesów pozostających często w konflikcie, autor wskazuje w niniejszym opracowaniu.

Niewątpliwie wśród kluczowych pojęć należy wymienić „środowisko” oraz „ochronę środowiska”, które posiadają swoje definicje legalne odpowiednio w art. 3 pkt 39 oraz pkt 13 ustawy Prawo ochrony środowiska (dalej jako u.p.o.ś.)³. Środowisko jest rozumiane o ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami, natomiast ochronę środowiska ustawodawca zdefiniował jako podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Ochrona ta polega w szczególności na: a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego. Jak widzimy, ochrona środowiska może wiązać się z podjęciem określonego działania (ujęcie dynamiczne) bądź z obowiązkiem powstrzymywania się od działań stanowiących bądź mogących stanowić zagrożenie dla dobrostanu środowiska (ujęcie statyczne). Środowisko obejmuje swoim zakresem pojęcie środowiska przyrodniczego, które zostało zdefiniowane w art. 5 pkt 20 ustawy o ochronie przyrody (dalej jako u.o.p.)⁴, jako krajobraz wraz z tworam przy-

² D. Dorska-Havaris, *Prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego*, Wrocław 2013, s. 81.

³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 54 z późn. zm.).

⁴ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1478 z późn. zm.).

rody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami. Z kolei ochrona przyrody, która jest jednym z ważniejszych kierunków ochrony środowiska⁵, zgodnie z art. 2 ust. 1 u.o.p. polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody. Celem ochrony przyrody jest m.in. utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów, zachowanie różnorodności biologicznej, zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego, zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów, wraz z ich siedliskami, przez ich utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony, ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień, utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, a także pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody.

Do osiągnięcia tych celów służą m.in. różne prawne formy ochrony przyrody, wśród których ustawodawca wymienia (art. 6 ust. 1 pkt 1–10 u.o.p.): 1) parki narodowe; 2) rezerваты przyrody; 3) parki krajobrazowe; 4) obszary chronionego krajobrazu; 5) obszary Natura 2000; 6) pomniki przyrody; 7) stanowiska dokumentacyjne; 8) użytki ekologiczne; 9) zespoły przyrodniczo-krajobrazowe; 10) ochronę gatunkową roślin, zwierząt i grzybów. Ponadto w drodze porozumienia z sąsiednimi państwami mogą być wyznaczane przygraniczne obszary cenne pod względem przyrodniczym w celu ich wspólnej ochrony (art. 6 ust. 2 u.o.p.).

Warto podkreślić, że spośród wspomnianych prawnych form ochrony przyrody wymienione w punktach 1–5 zalicza się do tzw. obszarowych prawnych form ochrony przyrody, natomiast kolejne cztery (pkt 6–9) uznaje się za tzw. obiektowe (indywidualne) formy ochrony przyrody, w tym użytki ekologiczne oraz zespoły przyrodniczo-krajobrazowe (art. 6 ust. 1 pkt 8 i 9 u.o.p.); z kolei prawną formę ochrony przyrody wymienioną w pkt 10 traktuje się odrębnie jako ochronę gatunkową roślin, zwierząt i grzybów⁶.

Nauka prawa posługuje się pojęciem „obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym”, w szczególności obejmującym wspomniane obszarowe formy ochrony przyrody⁷. Można jednak zadać pytanie, czy przynajmniej niektóre

⁵ Za taką relacją między ochroną przyrody a ochroną środowiska opowiada się m.in. Wojciech Radecki. Zob. W. Radecki, *Miejsce przepisów o ochronie przyrody w systemie prawnym ochrony środowiska w Polsce*, „Problemy Ekologii” 2000, R. IV, nr 6, s. 215–220; idem, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 40 i nast.

⁶ A. Jaworowicz-Rudolf, *Wybrane instrumenty realizacji idealnej ochrony przyrody*, [w:] P. Korzeniowski, I.M. Wieczorek (red.), *Reglamentacja korzystania ze środowiska jako funkcja administracji samorządowej*, Łódź 2018, s. 87.

⁷ J. Stelmasiak, D. Lebowa, *Obszar specjalny w prawie ochrony przyrody – zagadnienia ogólne*, [w:] D. Kopeć, N. Ratajczyk (red.), *Prawo ochrony przyrody. Stan obecny, problemy, perspektywy*, Łódź 2008, s. 109–114; J. Stelmasiak, *Realizacja interesu publicznego w ochronie środowiska na przykładzie obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym*, [w:] B. Jeżyńska, E. Kruk (red.), *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016, s. 16; J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru*

spośród zaliczonych do obiektowych (indywidualnych) prawnych form ochrony przyrody można również uznać za obszary specjalne o charakterze ekologicznym lub ekologiczno-krajobrazowym? Dotyczy to w szczególności użytków ekologicznych oraz zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, gdyż w tych przypadkach zasadniczo mamy do czynienia z pewnym obszarem (przestrzenią), na którym obowiązuje szczególnie reżim prawny, determinowany wyjątkowymi wartościami przyrodniczymi niewielkich obiektów występujących na tym obszarze (ekosystemami mającymi znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej) bądź fragmentami krajobrazu zasługującymi na ochronę ze względu na walory widokowe i estetyczne.

Nie wchodząc w szczegóły, już na wstępie niniejszych rozważań można domniemywać, że umiejscowienie na terenie działki użytku ekologicznego czy też zespołu przyrodniczo-krajobrazowego może wiązać się z różnymi nakazami, zakazami i innymi ograniczeniami, w tym wpływającymi bądź mogącymi wpływać na proces inwestycyjno-budowlany. Oczywiście skala tego oddziaływania będzie uzależniona przede wszystkim od wielkości obszaru, charakteru wprowadzonych zakazów oraz od rodzaju zamierzenia inwestycyjno-budowlanego. Jak trafnie zauważa Tomasz A.J. Banyś, „praktyka stosowania tej instytucji (użytek ekologiczny – przyp. P.R.) może niekiedy ograniczać szereg praw podmiotowych oraz utrudnia realizację wolności gospodarczej”⁸. Na możliwe ograniczenia procesu budowlanego związane z ustanowieniem użytków ekologicznych oraz zespołów przyrodniczo-krajobrazowych zwraca uwagę również Diana Trzcińska⁹.

Proces inwestycyjno-budowlany można rozumieć możliwie szeroko – jako czynności i działania obejmujące planowanie, projektowanie i realizację zamierzenia budowlanego (inwestycyjnego) łącznie z oddaniem do użytkowania, czyli *de facto* proces planowania i tworzenia obiektu budowlanego. W literaturze pod tym pojęciem rozumie się „(...) tok czynności związanych z realizacją oraz oddaniem do użytku danej inwestycji budowlanej”¹⁰. Ponadto definiuje się pojęcie „inwestycji budowlanej”, przez którą rozumie się „(...) wszelką działalność człowieka, której celem jest zmiana sposobu zagospodarowania terenu, polegającą bądź na budowie lub wykonywaniu innych robót budowlanych, bądź na zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego

specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 7, Warszawa 2017, s. 685–717.

⁸ T. Banyś, *Użytek ekologiczny a wolność gospodarcza z punktu widzenia działalności dewelopera*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, Łódź–Poznań 2011, s. 9.

⁹ D. Trzcińska, *Prawo ochrony przyrody a proces budowlany. Uwagi ogólne*, [w:] J. Ciechanowicz-McLean (red.), *Polskie prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2006, s. 111 i nast.

¹⁰ L. Dubiński, *Pojęcie procesu inwestycyjno-budowlanego i jego początek*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 12, s. 26.

części”¹¹, oraz pojęcie „procesu budowlanego”, który ma obejmować „(...) wszystkie sprawy – także uregulowane poza ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – związane z ustaleniem miejsca budowy, realizacją robót budowlanych, użytkowaniem obiektu budowlanego, a także jego rozbiórką lub rozbiórką urządzenia budowlanego”¹². Proces inwestycyjno-budowlany jest niewątpliwie związany z realizacją przedsięwzięć budowlanych¹³.

Istotne znaczenie z punktu widzenia rozważań zawartych w niniejszym opracowaniu, w tym w kontekście prawa własności, ograniczeń tego prawa i procesu inwestycyjno-budowlanego, ma zdefiniowanie pojęć: „nieruchomość”, „nieruchomość gruntowa”, „działka”, „działka gruntu”, „działka ewidencyjna” „działka budowlana”. Zasadniczo pojęcia te nie są tożsame. Zresztą nawet tak podstawowe pojęcia, jak „nieruchomość” czy „nieruchomość gruntowa”, są różnie definiowane. Pojęcie „nieruchomość” nie musi być tożsame z pojęciem działki jako jednostki przestrzennej. Przykładowo kilka wyodrębnionych geodezyjnie (ewidencyjnie) działek może składać się na jedną nieruchomość. Z uwagi na ograniczoną objętość opracowania, w tym miejscu zagadnienie to zostanie poddane jedynie syntetycznej analizie w świetle pojęcia nieruchomości z Kodeksu cywilnego (dalej jako k.c.)¹⁴ oraz szczegółowych regulacji prawnych. W polskim systemie prawnym pojęcie nieruchomości jest różnie rozumiane. Zgodnie z treścią art. 46 § 1 k.c. nieruchomości to części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Pod pojęciem nieruchomości rozumie się przede wszystkim nieruchomość gruntową, czyli część powierzchni ziemskiej (*de facto* część gruntu) stanowiącą odrębny przedmiot własności¹⁵, przy czym nieruchomości gruntowej nie można rozumieć tylko jako wycinka płaszczyzny jako tworzywa dwuwymiarowego, gdyż wykonywanie prawa własności zakłada korzystanie zarówno z warstw gruntu znajdujących się pod jego powierzchnią, jak i przestrzeni rozciągającej się ponad tą ostatnią¹⁶. Sto-

¹¹ K. Małyśa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 22.

¹² Ibidem.

¹³ I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, *Prawne problemy procesu inwestycyjno-budowlanego i konserwatorskiego*, Kraków 2002, s. 15.

¹⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1061 z późn. zm.).

¹⁵ S. Grzybowski, *Przedmioty stosunków cywilnoprawnych*, [w:] S. Grzybowski (red.), *System prawa cywilnego*, t. 1: *Część ogólna*, Wrocław 1985, s. 413; W.J. Katner, *Przedmioty stosunku cywilnoprawnego*, [w:] M. Safjan (red.), *Prawo cywilne – część ogólna*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 1, Warszawa 2012, s. 1300–1301; E. Gniewek, *Nieruchomości jako rodzaj rzeczy*, [w:] E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 3, Warszawa 2020, s. 93 i nast.

¹⁶ J.S. Piąkowski, *Zakres i wykonywanie własności nieruchomości*, [w:] J. Ignatowicz (red.), *System prawa cywilnego*, t. 2: *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Wrocław 1977, s. 109; R. Mikosz, *Granice przestrzenne nieruchomości gruntowych*, [w:] E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe*, s. 101.

sownie do treści art. 143 k.c. w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią. Nie jest to jedyna definicja nieruchomości gruntowej, gdyż pojęcie to zdefiniowano również w art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej jako u.g.n.)¹⁷.

Jak podkreśla Stefan Breyer, „aby część powierzchni ziemskiej stanowiła odrębny przedmiot własności, o czym mówi art. 46 § 1 k.c., potrzebne jest fizyczne wyodrębnienie z ogólnej powierzchni ziemskiej. Oznaką tego wyodrębnienia są w zasadzie granice działki. Nie muszą być one widoczne w terenie. Wystarczy gdy są one widoczne na urzędowych mapach albo gdy na innej podstawie mogą być w terenie ustalone”¹⁸. Autor zauważa, że „wyodrębniona w ten sposób fizycznie lub mogąca być wyodrębnioną działka nie zawsze jest zarazem wyodrębnioną prawnie, ponieważ może ona wraz z innymi działkami wchodzić w skład nieruchomości, stanowiącej łącznie odrębny przedmiot własności. Cechą zewnętrzną, świadczącą o prawnym wyodrębnieniu działki, jest sposób jej ujęcia w księdze wieczystej lub zbiorze złożonych dokumentów (ZD). Jeżeli dla jednej działki założona została lub jest prowadzona księga wieczysta albo też jest prowadzony ZD, działka ta stanowi zarazem nieruchomość będącą odrębnym przedmiotem własności, choćby jej właściciel był właścicielem również innych działek (...). W dużej mierze od właściciela zależy, czy jedna z jego działek stanowi odrębną nieruchomość. Może on bowiem przeprowadzić odłączenie działki od swej nieruchomości, a potem przez wpis do nowo urządzonej księgi wieczystej uczynić z tej działki nieruchomość w znaczeniu prawnym (...)”¹⁹. Z kolei Wojciech J. Katner zwraca uwagę, że w piśmiennictwie sporne jest, „czy objęcie jednej nieruchomości gruntowej kilkoma księgami wieczystymi świadczy o występowaniu jednej, czy też kilku nieruchomości. Dla obrotu ma to istotne znaczenie, występuje bowiem jeden lub kilka przedmiotów stosunku cywilnoprawnego”²⁰. Pojęcie nieruchomości gruntowej jest często rozumiane w znaczeniu wieczystoksięgowym. W związku z tym, jak podkreśla Kamil Jędrej, „możliwe jest sformułowanie wniosku, że nieruchomością gruntową jest jednolity pod względem przysługujących do niego praw obszar powierzchni ziemskiej, wyodrębniony za pomocą ksiąg wieczystych, tym samym o liczbie istniejących nieruchomości gruntowych decyduje liczba prowadzonych dla nich ksiąg wieczystych. Konstatacja ta znajduje odniesienie zarówno do części powierzchni ziemskich bezpośrednio graniczących ze sobą, jak i do tych, które ze sobą nie graniczą, ale ze względu na to, że stanowią całość gospodarczą, zostały połączone w obrębie jednej księgi wie-

¹⁷ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1145 z późn. zm.).

¹⁸ S. Breyer, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1975, s. 43–44.

¹⁹ *Ibidem*, s. 44.

²⁰ W.J. Katner, *op. cit.*, s. 1301.

czyste²¹. W literaturze zwrócono uwagę, że „jednocześnie rozpatrując kwestię pojęcia nieruchomości przez pryzmat ustawy o księgach wieczystych i hipotece, należy wskazać, że jest ona rozumiana jako część powierzchni ziemskiej, dla której urządzono księgę wieczystą. Natomiast w przypadku braku księgi wieczystej sąsiadujące ze sobą grunty należące do tego samego podmiotu stanowią jedną nieruchomość. Nie ma podstaw do przyjmowania, że samo geodezyjne wyodrębnienie działki i nadanie oddzielnego numeru zmienia jej status jako części składowej nieruchomości. Geodezyjnie wyodrębnione działki objęte jedną księgą wieczystą stanowią części składowe nieruchomości i nie mogą być przedmiotem samodzielnego obrotu. Nadanie działkom odrębnych numerów geodezyjnych nie wywołuje skutków cywilnoprawnych. Jeżeli takie działki objęte są jedną księgą wieczystą, to bez względu na sposób rozumienia pojęcia nieruchomości składają się na jedną nieruchomość²²”.

Sąd Najwyższy wyraził pogląd o uniwersalności definicji nieruchomości gruntowej z art. 46 § 1 k.c. i że odnosi się ona „zarówno do nieruchomości, dla których prowadzi się księgi wieczyste, jak i do nieruchomości, które nie mają założonych ksiąg wieczystych, jednakże gdy dla określonej nieruchomości została założona księga wieczysta, obowiązuje reguła »jedna księga – jedna nieruchomość«. Odnosi się ona również do graniczących z sobą nieruchomości, które stanowią własność tej samej osoby, a ponadto do nieruchomości stanowiących całość gospodarczą, ale niegraniczących z sobą²³. Podobne stanowisko zajmuje Edward Gniewek²⁴.

W kwestii wyodrębnienia nieruchomości gruntowych, o którym mowa w art. 46 § 1 k.c., jak zauważa E. Gniewek, „niezbędne jest (...) połączenie wyodrębnienia prawnego za pomocą kryterium prawa własności (przynależności własnościowej) z geodezyjnym wskazaniem jej granic. Nieruchomością gruntową jest więc wydzielona fizycznie (geodezyjnie) i wyodrębniona prawnie (przez właściciela) część powierzchni ziemskiej²⁵. Nieruchomość gruntowa stanowi jedynie fragment gruntu, dlatego zasadniczo nie można pojąć „gruntu” i „nieruchomość gruntowa” traktować jako synonimy²⁶. „Wynika to przede wszystkim z faktu, iż »nieruchomość gruntowa« w istocie rzeczy stanowi przede wszystkim konstrukcję prawną, będąc formalnie wyodrębnioną częścią gruntu oraz przestrzeni nad jego powierzchnią po to, by mogła być traktowana w obrocie jako samoistny obiekt. Dla bytu prawnego tej nieruchomości nie-

²¹ K. Jędrej, *Pojęcie nieruchomości gruntowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XXXIX, s. 243.

²² M. Rasztorf-Gała, *Podział nieruchomości na cele inwestycji budowlanych*, [w:] P. Jarzyński (red.), *Inwestycje budowlane w praktyce*, Warszawa 2022, s. 136 i przywołana przez tę autorkę uchwała SN z 21 marca 2013 r., sygn. akt III CZP 8/13, OSNC 2013, Nr 9, poz. 108.

²³ Uchwała SN z 7 kwietnia 2006 r., sygn. akt III CZP 24/06, OSNC 2007, Nr 3, poz. 24.

²⁴ E. Gniewek, *Nieruchomości jako rodzaj...*, s. 97.

²⁵ Ibidem, s. 94.

²⁶ R. Mikosz, op. cit., s. 101.

zbędne jest zatem, aby została ona fizycznie wydzielona z otaczających ją innych nieruchomości w sposób umożliwiający jej identyfikację jako samodzielnego przedmiotu obrotu prawnego. W zakresie dotyczącym ustalenia »powierzchniowych« granic nieruchomości gruntowej wspomniane wydzielenie może nastąpić zarówno za pomocą granic naturalnych, jak i sztucznych, co ma miejsce w przeważającej większości przypadków. Granice te z reguły określają mapy geodezyjne. Podstawę prawną w tym zakresie stanowią przepisy ustawy z 07.5.1989 Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁷.

W świetle rozważań zawartych w niniejszym opracowaniu istotne będzie przede wszystkim pojęcie działki jako części powierzchni ziemskiej, na której może być realizowany proces inwestycyjno-budowlany. Niewątpliwie kluczowe będzie nie tylko cywilistyczne pojęcie nieruchomości, lecz także unormowania zawarte w przepisach prawa publicznego, gdzie ustawodawca posługuje się pojęciami: działka gruntu, działka ewidencyjna czy zwłaszcza działka budowlana. W przepisach u.g.n. zdefiniowano pojęcia „nieruchomości gruntowej”, przez którą należy rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (art. 4 pkt 1); „działki gruntu” jako niepodzielną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (art. 4 pkt 3), a także „działki budowlanej” jako zabudowaną działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej umożliwiają prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków i urządzeń położonych na tej działce (art. 4 pkt 3a). W tym kontekście warto zauważyć, że obok pojęcia działki gruntu polskie prawo posługuje się pojęciem działki ewidencyjnej. Zgodnie bowiem z § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków²⁸ działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu ewidencyjnego, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą granic działek ewidencyjnych, a co za tym idzie – „działka gruntu może składać się z jednej bądź z kilku działek ewidencyjnych. Natomiast działka ewidencyjna może pokrywać się z działką gruntu, ale nie musi”²⁹.

Pojęcie działki budowlanej zdefiniowano także w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej jako u.p.z.p.)³⁰ jako nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych

²⁷ Ibidem, s. 101–102.

²⁸ Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 219 z późn. zm.).

²⁹ M. Rasztorf-Gała, op. cit., s. 136.

³⁰ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1130 z późn. zm.).

przepisów i aktów prawa miejscowego (art. 2 pkt 12). Warto zauważyć, że ustawa Prawo budowlane (dalej jako u.p.b.)³¹ nie posługuje się pojęciem działki budowlanej, lecz takimi pojęciami, jak teren budowy czy nieruchomości przeznaczona na cele budowlane³². Jako „teren budowy” rozumie przestrzeń, w której prowadzone są roboty budowlane wraz z przestrzenią zajmowaną przez urządzenia zaplecza budowy. Natomiast definicję działki budowlanej o takim samym brzmieniu jak w u.p.z.p. zawiera § 1a rozporządzenia wykonawczego do u.p.b. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie³³. Z kolei za działkę budowlaną w potocznym znaczeniu rozumie się „teren, na którym osoba posiadająca tytuł własności może bez większych problemów, oczywiście po uzyskaniu formalnej zgody właściwych urzędów, rozpocząć jakąkolwiek budowę, w tym np. domu jednorodzinnego”³⁴.

Celem niniejszego opracowania jest identyfikacja, analiza oraz wskazanie sposobów wyznaczania granic możliwych ingerencji w proces inwestycyjno-budowlany, wynikających z ustanowienia wspomnianych form ochrony przyrody. W tym przypadku niewątpliwie mamy do czynienia z konkurencją (konfliktem) wartości i dóbr, wynikającą z konieczności ochrony interesu publicznego w postaci wartości ochrony zasobów środowiska, walorów krajobrazu, zrównoważonego rozwoju oraz ochrony interesu indywidualnego w postaci uprawnień inwestora planującego bądź realizującego zamierzenie budowlane. O wspomnianym możliwym konflikcie wartości będzie szerzej w dalszej części artykułu, natomiast w tym miejscu warto jedynie zasygnalizować, że w piśmiennictwie przyjmuje się, iż cele ochrony środowiska, w tym związane z obszarem specjalnym o charakterze ekologicznym, nie pozwalają na przyjęcie automatycznie założeń o nadrzędności interesu publicznego nad interesem indywidualnym³⁵. Zresztą prawo do ochrony środowiska czy też bezpieczeństwa ekologicznego można rozpatrywać w kategoriach praw jednostki³⁶.

Nie ulega wątpliwości, że ustanowienia użytku ekologicznego czy też zespołu przyrodniczo-krajobrazowego ma wpływ na sferę uprawnień właścicielskich wynikających z prawa własności, możliwość korzystania z wolności budowlanej, w prawa do zabudowy czy też wolności działalności gospodarczej.

Autor niniejszego opracowania formułuje hipotezę, zgodnie z którą prawodawca chroni wartości związane ze środowiskiem naturalnym i walorami

³¹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 725 z późn. zm.).

³² B. Sotniczuk, P. Stawiski, *Jak zamieszkać u siebie, czyli inwestycja budowlana*, Poradnik prawny nr 2, Warszawa 2001, s. 5.

³³ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1225 z późn. zm.).

³⁴ B. Sotniczuk, P. Stawiski, op. cit., s. 5.

³⁵ J. Stelmasiak, *Realizacja interesu...*, s. 17.

³⁶ Zob. P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012, s. 349 i nast.

krajobrazowymi poprzez umiejscowienie na terenie działki użytku ekologicznego albo zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, czego konsekwencją jest ustanowienie szeregu ograniczeń w postaci zakazów w procesie inwestycyjno-budowlanym, a co za tym idzie – w dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane (ograniczenie prawa własności, wolności budowlanej, prawa zabudowy, prawa do zabudowy).

W celu realizacji zamierzeń badawczych wykorzystano przede wszystkim metodę dogmatyczną, która uznawana jest za podstawową metodę badawczą w naukach prawnych. Polega na analizie aktów normatywnych przy wykorzystaniu językowych i pozajęzykowych reguł ustalania (odkodowania zawartych w przepisach) sformalizowanych reguł działania (norm prawnych). Jednym z podstawowych zadań badacza (dotyczy to także podmiotu stosującego prawo) jest ustalenie znaczenia poszczególnych regulacji prawnych (*ratio legis*) oraz związków pomiędzy pożądanymi przez prawodawcę regułami zachowania. Poszukując właściwego – nie zawsze dosłownego – sensu i znaczenia pojęć oraz instytucji prawnych, konieczne będzie nie tylko skupienie się na literalnym brzmieniu tekstu prawnego, lecz także sięgnięcie do reguł wykładni systemowej i celowościowej.

Z uwagi na ograniczoną objętość opracowania, pominięta zostanie metoda prawoporównawcza. Autor skupi się jedynie na krajowych regulacjach prawnych, przy czym należy podkreślić, że podobne dyrektywy, które określają wymagania związane z ochroną środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym, w tym podobne formy ochrony przyrody, można odnaleźć w systemach prawnych innych państw. Ponadto szereg obowiązków i ograniczeń związanych z ochroną środowiska bezpośrednio bądź pośrednio określają przepisy prawa międzynarodowego oraz ponadnarodowego, zwłaszcza prawo Unii Europejskiej.

Konstytucyjne uwarunkowania ograniczeń procesu inwestycyjno-budowlanego

W tym miejscu warto przyjrzeć się bliżej konstytucyjnym uwarunkowaniom procesu inwestycyjno-budowlanego, zwłaszcza w kontekście dopuszczalnych ograniczeń i reglamentacji tego procesu. Nie ulega wątpliwości, że regulacja prawna procesu inwestycyjno-budowlanego nie może odrywać się od aksjologicznych podstaw, na których porządek prawny jest budowany, a które wyrażają przede wszystkim zasady prawa, czyli pewne nadrzędne normy prawne bądź postulaty adresowane do podmiotów tworzących i stosujących prawo wynikające *explicite* z Konstytucji RP³⁷ bądź wyprowadzane z ustawodawstwa

³⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

zwykłego przy uwzględnieniu jej postanowień i aksjologii. Problematyka konstytucyjnych podstaw procesu inwestycyjno-budowlanego jest rozważana w literaturze. Analizę konstytucyjnych podstaw regulacji tego procesu przeprowadzili m.in. Roman Hauser i Zygmunt Niewiadomski³⁸. Autorzy ci zwracają uwagę, że proces inwestycyjno-budowlany jest „(...) wyrazem korzystania przez jednostki (osoby fizyczne, jednostki organizacyjne) z przysługujących im wolności i praw konstytucyjnych”³⁹. Wśród wspomnianych wolności i praw wymieniają prawo własności (albo inny tytuł prawny, na podstawie którego inwestor jest uprawniony do dysponowania nieruchomością na cele budowlane), wolność budowlaną (prawo zabudowy) stanowiącą ich zdaniem element składowy konstytucyjnego prawa podmiotowego – prawa własności, gdyż „zabudowa nieruchomości stanowi bowiem pewien przykład »korzystania z rzeczy«”⁴⁰, a także wolności działalności gospodarczej, której elementem może być działalność inwestora, wykonawcy czy podwykonawcy⁴¹.

Wolność budowlana (prawo zabudowy, prawo do zabudowy) może być wprowadzana nie tylko z postanowień art. 21 i 64 Konstytucji RP, gwarantujących prawo własności czy też prawo do własności, lecz stanowi także przedmiot gwarancji ustawowych. W szczególności wynika ona z art. 4 u.p.b., zgodnie z którym każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykáže prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami.

Nie ulega wątpliwości, że to wolność budowlana (prawo zabudowy, prawo do zabudowy) ma kluczowe znaczenie dla realizacji procesu inwestycyjno-budowlanego. Realizacja inwestycji budowlanej stanowi przykład korzystania z rzeczy (uprawnień właścicielskich) oraz z wolności budowlanej.

Wolność budowlana (prawo zabudowy, prawo do zabudowy) nie ma jednak charakteru bezwzględnego i podobnie jak inne wolności i prawa może podlegać ograniczeniom zgodnie z zasadami określonymi zwłaszcza w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jak słusznie zauważają R. Hauser i Z. Niewiadomski, „obowiązkiem władz publicznych jest również zapewnienie ochrony innym wolnościom, prawom oraz wartościom konstytucyjnym. Jest oczywiste, że realizacja prawa do zabudowy lub wolności działalności gospodarczej w sektorze budowlanym nie następuje w próżni, lecz może pozostawać – i regułą jest, że pozostaje – w kolizji z innymi dobrami chronionymi na podstawie innych regulacji konstytucyjnych jako istotne dla interesu publicznego lub interesu prywatnego jednostek”⁴².

³⁸ R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Konstytucyjne aspekty regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 6, s. 3–18.

³⁹ Ibidem, s. 3.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem, s. 4.

Niewątpliwie do wartości, których ochrona powinna być uwzględniana podczas regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego, należą środowisko naturalne, bezpieczeństwo ekologiczne, a także zrównoważony rozwój. W Konstytucji RP wśród podstawowych zadań państwa ustrojodawca wymienia zapewnienie ochrony środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5), nakładając jednocześnie na władze publiczne obowiązki: ochrony środowiska, prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP), a także zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4 Konstytucji RP). Ponadto Konstytucja RP czyni każdego obowiązującym do dbałości o stan środowiska i zarazem odpowiedzialnym za spowodowane przez siebie jego pogorszenie (art. 68 Konstytucji RP). A zatem ochrona środowiska, bezpieczeństwo ekologiczne, zrównoważony rozwój mają głębokie zakorzenienie oraz wysoką rangę w hierarchii wartości społecznych chronionych prawem najwyższej rangi⁴³.

Szczególnie istotny z punktu widzenia możliwości wprowadzania ograniczeń procesu inwestycyjno-budowlanego jest art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wskazujący na wartości, których ochrona może uzasadniać ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw, w tym prawa własności, wolności budowlanej (prawa zabudowy/prawa do zabudowy) czy też wolności działalności gospodarczej. Jedną z takich wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 jest ochrona środowiska. Stosownie do jego treści ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. R. Hauser i Z. Niewiadomski podkreślają, że przepis ten „(...) znajduje również zastosowanie do oceny regulacji określających zasady procesu inwestycyjno-budowlanego. Regulacje takie z założenia pełnią bowiem rolę ochronną wobec interesu publicznego oraz wolności i praw osób trzecich przez wprowadzanie różnego rodzaju ograniczeń w korzystaniu z wolności budowlanej i swobody działalności gospodarczej w sektorze budowlanym”⁴⁴.

W tym kontekście należy przypomnieć przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Przepis ten jest w istocie powtórzeniem regulacji wynikające z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Można zatem przyjąć założenie, że wprowadzane ograniczenia procesu inwestycyjno-budowlanego uwarunkowane ochroną środowiska, w tym zwią-

⁴³ Zob. P. Korzeniowski, op. cit., s. 166–167.

⁴⁴ R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Konstytucyjne aspekty regulacji...*, s. 6.

zane z ustanowieniem użytku ekologicznego bądź zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, muszą odpowiadać wymogom konstytucyjnym dotyczącym ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw, a zwłaszcza mogą być oceniane z punktu widzenia zgodności z zasadą proporcjonalności i wagi konkurujących ze sobą interesów, wartości i dóbr; z pewnością nie mogą one naruszać istoty wolności lub praw, w tym istoty prawa własności i uprawnień właścicielskich, które stanowią jego komponent.

Analizując kwestie związane z korzystaniem z prawa własności w postaci prowadzenia procesu inwestycyjno-budowlanego, trzeba także pamiętać o regulacji wynikającej z treści art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym wywłaszczenie, czyli pozbawienie albo ograniczenie prawa własności lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości, jest dopuszczalne nie tylko na podstawie ustawy, z zachowaniem wymogu adekwatności zastosowanego środka do celu (wymogu proporcjonalności), o czym wcześniej wspomniano, lecz także tylko na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Cele publiczne oraz procedurę wywłaszczeniową reguluje ustawa o gospodarce nieruchomościami (dalej jako u.g.n.)⁴⁵. Ustawodawca wśród celów publicznych wymienia i te służące ochronie środowiska (art. 6 u.g.n.): budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego; ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody; wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa; a także inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach, które mogą również być związane z ochroną środowiska czy też ochroną przyrody. Warto dodać, że wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy (art. 112 ust. 3 u.g.n.).

Warto podkreślić, że ustanowienie użytku ekologicznego albo zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, w przypadku których doszłoby do istotnych dysproporcji obszarów występowania cennych ekosystemów przyrodniczych lub walorów krajobrazowych w stosunku do granic tych form ochrony przyrody, może stanowić naruszenie zasady proporcjonalności oraz ukrytą formę wywłaszczenia⁴⁶.

⁴⁵ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1145 z późn. zm.).

⁴⁶ Zob. wyroki NSA: z 16 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 785/15, CBOSA i z 24 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 545/16, CBOSA.

Konkludując, należy podkreślić, że gminy, działając w granicach określonych przez prawo i stosując zasadę proporcjonalności, mogą ograniczać uprawnienia właścicieli w celu pełniejszej realizacji innych wartości, które uznały za ważniejsze, w tym w celu ochrony przyrody poprzez ustanawianie użytków ekologicznych czy zespołów przyrodniczo-krajobrazowych. Granice ingerencji w prawo własności i jego elementy składowe, w tym w wolność budowlaną, prawo zabudowy czy prawo do zabudowy, a co za tym idzie – w proces inwestycyjno-budowlany, wyznaczają przede wszystkim zasady określone w art. 31 ust. 3 i w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, w tym obowiązek zachowania odpowiedniej proporcji zakresu ingerencji do celu, przy jednoczesnym zakazie naruszania istoty wolności i praw⁴⁷.

Użytek ekologiczny i zespół przyrodniczo-krajobrazowy jako prawne formy ochrony przyrody

W tym miejscu należy przejść do syntetycznej charakterystyki prawnych form ochrony przyrody, jakimi są użytki ekologiczne oraz zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, co z kolei będzie stanowiło podstawę do dalszych rozważań skupiających się na ich wpływie na proces inwestycyjno-budowlany. Z uwagi na obszerną literaturę przedmiotu, w niniejszym opracowaniu zwrócono uwagę tylko na niektóre aspekty związane z tworzeniem i funkcjonowaniem wspomnianych form ochrony przyrody, które będą kluczowe dla naszego obszaru badawczego. Będą one dotyczyły zwłaszcza charakterystyki użytków ekologicznych oraz zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, objętych szczególnym reżimem prawnym w postaci odpowiednich zakazów i ograniczeń odnoszących się również do procesu inwestycyjno-budowlanego.

Zanim jednak przejdziemy do tych kwestii, warto zwrócić uwagę na kilka danych statystycznych. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego na koniec 2022 r. mieliśmy w Polsce 8329 użytków ekologicznych o łącznej powierzchni 56,1 tys. ha; najwięcej w woj. kujawsko-pomorskim (2195 – 6,0 tys. ha), a najmniej w woj. małopolskim (51 – 1,3 tys. ha). W woj. lubelskim użytki zajmowały największą łączną powierzchnię wielkości 7,6 tys. ha przy 224 obiektach na terenie województwa. Natomiast zespołów przyrodniczo-krajobrazowych było 324 o łącznej powierzchni 117,1 tys. ha; dominowały w woj. zachodniopomorskim (46), gdzie zajmowały łączną powierzchnię 6,1 tys. ha⁴⁸.

Jak zasygnalizowano w uwagach wstępnych, użytek ekologiczny jest jedną z prawnych form ochrony przyrody wymienioną w art. 6 ust. 1 pkt 8 u.o.p.

⁴⁷ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 30 października 2023 r., sygn. akt II SA/Gd 285/23, CBOSA; wyrok NSA z 4 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1708/09, CBOSA.

⁴⁸ *Ochrona środowiska 2023*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-2023,1,24.html> (data dostępu: 30.11.2024).

Ustawodawca definiuje użytki ekologiczne jako zasługujące na ochronę pozostałości ekosystemów mających znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej: naturalne zbiorniki wodne, śródpolne i śródleśne oczka wodne, kępy drzew i krzewów, bagna, torfowiska, wydmy, płaty nieużytkowanej roślinności, starorzecza, wychodnie skalne, skarpy, kamieńce, siedliska przyrodnicze oraz stanowiska rzadkich lub chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, ich ostoje oraz miejsca rozmnażania lub miejsca sezonowego przebywania (art. 42 u.o.p.).

Ustanowienie użytku ekologicznego, podobnie jak jego zniesienie, następuje w drodze uchwały rady gminy, której projekt podlega uzgodnieniu z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (art. 44 ust. 1, 2, 3a u.o.p.). W tym przypadku ustawodawca wymaga uzgodnienia, a nie jedynie wyrażenia opinii, przy czym zgodnie z treścią art. 44 ust. 3b u.o.p. uzgodnienie to ma nastąpić w trybie przewidzianym w art. 106 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁹. Warto podkreślić, że ustawodawca wprowadza dłuższy od kodeksowego termin na przedstawienie stanowiska przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska, gdyż brak przedstawienia stanowiska w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały, jest uważane za uzgodnienie projektu.

Uchwała rady gminy w sprawie ustanowienia użytku ekologicznego jest aktem prawa miejscowego, czyli źródłem powszechnie obowiązującego prawa, co potwierdza orzecznictwo sądowe⁵⁰. Ustanowienie użytku ekologicznego nie jest decyzją administracyjną i nie obowiązują przy wydawaniu uchwały – z wyjątkiem wymienionym wcześniej – przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego⁵¹.

Forma prawna aktu prawa miejscowego dla ustanowienia użytku ekologicznego jest szczególnie istotna, należy bowiem pamiętać, że uchwała w tej sprawie może ingerować w sferę wolności i praw obywatela oraz innych podmiotów prawa poprzez wprowadzanie szeregu zakazów i ograniczeń uprawnień właścicielskich.

Zniesienie użytku ekologicznego następuje w razie utraty wartości przyrodniczych, ze względu na które ustanowiono tę formę ochrony przyrody, lub w razie konieczności realizacji inwestycji celu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych lub zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego (art. 44 ust. 4 u.o.p.).

Uchwała rady gminy, której przedmiotem jest ustanowienie użytku ekologicznego, określa jego nazwę (rodzaj użytku ekologicznego, np. naturalny zbiornik wodny), położenie (szczegółowy opis jego lokalizacji), sprawującego nadzór, szczególne cele ochrony, w razie potrzeby ustalenia dotyczące jego

⁴⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572 z późn. zm.).

⁵⁰ Wyrok WSA w Krakowie z 2 czerwca 2022 r., sygn. akt II SA/Kr 1403/21, CBOSA.

⁵¹ Ibidem.

czynnej ochrony oraz zakazy właściwe dla tego obszaru lub jego części, wybrane spośród zakazów wymienionych w art. 45 ust. 1 u.o.p.

Z uwagi na fakt, że ustanowienie użytku ekologicznego wiąże się z szeregiem ograniczeń w postaci zakazów, istotne jest precyzyjne określenie jego granic, zwłaszcza że może to dotyczyć gruntów prywatnych i związanych z nimi uprawnień właścicielskich.

Należy również pamiętać, że u.o.p. nie przewiduje konieczności uzyskania zgody właściciela gruntu przed wydaniem uchwały w sprawie użytku ekologicznego.

Wniosek do rady gminy o ustanowienie użytku ekologicznego może złożyć każdy i procedura w tym zakresie nie jest sformalizowana, zwłaszcza ustawodawca nie wymaga sporządzenia merytorycznego uzasadnienia wniosku, przy czym z przyczyn praktycznych należy postulować jego sporządzenie z uwzględnieniem rodzaju użytku, jego szczegółowego położenia wraz z oznaczeniem i opisem działek, które mają być objęte jego obszarem, stanu właścicielskiego itp.

Analiza szczególnego reżymu prawnego dla tego obszaru bądź jego części, w tym możliwych do wprowadzenia zakazów, wraz z wpływem na proces inwestycyjno-budowlany, będzie przedmiotem wnikliwszej analizy w dalszej części opracowania.

Przechodząc w tym miejscu do ogólnej charakterystyki zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, należy rozpocząć od ich definicji. Zgodnie z treścią art. 43 u.o.p. są to fragmenty krajobrazu naturalnego i kulturowego zasługujące na ochronę ze względu na ich walory widokowe lub estetyczne. W piśmiennictwie podkreślono, że zespoły przyrodniczo-krajobrazowe – obok parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu – są formami ochrony ustanowionymi przede wszystkim w celu ochrony walorów krajobrazowych i tworzone są one niezależnie od siebie oraz mają charakter autonomiczny⁵².

Co ważne, podobny jak w przypadku użytków ekologicznych jest tryb tworzenia i znoszenia zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, przy czym podejmując uchwałę w sprawie ustanowienia zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, rada gminy uwzględnia istniejące na tym terenie obszary parków kulturowych (art. 44 ust. 2a u.o.p.). Natomiast dodatkową przesłanką zniesienia zespołu przyrodniczo-krajobrazowego jest ustanowienie na tym obszarze parku kulturowego (art. 44 ust. 5 u.o.p.). Uchwała rady gminy w sprawie ustanowienia zespołu przyrodniczo-krajobrazowego zawiera podobne elementy jak w przypadku użytku ekologicznego, tyle że odnoszące się do tego obszaru i jest aktem prawa miejscowego, czyli źródłem powszechnie obowiązującego prawa⁵³.

Zarówno użytki ekologiczne, jak i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe w piśmiennictwie są zaliczane do obiektowych (indywidualnych) prawnych

⁵² R. Lewicka, *Reglamentacja korzystania z krajobrazu*, [w:] P. Korzeniowski, I.M. Wieczerek (red.), op. cit., s. 173.

⁵³ Wyrok NSA z 30 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1053/10, Lex nr 694431.

form ochrony przyrody. W uwagach wprowadzających postawiono pytanie, czy oprócz tradycyjnie zaliczanych do obszarowych prawnych form ochrony przyrody wymienionych w art. 6 ust. 1 u.o.p., takich jak: 1) parki narodowe; 2) rezerwy przyrody; 3) parki krajobrazowe; 4) obszary chronionego krajobrazu; 5) obszary Natura 2000, również inne obszary podlegające ochronie na podstawie tej ustawy mogą być zaliczone do obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym. Jerzy Stelmasiak definiuje obszar specjalny o charakterze ekologicznym jako pojęcie doktrynalne, obejmujące swoim zakresem „wycinek terytorium państwa, na którym obowiązuje specjalny reżim prawny w postaci odpowiednich nakazów, zakazów lub ograniczeń, wprowadzony pod kątem celu jego utworzenia. W tym przypadku jest to zawsze priorytetowy cel ochrony zasobów wymagający ochrony prawnej w formie parku narodowego lub rezerwatu przyrody czy też parku krajobrazowego bądź obszaru chronionego krajobrazu. Może to być także związane z ochroną np. źródeł i ujęć wody za pomocą odpowiednio strefy ochronnej lub obszaru ochronnego jako odrębnego tego rodzaju obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym”⁵⁴. Autor ten wraz z Dorotą Lebową zauważają, że „(...) swoim zakresem przedmiotowym obejmuje w szczególności wszystkie tzw. obszarowe prawne formy ochrony przyrody w rozumieniu art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, na terenie których obowiązuje system zakazów o charakterze administracyjno-prawnym wyłączający lub ograniczający powszechny porządek prawny”⁵⁵, czyli np. parki narodowe, parki krajobrazowe. Cytowani autorzy jedynie przykładowo, na co wskazuje fraza „w szczególności”, pojęciem obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym obejmują tzw. obszarowe prawne formy ochrony przyrody, co nie wyklucza uznania za taki obszar również innych obszarów podlegających ochronie na podstawie ustawy. Takie stanowisko zajmują Michał Borowiak, który, uznając powyższe rozumienie tego pojęcia za trafne, podkreśla, że w tym pojęciu mieścić się będą także „(...) inne obszary podlegające ochronie na podstawie tej ustawy – otulina, strefa ochrony gatunkowej oraz pewne formy ochrony indywidualnej (obiektywnej) – zespół przyrodniczo-krajobrazowy, użytek ekologiczny, stanowisko dokumentacyjne”⁵⁶, a także Wojciech Radecki, który zespół przyrodniczo-krajobrazowy, podobnie zresztą jak i park kulturowy, zalicza do obszarów specjalnych, na których obowiązuje szczególny reżim prawny wyznaczony aktem kreującym, czyli uchwałą rady gminy⁵⁷.

W literaturze zwraca się uwagę, że istota obiektowych form ochrony przyrody polega na objęciu ochroną pojedynczych obiektów przyrodniczych, ich

⁵⁴ J. Stelmasiak, *Realizacja interesu...*, s. 16; idem, *Instytucja obszaru...*, s. 686–687, 715–717.

⁵⁵ J. Stelmasiak, D. Lebowa, *Obszar specjalny...*, s. 109–114.

⁵⁶ M. Borowiak, *Wielopłaszczyznowość prawnej ochrony przyrody i jej wpływ na proces inwestycyjny*, [w:] N. Ratajczyk, D. Kopec (red.), op. cit., s. 28.

⁵⁷ W. Radecki, *Ustawa o ochronie...*, s. 268.

niewielkich grup, łącznie z terenem, na którym występują⁵⁸. Również w tym przypadku jest mowa o pewnej przestrzeni (obszarze) występowania tych obiektów. W istocie więc użytki ekologiczne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe są obszarami, co czyni przytoczony podział na obszarowe i obiektowe (indywidualne) prawne formy ochrony przyrody relatywnym i umownym⁵⁹.

Reasumując, jak się wydaje, zarówno użytki ekologiczne, jak i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe można zaliczyć do obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym czy też ekologiczno-krajobrazowym, których priorytetowym celem jest ochrona zasobów środowiska/i wartości krajobrazu, gdzie obowiązuje szczególnie reżym prawny determinowany wyjątkowymi wartościami przyrodniczymi niewielkich obiektów występujących na tym obszarze bądź fragmentów krajobrazu zasługujących na ochronę ze względu na walory widokowe i estetyczne.

Użytek ekologiczny i zespół przyrodniczo-krajobrazowy jako determinanty procesów inwestycyjno-budowlanych

Jak wcześniej wspomniano, użytki ekologiczne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe należy zaliczyć do obszarów specjalnych, na których obowiązuje szczególnie reżym prawny determinowany wyjątkowymi wartościami przyrodniczymi lub walorami krajobrazowymi. Zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku szczególnie reżym prawny przejawia się w możliwym obowiązywaniu szeregu ograniczeń w postaci zakazów wprowadzanych z uwagi na cele ustanowienia tych form ochrony przyrody. Nie ulega wątpliwości, że mają one istotny wpływ na możliwość korzystania z nieruchomości, w tym z wolności budowlanej (prawa do zabudowy), a co za tym idzie – oddziałują na planowane i realizowane procesy inwestycyjno-budowlane.

Warto podkreślić, że zakazy określonych działań nie obowiązują automatycznie (*ex lege*). Uchwała rady gminy o ustanowieniu użytku ekologicznego bądź zespołu przyrodniczo-krajobrazowego określa, które spośród zakazów wymienionych w art. 45 ust. 1 u.o.p. mają obowiązywać na ich obszarze. Wiele z nich może mieć wpływ na przebieg procesu inwestycyjno-budowlanego bądź w ogóle wykluczać jego realizację, np. zakaz niszczenia, uszkodzania lub przekształcania obszaru; wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwsztorowym lub przeciwpowodziowym albo budową, odbudową, utrzymywaniem, remontem lub naprawą urządzeń wodnych; uszkodzania i zanieczyszczenia gleby; dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli zmiany te nie służą

⁵⁸ A. Jaworowicz-Rudolf, *Wybrane instrumenty...*, s. 92.

⁵⁹ Eadem, *Formy ochrony obiektowej*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2021, s. 730.

ochronie przyrody albo racjonalnej gospodarce rolnej, leśnej, wodnej lub rybackiej; likwidowania, zasypywania i przekształcania naturalnych zbiorników wodnych, starorzeczy oraz obszarów wodno-błotnych; niszczenia nor, legowisk zwierzęcych czy też niszczenia, uszkodzenia roślin i grzybów.

Wspomniane zakazy nie mają charakteru bezwzględnego, gdyż nie dotyczą: 1) prac wykonywanych na potrzeby ochrony przyrody po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody; 2) realizacji inwestycji celu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych, po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody; 3) zadań z zakresu obronności kraju w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa; 4) likwidowania nagłych zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego i prowadzenia akcji ratowniczych, a także inwestycji strategicznych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 103a ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁶⁰.

Zakazy te wypełniają funkcję ochronną wobec interesu publicznego w postaci ochrony środowiska lub krajobrazu, jednakże wpływając na sferę uprawnień właścicielskich, powinny odpowiadać wymogom adekwatności do celu (proporcjonalności) oraz wagi interesu publicznego i interesu indywidualnego (właściciela, podmiotu uprawnionego z innego tytułu do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, inwestora, przedsiębiorcy), gdyż, jak trafnie zauważa J. Stelmasiak, „(...) wymagania prawnej ochrony środowiska realizowane przez obszar specjalny o charakterze ekologicznym nie pozwalają automatycznie przyjmować reguły statuującej bezwzględną nadrzędność interesu publicznego nad interesem indywidualnym”⁶¹.

Trzeba podkreślić, że wspomniana zasada proporcjonalności oraz wymóg wagi interesu publicznego i interesu indywidualnego muszą być brane pod uwagę nie tylko podczas decydowania o ustanowieniu danej formy ochrony przyrody, lecz także podczas rozstrzygania o tym, które z zakazów określonych w ustawie mają obowiązywać na ich obszarze, czyli wprowadzane zakazy muszą pozostawać w bezpośrednim związku z celem regulacji prawnej (w tym przypadku z celem, jakim jest ochrona cennych zasobów przyrody bądź krajobrazu) i mieć charakter racjonalnie uzasadniony, muszą ograniczać się do niezbędnego minimum. Spośród dostępnego katalogu zakazów powinny być wybrane te, które są najmniej uciążliwe, a zarazem zdatne do osiągnięcia zamierzonego celu. Można zatem stwierdzić, że stopień ograniczeń/uciążliwości związanych z ustanowieniem użytku ekologicznego bądź zespołu przyrodniczo-krajobrazowego musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do znaczenia i rangi

⁶⁰ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1112 z późn. zm.).

⁶¹ J. Stelmasiak, *Realizacja interesu...*, s. 17.

interesu publicznego przejawiającego się w konieczności ochrony cennych ekosystemów lub walorów krajobrazu.

Przestrzeganie zasady proporcjonalności w przypadku ustanowienia użytku ekologicznego czy też zespołu przyrodniczo-krajobrazowego jest szczególnie istotne – i tu należy w pełni podzielić pogląd W. Radeckiego – ze względu na surowość reżimu prawnego związanego z tymi formami ochrony przyrody⁶². Autor niniejszego artykułu zgadza się z W. Radeckim, że mimo iż katalog z art. 45 u.o.p. nie zawiera *explicite* zakazu zabudowy, to taki zakaz wynika przynajmniej pośrednio z treści tego przepisu w przypadku wywołania skutków wynikających z naruszenia wprowadzonych uchwałą rady gminy zakazów, np. w postaci przekształcenie obiektu lub obszaru, trwałego zniekształcenia rzeźby terenu, zmiany stosunków wodnych itd.⁶³

Reasumując, jako zasada/norma wymóg proporcjonalności powinien być brany pod uwagę jako kryterium oceny legalności uchwał o ustanowieniu użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego.

Warto jeszcze wspomnieć, że zgodnie z treścią art. 73 ust. 1 pkt 1 u.p.o.ś., określając ustalenia planu ogólnego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające ustanowienia w trybie u.o.p. zespołu przyrodniczo-krajobrazowego oraz użytku ekologicznego, co będzie miało swoje konsekwencje w odniesieniu do możliwości realizacji określonego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. We wspomnianych aktach planowania przestrzennego i dokumentach planistycznych należy uwzględniać ograniczenia wynikające z ustanowienia tychże prawnych form ochrony przyrody.

Ponieważ ustanowienie użytku ekologicznego albo zespołu przyrodniczo-krajobrazowego wiąże się z ograniczeniami sposobu korzystania z nieruchomości, właściciele, użytkownicy wieczystości, a także osoby, którym przysługuje inne prawo rzeczowe do nieruchomości, mogą korzystać z roszczeń na podstawie przepisów działu IX u.p.o.ś. Jeżeli w związku z ustanowieniem użytku ekologicznego albo zespołu przyrodniczo-krajobrazowego korzystanie z nieruchomości lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części. W związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę (obejmuje ona również zmniejszenie wartości nieruchomości). Roszczenia te przysługują także użytkownikowi wieczystemu, natomiast żądać odszkodowania za poniesioną szkodę, obejmującą również zmniejszenie wartości nieruchomości, może także osoba, której przysługuje inne prawo rzeczowe do nieruchomości (art. 129 i nast. u.p.o.ś.).

⁶² W. Radecki, *Ustawa o ochronie...*, s. 273.

⁶³ *Ibidem*.

Rekapitulacja i wnioski końcowe

Niewątpliwie ochrona środowiska, a także ochrona przyrody, bezpieczeństwo ekologiczne, zrównoważony rozwój należą do kluczowych wartości konstytucyjnych i aksjologicznych podstaw, na których system prawa powinien być budowany. Jednocześnie wymieniane są wśród podstawowych celów (zadań) państwa. Do wartości konstytucyjnych należą także prawo własności i wolność działalności gospodarczej oraz stanowiące ich komponent prawo do korzystania z nieruchomości na cele budowlane (wolność budowlana, prawo zabudowy, prawo do zabudowy, w tym możliwość realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego).

Biorąc powyższe pod uwagę, ochrona przyrody może stać w kolizji (konkurencji) z innymi wartościami czy dobrami gwarantowanymi przez prawo, w tym z uprawnieniami właścicielskimi do zagospodarowania przestrzeni, wolnością budowlaną, prawem zabudowy (prawem do zabudowy), czy też wolnością prowadzenia działalności gospodarczej. Może zatem dojść do kolizji ochrony przyrody realizowanej głównie w celu ochrony interesu publicznego (dobra wspólnego) z interesem indywidualnym inwestora planującego bądź realizującego zamierzenie inwestycyjno-budowlane.

Cele ochrony przyrody są realizowane poprzez tworzenie różnych form ochrony przyrody, w tym poprzez ustanawianie użytków ekologicznych i zespołów przyrodniczo-krajobrazowych w drodze uchwały rady gminy będącej aktem prawa miejscowego.

Zarówno użytki ekologiczne, jak i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe zaliczane są do tzw. obiektowych (indywidualnych) prawnych form ochrony przyrody. Na podstawie obowiązujących regulacji prawnych w doktrynie wyróżnia się ponadto tzw. obszarowe prawne formy ochrony przyrody, np. parki narodowe i krajobrazowe, rezerваты przyrody, obszary chronionego krajobrazu, które przede wszystkim zalicza się do obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym, na których obowiązuje szczególny reżim prawny. Warto jednak zauważyć, że zasadniczo również w przypadku użytków ekologicznych i zespołów przyrodniczo-krajobrazowych mamy do czynienia z pewnym obszarem (przestrzenią), na którym obowiązuje szczególny reżim prawny, determinowany wyjątkowymi wartościami przyrodniczymi niewielkich obiektów występujących na tym obszarze (ekosystemów mających znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej) bądź fragmentami krajobrazu zasługującymi na ochronę ze względu na walory widokowe i estetyczne. Jak się wydaje, również te prawne formy ochrony przyrody można uznać za obszary specjalne o charakterze ekologicznym lub ekologiczno-krajobrazowym.

Ustanowienia na terenie działki użytku ekologicznego czy też zespołu przyrodniczo-krajobrazowego wiąże się z różnymi zakazami i innymi ograniczeniami, w tym wpływającymi bądź mogącymi wpływać na proces inwesty-

cyjno-budowlany. Katalog możliwych do wprowadzenia zakazów określa ustawa o ochronie przyrody, natomiast te, które będą obowiązywały w odniesieniu do konkretnego użytku ekologicznego czy też zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, określa uchwała rada gminy ustanawiająca daną formę ochrony przyrody.

Ponieważ mogą one w sposób daleko idący oddziaływać na uprawnienia właścicielskie czy też ograniczać wolność działalności gospodarczej wraz z możliwością korzystania z nieruchomości na cele inwestycyjno-budowlane, powinny spełniać wszystkie konstytucyjne wymagania dotyczące ochrony wolności i praw inwestora (właściciela, użytkownika wieczystego bądź korzystającego z innego prawa rzeczowego do nieruchomości), w tym dotyczące adekwatności wprowadzanych ograniczeń do celu, jakiemu mają służyć. W tym przypadku jako konieczne jawi się słuszne i racjonalne wyważenie interesu publicznego (dobra ogółu), którego przejawem jest ustanowienie użytku ekologicznego bądź zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, i interesu inwestora, którego celem jest prowadzenie procesu inwestycyjno-budowlanego. Działalność rady gminy, podejmującej uchwałę w sprawie ustanowienia formy ochrony przyrody, powinna być zdeterminowana koniecznością słusznego i racjonalnego wyważenia wspomnianych interesów i powinna służyć optymalnemu zagospodarowaniu określonej przestrzeni.

Ustanowienie użytku ekologicznego bądź zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, w przypadku których doszłoby do istotnych dysproporcji obszarów występowania cennych przyrodniczo ekosystemów lub walorów krajobrazowych w stosunku do granic tych form ochrony przyrody, może stanowić naruszenie zasady proporcjonalności, a nawet zawołowaną formę wyłączenia.

Zasada proporcjonalności wraz z wymogiem wagi interesu publicznego i interesu indywidualnego powinny stanowić kryterium oceny legalności uchwał o ustanowieniu użytku ekologicznego oraz zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, a co za tym idzie – określać granice działania państwa i zabezpieczać inwestora przed bezprawną ingerencją organów władzy publicznej w sferę jego praw, nawet jeśli miałyby ona służyć ważnym z punktu widzenia interesu publicznego celom ochrony przyrody.

Wówczas gdy w związku z ustanowieniem użytku ekologicznego czy też zespołu przyrodniczo-krajobrazowego korzystanie z nieruchomości lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe albo istotnie ograniczone, uprawniony podmiot może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części. W związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości uprawniony podmiot może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę. Szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości.

Na koniec nasuwa się jeszcze jedna ogólna refleksja, a mianowicie skoro z jednej strony oczywista potrzeba ochrony środowiska, z drugiej zaś chęć

korzystania z jego zasobów – również w postaci realizacji określonego zamierzenia inwestycyjno-budowlanego – mogą stanowić przyczynę konfliktów, rolą ustawodawcy jest stworzenie skutecznych mechanizmów ich rozwiązywania, czego efektem powinno być zapewnienie ochrony interesu indywidualnego oraz możliwości rozwoju gospodarczego i społecznego przy jednoczesnym zachowaniu wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego z myślą o przyszłych pokoleniach.

Wykaz literatury

- Banyś T., *Użytek ekologiczny a wolność gospodarcza z punktu widzenia działalności dewelopera*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, Pol. Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych Oddział Wielkopolski, Łódź–Poznań 2011.
- Borowiak M., *Wielopłaszczyznowość prawnej ochrony przyrody i jej wpływ na proces inwestycyjny*, [w:] N. Ratajczyk, D. Kopeć (red.), *Prawo ochrony przyrody a procesy inwestycyjne*, Tow. Przyrodników Ziemi Łódzkiej, Łódź 2011.
- Breyer S., *Przeniesienie własności nieruchomości*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1975.
- Chojnacka E.B., *Prawo do zabudowy a wymagania ochrony przyrody. Studium administracyjnoprawne*, rozprawa doktorska, UMCS w Lublinie, Lublin 2021.
- Dorska-Havaris D., *Prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego*, Presscom, Wrocław 2013.
- Dubiński L., *Pojęcie procesu inwestycyjno-budowlanego i jego początek*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 12.
- Gniewek E., *Nieruchomości jako rodzaj rzeczy*, [w:] E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 3, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Grzybowski S., *Przedmioty stosunków cywilnoprawnych*, [w:] S. Grzybowski (red.), *System prawa cywilnego*, t. 1: Część ogólna, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1985.
- Hauser R., Niewiadomski Z., *Konstytucyjne aspekty regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 6.
- Jaworowicz-Rudolf A., *Formy ochrony obiektowej*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Jaworowicz-Rudolf A., *Wybrane instrumenty realizacji idealnej ochrony przyrody*, [w:] P. Korzeniowski, I.M. Wieczorek (red.), *Reglamentacja korzystania ze środowiska jako funkcja administracji samorządowej*, Wyd. Narodowego Inst. Samorządowego, Łódź 2018.
- Jędrej K., *Pojęcie nieruchomości gruntowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XXXIX.
- Katner W.J., *Przedmioty stosunku cywilnoprawnego*, [w:] M. Safjan (red.), *Prawo cywilne – część ogólna*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 1, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Wyd. UŁ, Łódź 2012.
- Lewicka R., *Reglamentacja korzystania z krajobrazu*, [w:] P. Korzeniowski, I.M. Wieczorek (red.), *Reglamentacja korzystania ze środowiska jako funkcja administracji samorządowej*, Wyd. Narodowego Inst. Samorządowego, Łódź 2018.

- Małysa-Sulińska K., *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Mikosz R., *Granice przestrzenne nieruchomości gruntowych*, [w:] E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 3, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Piątowski J.S., *Zakres i wykonywanie własności nieruchomości*, [w:] J. Ignatowicz (red.), *System prawa cywilnego*, t. 2: *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1977.
- Radecki W., *Miejsce przepisów o ochronie przyrody w systemie prawnym ochrony środowiska w Polsce*, „Problemy Ekologii” 2000, R. IV, nr 6.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Difin, Warszawa 2016.
- Rasztorf-Gała M., *Podział nieruchomości na cele inwestycji budowlanych*, [w:] P. Jarczyński (red.), *Inwestycje budowlane w praktyce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Skrzydło-Niżnik I., Dobosz P., *Prawne problemy procesu inwestycyjno-budowlanego i konserwatorskiego*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Sotniczuk B., Stawiski P., *Jak zamieszkać u siebie, czyli inwestycja budowlana*, Poradnik prawny nr 2, Infor, Warszawa 2001.
- Stelmasiak J., *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 7, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Stelmasiak J., *Realizacja interesu publicznego w ochronie środowiska na przykładzie obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym*, [w:] B. Jeżyńska, E. Kruk (red.), *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Wyd. UMCS, Lublin 2016.
- Stelmasiak J., Lebowa D., *Obszar specjalny w prawie ochrony przyrody – zagadnienia ogólne*, [w:] D. Kopeć, N. Ratajczyk (red.), *Prawo ochrony przyrody. Stan obecny, problemy, perspektywy*, Tow. Przyrodników Ziemi Łódzkiej, Łódź 2008.
- Trzczińska D., *Prawo ochrony przyrody a proces budowlany. Uwagi ogólne*, [w:] J. Ciechanowicz-McLean (red.), *Polskie prawo ochrony przyrody*, Difin, Warszawa 2006.

Summary

Restrictions in the investment and construction process resulting from the establishment of ecological sites and nature and landscape protected areas on a plot of land

Keywords: the right to build up a plot, an ecological site, a protected area and landscape, forms of nature conservation, nature protection, investment and construction process, the freedom of construction, the right of ownership.

The purpose of this article is to identify, analyze and specify the extent of possible restrictions in the investment and construction process resulting from the establishment of ecological sites and nature and landscape protected areas. Both ecological sites and nature and landscape-protected areas are classified as the so-called individual legal forms of nature conservation, which does not exclude the qualification of these forms as special ecological or land-

scape-ecological areas. Ecological sites are created by resolutions of municipal councils to protect ecosystems important for the preservation of biodiversity, while nature and landscape-protected areas are established for their valuable scenic and aesthetic qualities of the landscape. The establishment of an ecological site or nature and landscape-protected area on a given plot of land results in different prohibitions that may significantly affect the investment and construction process. Therefore, they should meet all the requirements for the protection of the investor's rights, including their adequacy for the purpose they are designed to achieve. In this case, it is necessary to balance the public interest (the common good) fairly and reasonably (that is the creation of an ecological site, or a nature and landscape-protected area) with the interest of the investor who carries out an investment and construction project.

Katarzyna Sakowska

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID: 0009-0008-7148-4731

k.sakowska@uwb.edu.pl

Prawo do bycia offline z perspektywy obowiązków pracodawcy

Pandemia COVID-19 na zawsze zmieniła zasady dotyczące wykonywania pracy przez pracowników. Zarówno pracodawcy jak i pracownicy zauważyli, że w zawodach, w których do codziennej pracy wykorzystuje się narzędzia cyfrowe, fizyczna obecność pracownika w siedzibie czy zakładzie pracy nie jest niezbędna. Klasyczny stosunek pracy od 2020 r. uległ swoistej transformacji, a najbardziej widoczne zmiany związane są z miejscem pracy i z czasem pracy. Dzięki pracy zdalnej pracownicy mogą bardziej elastycznie podejść do kwestii wykonywania pracy – praca może być wykonywana w zasadzie z każdego miejsca, a biorąc pod uwagę konieczność łączenia pracy z opieką nad dziećmi w wielu przypadkach – również w każdym czasie. Obie strony stosunku pracy zauważyły pozytywne aspekty pracy zdalnej, przede wszystkim brak dojazdów czy brak konieczności zapewnienia pracownikom dużych przestrzeni do wykonywania pracy (a więc i zmniejszenie kosztów prowadzenia działalności). Z drugiej jednak strony pracownicy stali się stale dostępni i osiągalni, co niewątpliwie przyczyniło się do zachwiania równowagi między pracą a pozostałymi aspektami życia pracowników. Środki, które były konieczne w trakcie pandemii, zmieniły sposób pracy i uwypukliły znaczenie rozwiązań cyfrowych, w tym również pracy zdalnej. Zaczęto się również zastanawiać nad negatywnym aspektem cyfryzacji na rynku pracy, tzn. czy pracownicy są odpowiednio chronieni przed nieustannym pozostawaniem w dostępności dla pracodawcy za pomocą korespondencji elektronicznej czy komunikatorów w telefonie komórkowym. Zapewnienie prawa do bycia offline czy też prawa do odłączenia się (ang. *right to disconnect*) zostało dostrzeżone na szczeblu unijnym.

Aktualnie w dorobku UE mamy wiele aktów prawnych odnoszących się do organizacji czasu pracy, jednak nie ma żadnego aktu, który odnosi się wyłącznie i bezpośrednio do prawa do bycia offline. Najistotniejszą dyrektywą, w odniesieniu do godzin pracy (niezależnie od tego, czy jest ona wykonywana w siedzibie pracodawcy, czy zdalnie), jest dyrektywa dotycząca niektórych

aspektów organizacji czasu pracy (2003/88/WE)¹. Głównym celem, zgodnie z art. 1 dyrektywy 2003/88/WE, jest ustalenie minimalnych wymagań w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w odniesieniu do organizacji czasu pracy poprzez zapewnienie wszystkim pracownikom odpowiednich okresów odpoczynku (konceptcja „odpoczynku” musi być wyrażona w jednostkach czasu, tzn. w dniach, w godzinach i/lub w ich częściach). Pracownikom należy przyznać minimalne dobowe, tygodniowe i roczne okresy odpoczynku oraz odpowiednie przerwy. W tym kontekście niezbędne jest również ustanowienie maksymalnego limitu tygodniowego wymiaru czasu pracy. Art. 3 i 5 dyrektywy 2003/88/WE nakładają na państwa członkowskie również obowiązek przyjęcia wszelkich niezbędnych środków, aby możliwe było zapewnienie, że każdy pracownik jest uprawniony do minimalnego dobowego odpoczynku w wymiarze 11 nieprzerwanych godzin, w okresie 24-godzinnym, a w okresie 7-dniowym do minimalnego nieprzerwanego okresu odpoczynku w wymiarze 24 godzin oraz również do odpoczynku dobowego w wymiarze 11 godzin. Zgodnie z art. 6 dyrektywy 2003/88/WE przeciętny wymiar czasu pracy w okresie 7-dniowym, łącznie z pracą w godzinach nadliczbowych, nie może przekroczyć 48 godzin. Okres rozliczeniowy dla obliczenia średniego tygodniowego wymiaru czasu pracy nie powinien natomiast przekraczać 4 miesięcy, przy czym może zostać przedłużony do 6 miesięcy – a pod pewnymi warunkami (np. w przypadku istnienia układu zbiorowego pracy zawierającego odpowiednie postanowienia) może on zostać przedłużony do maksymalnie 1 roku.

Jeżeli chodzi o obowiązki pracodawców, niezbędne jest odwołanie się również do postanowień dyrektywy 89/391/EWG², której celem nadrzędnym było wprowadzenie rozwiązań (minimalnych standardów) zapewniających większy stopień ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników. Zgodnie z art. 6 dyrektywy 89/391/EWG „pracodawca powinien przedsięwziąć środki niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników, włącznie z zapobieganiem zagrożeniom związanym z wykonywaniem czynności służbowych, informowaniem i szkoleniem, jak również zapewnieniem niezbędnych ram organizacyjnych i środków. Pracodawca powinien reagować na potrzeby i odpowiednio dostosowywać środki, biorąc pod uwagę zmieniające się okoliczności i środki zapobiegawcze, umożliwiające poprawę istniejącej sytuacji”. Dyrektywa ta nie rozróżnia miejsc pracy, co oznacza, że będzie miała zastosowanie również do pracy zdalnej. Jej znaczenie wynika z faktu, że ustanawia ona ogólne zasady dotyczące zapobiegania wypadkom przy pracy i chorobom zawo-

¹ Dyrektywa 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz.U. L 299 z 18.11.2003), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2003/88/oj> (data dostępu: 22.09.2024), dalej jako dyrektywa 2003/88/WE.

² Dyrektywa Rady z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy (Dz.U. L 183 z 29.6.1989), tekst skonsolidowany, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1989/391/oj> (data dostępu: 22.09.2024), dalej jako dyrektywa 89/391/EWG.

dowym oraz ochrony pracowników przed nimi. Przede wszystkim wymaga od pracodawców oceny wszystkich zagrożeń, na które są lub mogą być narażeni ich pracownicy, w tym zagrożeń psychospołecznych, oraz do przyjęcia odpowiednich środków zapobiegawczych i ochronnych.

Dyrektywa w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej³ stanowi, że miejsce pracy i schematy pracy muszą być uwzględnione w informacjach przekazywanych przez pracodawcę każdemu pracownikowi w celu zapewnienia większej przewidywalności warunków pracy. Powyższe będzie miało największe znaczenie w odniesieniu do pracowników korzystających z elastycznych form pracy opartych na technologiach informacyjnych w zakresie otrzymywania pełniejszych informacji na temat istotnych aspektów pracy: miejsca pracy, urlopu i organizacji czasu pracy, w tym nadgodzin. W przypadku pracowników z nieprzewidywalnymi harmonogramami powinni oni, zgodnie z dyrektywą 2019/1152, zostać poinformowani z rozsądnym wyprzedzeniem o przydziale pracy. W przypadku niespełnienia tego warunku pracownik ma prawo odmówić wykonania pracy bez niekorzystnych konsekwencji. Zawarcie takich informacji w pisemnym oświadczeniu sprawi, że pracownicy nie będą zobowiązani do pracy poza określonymi okresami. Podobnie jak w przypadku dyrektywy 2003/88/WE postanowienia dyrektywy 2019/1152 nie uniemożliwiają wykonywania pracy poza ustalonymi godzinami pracy przy użyciu narzędzi cyfrowych („praca po pracy”).

Dyrektywa w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE⁴ wprowadza szereg działań legislacyjnych mających na celu modernizację istniejących ram prawnych i politycznych UE w kierunku lepszego wspierania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów, zachęcania do bardziej równego podziału urlopu rodzicielskiego między mężczyzn i kobiety oraz zajęcia się kwestią niedostatecznej reprezentacji kobiet na rynku pracy. Dyrektywa rozszerzyła istniejące prawo do ubiegania się o „elastyczną organizację pracy” na wszystkich pracujących rodziców dzieci w wieku do 8 lat i wszystkich opiekunów. Nowa organizacja pracy może zostać wdrożona poprzez pracę zdalną, elastyczne harmonogramy pracy lub skrócenie godzin pracy. Pracownicy korzystający z tego prawa, zgodnie z przepisami dyrektywy 2019/1158, powinni być chronieni przed dyskryminacją lub mniej korzystnym traktowaniem w związku ze skorzystaniem z tej możliwości. Przepisy dyrek-

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1152 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej (Dz.U. L 186 z 11.7.2019), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32019L1152> (data dostępu: 22.09.2024), dalej jako dyrektywa 2019/1152.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE (Dz.U. L 188 z 12.7.2019), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32019L1158> (data dostępu: 22.09.2024), dalej jako dyrektywa 2019/1158.

tywy 2019/1158 koncentrują się zatem na promowaniu pozytywnych aspektów elastycznej pracy w celu zwiększenia równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, ale same w sobie nie chronią przed potencjalnymi negatywnymi skutkami związanymi z elastyczną pracą (w tym również opartą na technologiach informatycznych).

W 2021 r. Parlament Europejski (dalej jako PE) przyjął rezolucję⁵, zobowiązującą Komisję Europejską do przyjęcia dyrektywy gwarantującej pracownikom prawo do bycia offline. Załącznikiem do rezolucji jest projekt dyrektywy PE i Rady w sprawie prawa do bycia offline (dalej jako projekt). PE podkreślił w rezolucji, że prawo do bycia offline umożliwia pracownikom powstrzymanie się od angażowania się w zadania związane z pracą oraz uczestniczenia w działaniach i komunikacji elektronicznej, takiej jak rozmowy telefoniczne, wiadomości e-mail i inne wiadomości, poza czasem pracy, w tym podczas okresów odpoczynku, dni ustawowo wolnych od pracy, corocznych urlopów, urlopów macierzyńskich, ojcowskich i wychowawczych oraz innych rodzajów urlopów, bez ponoszenia negatywnych konsekwencji. PE dodatkowo podkreślił konieczność przestrzegania elastyczności i niezależnego zarządzania czasem, zgodnie z którymi pracownicy muszą mieć możliwość planowania czasu pracy w ramach osobistych obowiązków, ze szczególnym uwzględnieniem opieki nad dziećmi lub chorymi członkami rodziny. Zgodnie z projektem bycia offline oznacza nieangażowanie się poza czasem pracy w zadania związane z pracą i nieuczestniczenie w komunikacji za pomocą narzędzi cyfrowych, bezpośrednio lub pośrednio (art. 2 pkt 1 projektu). W projekcie podkreśla się prawo pracowników do bycia offline, zestawiając je z odpowiednim obowiązkiem po stronie pracodawców, którzy powinni podjąć wszelkie niezbędne działania w celu zagwarantowania pracownikom możliwości korzystania z prawa do bycia offline. Ponadto pracodawcy są zobowiązani do wprowadzenia obiektywnych, niezawodnych i dostępnych systemów do pomiaru czasu przepracowanego każdego dnia przez każdego pracownika, zgodnie z prawem pracowników do prywatności i do ochrony danych osobowych. Pracownicy powinni mieć również możliwość zwrócenia się do pracodawcy z wnioskiem o udostępnienie rejestru swojego czasu pracy (art. 3 projektu). Aby zapewnić sprawiedliwie i przejrzyste wdrożenie prawa do bycia offline, pracodawcy powinni również ustalić praktyczne zasady dotyczące wyłączania narzędzi cyfrowych wykorzystywanych do celów zawodowych, w tym wszelkich narzędzi monitorowania pracy, prowadzić system pomiaru czasu pracy, dokonywać oceny bezpieczeństwa i higieny pracy w odniesieniu do prawa do bycia offline, w tym oceny zagrożeń psychospołecznych, wskazać kryteria stosowania wszelkich odstępstw od wymogu wdrożenia prawa pracowników do bycia offline, a w przypadku tych

⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 stycznia 2021 r. zawierające zalecenia dla Komisji w sprawie prawa do bycia offline; https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0021_PL.html (data dostępu: 27.09.2024), dalej jako rezolucja PE.

odstępstw – kryteria ustalania wysokości rekompensaty za pracę wykonywaną poza czasem pracy zgodnie z dyrektywami 89/391/EWG, 2003/88/WE, 2019/1152 i 2019/1158 oraz z krajowymi przepisami i praktykami⁶. Pracodawcy powinni również uświadamiać pracowników w kwestii prawa do bycia offline, w tym przeprowadzać szkolenia w miejscu pracy, co oznacza, że pracodawcy nie powinni promować stałej dostępności pracowników poza godzinami czasu pracy.

Projekt w art. 4 odnosi się do kwestii odstępstw z korzystania przez pracowników z prawa do bycia offline. Niemożność korzystania przez pracowników z prawa do bycia offline mogą uzasadniać wyłącznie sytuacje nadzwyczajne, jak np. siła wyższa. Ponadto w każdym przypadku wyłączenia prawa pracownika do bycia offline pracodawca jest zobowiązany do przedstawienia na piśmie każdemu pracownikowi, którego dotyczy odstępstwo, powodu uzasadniającego konieczność zastosowania odstępstwa w każdym przypadku powołania się na odstępstwo.

Projekt wprowadza również zakaz dyskryminacji pracowników korzystających z prawa do bycia offline. Na podstawie art. 5 projektu pracodawcy nie będą mogli dyskryminować, traktować w mniej korzystny sposób, zwalniać oraz stosować innych niekorzystnych środków ze względu na fakt, że pracownicy wykonują lub chcą wykonywać swoje prawo do bycia offline. Ponadto w sytuacji gdy pracownicy, którzy uważają, że zostali zwolnieni lub doświadczyli innego niekorzystnego traktowania ze względu na fakt, iż wykonywali lub chcieli wykonywać swoje prawo do bycia offline, wykażą przed sądem lub innym właściwym organem okoliczności faktyczne mogące stanowić podstawę domniemania, że zostali zwolnieni lub doświadczyli innego niekorzystnego traktowania z tego względu, wówczas pracodawca będzie zobowiązany wykazać, że zwolnienie lub inne niekorzystne traktowanie nastąpiło z innych względów.

W kilku państwach Unii Europejskiej, nie czekając na regulację unijną, wprowadzono rozwiązania dotyczące prawa do bycia offline⁷. We Francji i w Belgii (odpowiednio od 2016 r. i od 2018 r.) prawo do bycia offline musi zostać zaimplementowane w drodze porozumień między pracodawcą a związkami zawodowymi, jeżeli dany pracodawca zatrudnia przynajmniej 50 pracowników. Hiszpańska ustawa o ochronie danych (*Ley Orgánica sobre Protección de Datos – LOPD*) zapewnia krajowe ramy regulacyjne w zakresie ochrony danych oraz gwarancję praw cyfrowych. Zawiera 5 artykułów poświęconych konkretnie ochronie danych w miejscu pracy i zawiera prawo do cyfrowego odłączenia w miejscu pracy dla wszystkich pracowników i urzędników służby cywilnej. We Włoszech ustawa z 2017 r. nie obejmuje wszystkich pra-

⁶ A.M. Świątkowski, *Prawo do bycia „offline”*, „Monitor Prawa Pracy” 2024, nr 3, s. 18.

⁷ I. Miernicka, *Prawo do odłączenia się w świetle rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 21 stycznia 2021 roku zawierającej zalecenia dla Komisji w sprawie prawa do bycia offline*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2022, t. CXXIX, s. 124–126.

owników, a jedynie tzw. inteligentnych pracowników. Pracownicy ci łączą pracę w biurze z pracą zdalną, aby zrównoważyć obowiązki zawodowe i rodzinne (lub z powodów związanych z pracą). Przepisy ustawy stanowią, że inteligentna praca powinna odbywać się „w granicach maksymalnego dziennego i tygodniowego czasu pracy, ustalonego przez prawo i układy zbiorowe”. Ustawa przewiduje również, że indywidualne porozumienia między pracownikiem a pracodawcą, które muszą być sporządzone na piśmie, „obejmują czas odpoczynku pracownika, a także niezbędne środki techniczne i organizacyjne zapewniające odłączenie pracownika od instrumentów technologicznych pracy”. Oznacza to, że w tym przypadku również nie ma wyraźnego potwierdzenia prawa do bycia offline, a jedynie potwierdzenie ogólnych zasad związanych z czasem pracy⁸.

Oprócz wskazanych aktów prawnych na szczeblu unijnym partnerzy społeczni wynegocjowali w 2002 r. autonomiczne porozumienie ramowe w sprawie telepracy. Porozumienie określa definicję telepracy i ogólne ramy na poziomie europejskim oraz związane z nią warunki pracy – telepracownicy powinni korzystać z takiej samej ogólnej ochrony, jaka przysługuje pracownikom zatrudnionym w siedzibie pracodawcy⁹. Już w połowie lat 90. telepracę uznano za narzędzie wzrostu konkurencyjności na rynkach światowych¹⁰.

W kwietniu 2023 r. do polskiego Kodeksu pracy¹¹ wprowadzono przepisy umożliwiające wykonywanie pracy zdalnej (poprzedniczką pracy zdalnej była wspomniana telepraca). Jak podkreślano w literaturze, „uregulowanie pracy zdalnej w kodeksie pracy dałoby pracodawcy szansę na wszechstronną i długoterminową zmianę modelu funkcjonowania zakładu pracy”¹². Na podstawie art. 67¹⁸ k.p. praca zdalna może być wykonywana całkowicie lub częściowo w miejscu wskazanym przez pracownika i każdorazowo uzgodnionym z pracodawcą, w tym pod adresem zamieszkania pracownika, w szczególności z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość. Podstawowym założeniem pracy zdalnej jest więc wykonywanie jej poza siedzibą pracodawcy lub zakładem pracy¹³, co niewątpliwie wpływa na możliwości pracodawcy związane z kontrolowaniem procesu pracy. Część pracodawców

⁸ Working paper: Right to disconnect in the 27 EU Member States, Eurofund, <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/eurofound-paper/2020/right-disconnect-27-eu-member-states> (data dostępu: 30.09.2024).

⁹ Szerzej: S. Karbowska, *Telepraca jako przedmiot porozumienia ramowego z dnia 16 lipca 2002 r.*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2008, nr 8(1), s. 205–225; A.M. Świątkowski, *Telepraca – specyfika zatrudnienia na odległość*, „Monitor Prawa Pracy” 2006, nr 7, s. 352.

¹⁰ M. Latos-Milkowska, *Telepraca jako sposób upowszechniania zatrudnienia*, [w:] L. Florek (red.), *Prawo pracy a bezrobocie*, Warszawa 2003, s. 61.

¹¹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1465), dalej jako k.p.

¹² L. Mitrus, *Praca zdalna de lege lata i de lege ferenda – zmiana miejsca wykonywania pracy czy nowa koncepcja stosunku pracy? Część 2*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 11, s. 4.

¹³ G. Spytak-Bandurska, [w:] W. Muszalski, K. Walczak (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, 2024, Legalis, komentarz do art. 67²⁸.

ma ograniczone zaufanie do jakości pracy wykonywanej przez pracowników w domu m.in. z uwagi na możliwość niekontrolowanej liczby przerw. W kontekście zauważanego trendu związanego z uelastycznianiem czasu pracy oraz z uwagi na podstawowy aspekt pracy zdalnej, czyli wykonywanie pracy w miejscu wskazanym przez pracownika (i jednocześnie uzgodnionym z pracodawcą), należałoby się zastanowić, czy w przypadku pracy zdalnej standardem nie powinno być wykonywanie pracy w ramach zadaniowego czasu pracy. Zgodnie z art. 140 k.p. w przypadkach uzasadnionych rodzajem pracy lub jej organizacją albo miejscem wykonywania pracy może być stosowany system zadaniowego czasu pracy. Pracodawca, po porozumieniu z pracownikiem, ustala czas niezbędny do wykonania powierzonych zadań, uwzględniając wymiar czasu pracy wynikający z norm określonych w art. 129 k.p. W przypadku zadaniowego czasu pracy to pracownik decyduje o rozkładzie pracy w ciągu doby, a pracodawca weryfikuje jedynie, czy pracownik wykonał wyznaczone mu zadania¹⁴. Biorąc pod uwagę fakt, że pracownik sam organizowałby sobie pracę, praca zdalna w zadaniowym systemie czasu pracy mogłaby prowadzić do rzeczywistego wydłużenia czasu pracy w ciągu doby i podejmowania pracy w czasie wolnym lub w nocy z uwagi na ułatwiony „dostęp do pracy”. Pracodawca jest natomiast nadal zobowiązany do przestrzegania przepisów o czasie pracy, a więc konieczne jest wyznaczenie zadań w ten sposób, aby dobowy wymiar czasu pracy nie przekraczał 8 godzin na dobę i przeciętnie 40 godzin w tygodniu (zgodnie z art. 129 k.p.). Niebezpieczeństwo przekroczenia norm czasu pracy będzie znikome, jeżeli pracodawca odpowiednio zaplanuje pracownikowi zadania, a pracownik zaplanuje pracę, biorąc pod uwagę normy, o których mowa w art. 129 k.p.

Przepisy k.p. nie zawierają regulacji odnoszących się bezpośrednio do prawa pracownika do bycia offline¹⁵. W literaturze i w orzecznictwie podkreśla się natomiast, że prawo to przysługuje pracownikom na mocy istniejącego już ustawodawstwa¹⁶. Zgodnie z art. 128 k.p. czasem pracy jest czas, w którym pracownik pozostaje w dyspozycji pracodawcy w zakładzie pracy lub w innym miejscu wyznaczonym do wykonywania pracy. Definicja kodeksowa pozwala na ustalenie, że ustawodawca nie wiąże czasu pracy z rzeczywistym i z faktycznym świadczeniem pracy przez pracownika, uznając za czas pracy również czas pozostawania w dyspozycji pracodawcy¹⁷. Definicja czasu pracy odnosi

¹⁴ M. Nałęcz, [w:] W. Muszalski, K. Walczak (red.), op. cit., komentarz do art. 140.

¹⁵ L. Mitrus, *Pracownicze prawo do bycia offline*, „Monitor Prawa Pracy” 2022, nr 3, s. 18; K. Moras-Olaś, *Prawo do bycia offline jako podstawowe prawo pracownika*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2021, nr 28(4), s. 318.

¹⁶ K. Walczak, M. Chakowski, *Rozwój nowoczesnych technologii w zatrudnieniu a konieczność wprowadzenia odrębnej instytucji prawnej, jaką jest prawo do bycia offline*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2024, nr 31(3), s. 218.

¹⁷ K. Rączka, [w:] M. Gersdorf, W. Ostaszewski, M. Rączkowski, A. Zwolińska, K. Rączka, *Kodeks pracy. Komentarz*, 2024, Lex, komentarz do art. 128.

się również do miejsca pracy. Biorąc pod uwagę „inne miejsca wyznaczone do wykonywania pracy”, należy przyjąć założenie, że czas pracy odnosi się również do pracy zdalnej (gdzie miejsce wykonywania pracy podlega uzgodnieniu między pracownikiem i pracodawcą). Pracodawca będzie zatem zobowiązany do wskazania ram czasowych, w których pracownik zobowiązany jest do pozostawania w dyspozycji pracodawcy. Należy przy tym pamiętać, że czas ten nie może być nieograniczony, z uwagi na przepisy k.p. dotyczące czasu pracy, w szczególności odpoczynek dobowy i tygodniowy. Zgodnie z art. 132 i 133 k.p. pracownikowi przysługuje zasadniczo prawo do 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku dobowego oraz do 35 godzin odpoczynku tygodniowego. Z tych regulacji można wywnioskować, że pracownik, w podstawowym systemie czasu pracy, może wykonywać pracę przez maksymalnie 13 godzin dziennie – w innym przypadku pracodawca naruszałby prawo pracownika do wskazanych odpoczynków. Ponadto, zgodnie z art. 131 k.p., tygodniowy czas pracy łącznie z godzinami nadliczbowymi nie może przekraczać przeciętnie 48 godzin w przyjętym okresie rozliczeniowym. Ograniczenie to nie dotyczy natomiast pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy. Wydaje się więc, że regulacje ustawowe w zakresie ograniczeń czasu pracy powinny być wystarczające w polskim porządku prawnym.

Jednocześnie, biorąc pod uwagę cechy stosunku pracy, w szczególności podporządkowanie pracownika, pracodawca posiada wynikające z k.p. uprawnienie do zlecenia pracy w godzinach nadliczbowych, jak i do pozostawiania na dyżurze. Oznacza to, że prawo do bycia offline ulega swoistemu ograniczeniu i nie powinno być też prawem bezwzględny z uwagi na fakt, że prowadziłoby do poważnego ograniczenia uprawnień kierowniczych pracodawcy. Biorąc pod uwagę postanowienia rezolucji PE, ograniczenia te mogłyby natomiast stanowić przesłanki odstępstwa od prawa do bycia offline. Powyższe uprawnienia pracodawcy nie są natomiast nielimitowane¹⁸. Jeżeli chodzi o pracę w godzinach nadliczbowych, zgodnie z art. 151 k.p. pracodawca może polecić pracownikowi wykonywanie pracy ponad obowiązujące pracownika normy czasu pracy (a także ponad przedłużony dobowy wymiar czasu pracy, wynikający z obowiązującego pracownika systemu i rozkładu czasu pracy) wyłącznie w razie konieczności prowadzenia akcji ratowniczej w celu ochrony życia lub zdrowia ludzkiego, ochrony mienia lub środowiska albo usunięcia awarii lub szczególnych potrzeb pracodawcy. Przesłanka „szczególnych potrzeb pracodawcy” może powodować wątpliwości interpretacyjne z uwagi na to, że jest zwrotem bardzo szerokim. O tym, czy w danej sytuacji mamy do czynienia ze szczególnymi potrzebami, decyduje pracodawca, natomiast nie może to być „stały i zaplanowany element organizacji pracy”¹⁹. Ustawodawca wprowadza

¹⁸ J. Tlatlik, *Kwestia regulacji „prawa do odłączenia” w polskim porządku prawnym z perspektywy aktualnych przepisów KP*, „Monitor Prawa Pracy” 2022, nr 1, s. 18.

¹⁹ M. Nałęcz, [w:] W. Muszalski, K. Walczak (red.), op. cit., komentarz do art. 151.

ponadto limit godzin nadliczbowych – w odniesieniu do szczególnych potrzeb pracodawcy liczba godzin nadliczbowych, zgodnie z art. 150 § 4 k.p., nie może przekroczyć dla poszczególnego pracownika 150 godzin w roku kalendarzowym (dopuszczalne jest natomiast ustalenie innej liczby nadgodzin w układzie zbiorowym pracy lub w regulaminie pracy albo w umowie o pracę). Wykonywanie pracy w godzinach nadliczbowych stanowi polecenie pracodawcy, a zatem odmowa jego wykonania może prowadzić do rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika²⁰.

Pracodawca może również zobowiązać pracownika do pozostawania poza normalnymi godzinami pracy w gotowości do wykonywania pracy wynikającej z umowy o pracę w zakładzie pracy lub w innym miejscu wyznaczonym przez pracodawcę (dyżur) na podstawie art. 151⁵ k.p. Czas dyżuru nie jest natomiast wliczany do czasu pracy, jeżeli pracownik podczas dyżuru nie wykonywał pracy, przy czym ustawodawca zastrzegł, że czas dyżuru nie może naruszać ustawowego prawa pracownika do odpoczynku dobowego i tygodniowego. Najbardziej problematyczny jest z całą pewnością tzw. dyżur domowy, za który nie przysługuje na gruncie k.p. żadna rekompensata (tj. czas wolny oraz wynagrodzenie). W tej kwestii wypowiedział się niejednokrotnie Trybunał Sprawiedliwości UE (dalej jako TSUE). Przykładowo w wyroku z 21 lutego 2018 r. (C-518/15)²¹ dokonał analizy dyrektywy 2003/88 o czasie pracy. Według TSUE decydującym czynnikiem przy kwalifikowaniu danego okresu jako „czas pracy” w rozumieniu dyrektywy 2003/88 jest to, iż pracownik jest zobowiązany do fizycznej obecności w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę i do pozostawania w jego dyspozycji, tak aby w razie potrzeby niezwłocznie mógł przystąpić do wykonywania odpowiednich zadań. Obowiązki, z którymi wiąże się brak możliwości wyboru przez zainteresowanych pracowników miejsca pobytu podczas dyżuru, wchodzą w zakres ich obowiązków służbowych. Inaczej jest jednak w sytuacji, gdy pracownik pełni tzw. dyżur pod telefonem, co oznacza, że pracownik musi pozostawać w dyspozycji pracodawcy bez obowiązku przebywania w miejscu pracy. Pracodawca ma zatem zapewnioną możliwość kontaktu z pracownikiem, jednak pracownik może w takiej sytuacji rozporządzać swoim czasem w sposób mniej ograniczony i zajmować się własnymi sprawami. W tych okolicznościach tylko czas, w którym pracownik efektywnie świadczył pracę, może zostać uznany za „czas pracy” w rozumieniu dyrektywy 2003/88. W ocenie autorki pogląd, że w trakcie dyżuru domowego (lub „pod telefonem”) pracownik może rozporządzać czasem w sposób mniej ograniczony i dlatego czas ten może nie być kwalifikowany jako czas pracy, należałoby ocenić przy uwzględnieniu rodzaju pracy wykonywanej przez pracownika. Przykładowo

²⁰ E. Szemplińska, *Konsultacje i wyjaśnienia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1996, nr 7–8, s. 71.

²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A62015CJ0518> (data dostępu: 30.09.2024).

jeżeli pracownik wykonuje pracę jako programista, oznacza to, że nie może opuścić miejsca zamieszkania, w którym ma dostęp do sprzętu umożliwiającego mu natychmiastowe podjęcie działań (wyjątkiem byłaby natomiast możliwość podjęcia czynności za pomocą laptopa), co z kolei oznacza, że możliwość dysponowania przez niego czasem, w którym nie wykonuje czynności poleconych przez pracodawcę, jest znacząco ograniczona. Jeżeli natomiast pracownik (konsultant, sprzedawca) w ramach dyżuru może podjąć czynności przez telefon, jest w stanie zrobić to zasadniczo z każdego miejsca. Nie każdy dyżur domowy (lub „pod telefonem”) będzie natomiast umożliwiał dysponowanie swoim czasem w tym samym stopniu – w zależności od rodzaju wykonywanej pracy; część pracowników nie będzie mogła opuścić miejsca zamieszkania podczas dyżuru. Zrównanie zasad, w oderwaniu od rodzaju pracy, jest w ocenie autorki wątpliwe i zawsze wymaga indywidualnych ustaleń.

Przy założeniu, że pracownik ma możliwość odczytania wiadomości e-mail na telefonie w każdej chwili, należałoby stwierdzić, że pracownik pozostaje ciągle w dyspozycji pracodawcy. Najważniejsze w tej kwestii pozostaje jednak ustalenie, czy pracownik jest do tego zobowiązany przez pracodawcę, czy też sam decyduje o tym, aby być ciągle dostępnym. W pierwszym przypadku, jeżeli pracodawca nie korzysta z rozwiązań umożliwiających mu polecenie wykonywania pracownikowi pracy poza normalnymi godzinami pracy, z całą pewnością naraża się na zarzut nieprzestrzegania postanowień k.p. Z drugiej zaś strony pracownicy niejednokrotnie sprawdzają wiadomości z własnej woli, tłumacząc to ciągłym dostępem do środków porozumiewania się na odległość czy chęcią bycia „na bieżąco”. Jedynym rozwiązaniem w tej sytuacji byłoby odgórne odłączanie dostępu do serwerów w określonych godzinach, co ma miejsce przykładowo w strukturach Volkswagen²², gdzie pracownicy są odłączeni od serwerów między godziną 18 a godziną 6.

Podsumowując, należy stwierdzić, że mimo iż nie istnieją szczegółowe rozwiązania dotyczące prawa do bycia offline, to ustawodawstwa europejskie i polskie zawierają rozwiązania, które zapewniają ograniczenie czasu pracy pracowników. Odrębny problem stanowi natomiast kwestia kultury pracy u danego pracodawcy – tak długo, jak pracownicy będą sprawdzali pocztę elektroniczną czy komunikatory poza normalnymi godzinami pracy, prawo do bycia offline pozostanie jedynie iluzorycznym postulatem. Kultura zawsze dostępnego pracownika i praca w ramach godzin nadliczbowych często prowadzą do niewystarczających okresów odpoczynku, co powoduje konsekwencje dla życia zawodowego i prywatnego. O ile obowiązujący dorobek prawny w tej kwestii można uznać za wystarczający, to egzekwowanie go wydaje się zdecydowanie niewystarczające. Stąd też konieczne jest zwrócenie szczególnej uwa-

²² B. Surdykowska, *Prawo „do odłączenia” – coraz większe wyzwanie we współczesnym świecie pracy*, „Monitor Prawa Pracy” 2019, nr 12, s. 7.

gi na ten problem na szczeblu europejskim, biorąc pod uwagę zwłaszcza aktualną sytuację społeczną, czyli wszechobecne przepracowanie i wypalenie zawodowe.

Wykaz literatury

- Florek L. (red.), *Prawo pracy a bezrobocie*, ABC, Warszawa 2003.
- Gersdorf M., Ostaszewski W., Raczkowski M., Zwolińska A., Rączka K., *Kodeks pracy. Komentarz*, 2024, Lex.
- Karbowska S., *Telepraca jako przedmiot porozumienia ramowego z dnia 16 lipca 2002 r.*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2008, nr 8(1).
- Miernicka I., *Prawo do odłączenia się w świetle rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 21 stycznia 2021 roku zawierającej zalecenia dla Komisji w sprawie prawa do bycia offline*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2022, t. CXXIX.
- Mitrus L., *Praca zdalna de lege lata i de lege ferenda – zmiana miejsca wykonywania pracy czy nowa koncepcja stosunku pracy? Część 2*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 11.
- Mitrus L., *Pracownicze prawo do bycia offline*, „Monitor Prawa Pracy” 2022, nr 3.
- Moras-Olaś K., *Prawo do bycia offline jako podstawowe prawo pracownika*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2021, nr 28(4).
- Muszalski W., Walczak K. (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, 2024, Legalis.
- Smoder A., *Praca zdalna w warunkach pandemii – wybrane zagadnienia*, „Polityka Społeczna” 2021, nr 5–6.
- Surdykowska B., *Prawo „do odłączenia” – coraz większe wyzwanie we współczesnym świecie pracy*, „Monitor Prawa Pracy” 2019, nr 12.
- Szemplińska E., *Konsultacje i wyjaśnienia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1996, nr 7–8.
- Świątkowski A.M., *Telepraca – specyfika zatrudnienia na odległość*, „Monitor Prawa Pracy” 2006, nr 7.
- Świątkowski A.M., *Prawo do bycia „offline”*, „Monitor Prawa Pracy” 2024, nr 3.
- Tlatlik J., *Kwestia regulacji „prawa do odłączenia” w polskim porządku prawnym z perspektywy aktualnych przepisów KP*, „Monitor Prawa Pracy” 2022, nr 1.
- Walczak K., Chakowski M., *Rozwój nowoczesnych technologii w zatrudnieniu a konieczność wprowadzenia odrębnej instytucji prawnej, jaką jest prawo do bycia offline*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2024, nr 31(3).

Summary

The right to disconnect from the perspective of the employer's obligations

Keywords: right to disconnects, working time, employee, rest, overtime hours.

Technological advances, digitization, and the development of artificial intelligence have significantly impacted labour law, making it possible to work from anywhere, at any time, in many professions and sectors of the economy. Flexible organization of working time has gained importance, particularly during the COVID-19 pandemic. The ability to work from anywhere has many benefits, employees can more easily combine work and family life or reduce (or eliminate) commuting time to the workplace. On the other hand, however, negative effects are also noted, including increased working hours, increased accessibility outside working hours or intensification of work. The widespread use of digital tools for professional purposes has created a culture of the constantly available worker. The problem of disconnection from digital tools outside working hours (the right to disconnect) has emerged. The purpose of the article is to verify whether the current legislation at the EU and national level, provides the right level of protection of employees' working time, as well as to identify the employer's obligations in this regard. The current legislation in this area can be considered sufficient, but the problem is the enforcement of compliance. Therefore, paying special attention to this problem at the European level is undoubtedly necessary, especially in the context of modern social realities.

Dominika Skoczyła
Uniwersytet Szczeciński
ORCID: 0000-0003-1231-8078
dominika.skoczyła@usz.edu.pl

Sztuczna inteligencja a dobrostan człowieka i ochrona praw podstawowych – rozważania na gruncie aktu w sprawie sztucznej inteligencji

Wstęp

Problematyka wpływu transformacji cyfrowej na funkcjonowanie zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego stanowi niezwykle istotne zagadnienie o charakterze prawno-organizacyjnym, technologicznym i ekonomicznym. Nie ulega wątpliwości, że współcześnie nowe technologie informacyjno-komunikacyjne mają niebagatelny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy. Należy dodać, że rewolucja technologiczna jest zjawiskiem globalnym, co oznacza, że nowoczesne rozwiązania technologiczne są dostępne dla każdego użytkownika – obywatela, przedsiębiorcy, organu władzy publicznej. Efektywne, racjonalne i bezpieczne wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej stanowi niemałe wyzwanie przede wszystkim dla podmiotów, które realizują zadania z zakresu użyteczności publicznej czy też świadczą usługi online. Popularyzacja nowych technologii nie byłaby możliwa bez rosnących potrzeb społeczeństwa informacyjnego, dla którego dostęp do informacji i nowych technologii (za pośrednictwem których następuje przetwarzanie danych) stanowi wartość nadrzędną. Bezsprzecznie należy zgodzić się z tezą, że „społeczeństwo informacyjne jest najczęściej wiązane z rewolucją cyfrową oraz uprządkowaniem jej w życiu codziennym, z przełożeniem na wymiar gospodarczy i kulturowy”¹.

Zalety innowacyjności, dostępności i interoperacyjności² e-usług zauważyła również administracja publiczna, co tłumaczy zmianę modelu zarządza-

¹ B. Jagusiak, S. Olczak, *Społeczeństwo informacyjne w Polsce – wybrane problemy i implikacje*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa” 2017, vol. 3, nr 3, s. 105.

² Zgodnie z art. 3 pkt 18 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2024 r., poz. 307) interoperacyjność oznacza zdolność różnych podmiotów oraz używanych przez nie systemów teleinformatycznych i rejestrów publicznych do współdziałania na rzecz osiągnięcia wzajemnie korzystnych i uzgodnionych celów,

nia sprawami publicznymi i pojawienie się elektronicznej administracji, tzw. e-administracji. W ślad za Sławomirem Dudzikiem warto podkreślić, że w ramach e-administracji istnieje konieczność zapewnienia bezpiecznych warunków związanych z przetwarzaniem danych osobowych. Zważywszy na ilość i rodzaj danych, a także automatyzację działań i innowacyjny charakter e-usług, warunkiem *sine qua non* staje się kwestia wdrożenia optymalnych polityk cyberbezpieczeństwa, szczególnie w kontekście ochrony danych osobowych³. Dostępność, wysoka jakość świadczonych usług, szybkość i wygoda załatwiania spraw to nie jedyne zalety wykorzystania nowych technologii. Coraz większe znaczenie odgrywa personalizacja usług, która ułatwia indywidualną interakcję i pozwala na jej świadczenie zgodnie z oczekiwaniami użytkowników. Ponadto miernikiem wzrostu efektywności nowych technologii stała się także e-partycypacja, tj. współuczestnictwo w procesach związanych z transformacją cyfrową⁴.

Spoglądając na dotychczasowe efekty rewolucji cyfrowej, można odnieść wrażenie, że nowe technologie osiągnęły już maksymalny wymiar w aspekcie ich zastosowania. Nie jest to jednak trafne stwierdzenie, albowiem obecnie w kręgu zainteresowania znajdują się zagadnienia związane z wykorzystaniem algorytmów, tj. systemów sztucznej inteligencji, tak w skali mikro, jak i makro. Bezsprzecznie sztuczna inteligencja (dalej jako SI, ang. *artificial intelligence* – AI), istniejąca obok inteligencji naturalnej i działająca na podstawie algorytmów, potrafi analizować mechanizmy zachodzące w środowisku, w którym funkcjonuje, uczyć się, wyciągać wnioski i wydawać rozstrzygnięcia⁵. Co za tym idzie – pozytywnie wpływa na konkurencyjność, jakość świadczonych usług i może zostać wdrożona w różnorodnych dziedzinach życia. Z drugiej strony jej nadmierne i nieumiejętne wykorzystywanie może doprowadzić do inwigilacji obywateli, czego efektem może być naruszenie prawa do prywatności, ochrony danych osobowych, zasad etyki i godności człowieka. Izabela Oleszkiewicz zauważa, że „zwiększa się zdolność sztucznej inteligencji do samodzielnego myślenia i podejmowania decyzji”, co budzi obawy społeczeństwa w zakresie jej optymalnego wykorzystywania⁶. Wyjątkowość SI, a także związane z nią wyzwania zostały podniesione w polityce UE, a wyraz tego stano-

z uwzględnieniem współdzielenia informacji i wiedzy przez wspierane przez nie procesy biznesowe realizowane za pomocą wymiany danych za pośrednictwem wykorzystywanych przez te podmioty systemów teleinformatycznych.

³ S. Dudzik, *Podstawy prawne działania e-administracji a ochrona danych osobowych*, [w:] S. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa (red.), *E-administracja. Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta administracja publiczna w Unii Europejskiej*, Kraków 2022, s. 14–15, DOI: 10.12797/9788381386739.01.

⁴ K. Jastrzębska, *Elektroniczna administracja jako narzędzie wdrażania zmian organizacyjnych*, Warszawa 2018, s. 50–53.

⁵ J. Cytowski, *Sztuczna inteligencja*, [w:] G. Szpor, L. Grochowski (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, t. 22: *Prawo informatyczne*, Warszawa 2021, s. 435.

⁶ I. Oleksiewicz, *Artificial intelligence versus human – a threat or a necessity of evolution?*, „Przegląd Europejski” 2022, nr 3, s. 66, DOI: 10.31338/1641-2478pe.3.22.4.

wi akt w sprawie SI. W przedmiotowym rozporządzeniu szczególne miejsce zajmuje dobrostan człowieka i ochrona praw podstawowych. Jednocześnie skoordynowane europejskie podejście uwzględnia zasady bezpiecznego, etycznego i zgodnego z prawem wykorzystania systemów sztucznej inteligencji. W dalszej części pracy zostaną przedstawione rozważania na gruncie aktu w sprawie sztucznej inteligencji dotyczące dbałości o dobrostan człowieka.

Przedmiotem artykułu jest wskazanie pozytywnych i negatywnych aspektów związanych z wdrożeniem aktu w sprawie sztucznej inteligencji w kontekście ochrony praw podstawowych obywateli UE. W pracy wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną oraz dokonano przeglądu literatury przedmiotu.

Sztuczna inteligencja a rozwój społeczno-gospodarczy

Trzeba zauważyć, że obecnie systemy SI mają istotny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy. W tym momencie warto dodać, że jej powszechne zastosowanie rodzi wiele pytań natury prawnej, technologicznej, społecznej, a nawet etycznej. Nie zmienia to jednak faktu, że znaczącym zastrzeżeniem są obawy w kwestii bezpiecznego i wiarygodnego korzystania z systemów SI, którym to z drugiej strony towarzyszą starania w zakresie stworzenia optymalnych warunków wpływających pozytywnie na kwestie społeczno-gospodarcze. Zalety SI, takie jak wzmocnienie innowacyjności, konkurencyjności i dostępności świadczonych usług, podkreślono już w uzasadnieniu do projektu aktu w sprawie SI⁷. Wskazano w nim m.in., że lepsze prognozowanie, optymalizacja operacji i przydzielanie zasobów oraz personalizacja świadczonych usług wpłynie korzystnie na kwestie społeczne, ochronę środowiska oraz kwestie gospodarcze. SI może zatem przynieść wymierne korzyści społeczno-gospodarcze tak w sektorze publicznym, jak i w sektorze prywatnym.

Jak zauważa Kinga Flaga-Gieruszyńska, szerokie wykorzystywanie SI nie może mieć miejsca bez „odpowiednich ram prawnych i etycznych, zwłaszcza w zakresie weryfikacji jakości usług świadczonych przez maszyny w oparciu o algorytmy pozwalające na wspomaganie – albo wręcz zastępowanie – ludzkiego procesu podejmowania decyzji”⁸. Dyskusja na temat SI ma

⁷ Wniosek Komisji Europejskiej z dnia 21 kwietnia 2021 r. – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniające niektóre akty ustawodawcze Unii (COM/2021/206 final); następnie: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji) (Dz. Urz. UE L z 2024 r., s. 1689).

⁸ K. Flaga-Gieruszyńska, *Zastosowanie sztucznej inteligencji w pozasądowym rozwiązywaniu sporów cywilnych*, „Studia Prawnicze KUL” 2019, nr 3(79), s. 91, DOI: 10.31743/sp.8896.

aktualnie wymiar prawno-etyczny, a jedno z kluczowych pytań stanowi to, czy stanie się ona technologią wyłącznie wspierającą, czy jednak wypierającą działalność człowieka. Innymi słowy przyjęte rozwiązania prawne powinny uwzględniać nie tylko kwestie organizacyjne, technologiczne i społeczno-gospodarcze, ale dążyć do zapewnienia maksymalnej ochrony praw człowieka, m.in. prawa do prywatności czy ochrony danych osobowych. Według Katarzyny Chałubińskiej-Jentkiewicz „innowacje i wynalazczość wpływają bezpośrednio nie tylko na charakter czy sposób życia ludzkiego, ale także poprzez rozwój sztucznej inteligencji na samą jego naturę”⁹. Można zatem stwierdzić, że w centrum zainteresowania badań nad kompleksowym wdrożeniem sztucznej inteligencji pozostaje człowiek, *stricte* zagrożenia, które dotyczą dóbr szczególnie chronionych. Co więcej, dbałość o dobrostan człowieka i ochronę praw podstawowych stanowi warunek *sine qua non* wykorzystywania SI w skali makro. Przy czym należy jednak uznać, że z uwagi na dobrostan człowieka, rozwiązania te powinny dążyć do przyjęcia stanowiska, w którym to SI jest jednak technologią wspierającą – choć w istotny sposób – działalność człowieka. Nie dziwi zatem, że istnieje wiele argumentów „za” i „przeciw” w kontekście kompleksowego wdrożenia SI.

Nie ulega wątpliwości, że SI znajduje szczególne zastosowanie w wielu różnorodnych dziedzinach i sektorach, takich jak ochrona zdrowia, ochrona środowiska, bezpieczeństwo publiczne, nauka, finanse publiczne czy sądownictwo. Systemy SI ułatwiają m.in. przeprowadzenie analizy finansowej, diagnostykę chorób, wpływają na kwestie logistyczne, są idealnym narzędziem monitoringu czy identyfikacji¹⁰. Zważywszy na jej interoperacyjny oraz interdyscyplinarny charakter, a także takie zalety, jak szybkość działania, automatyzacja procesów czy personalizacja usług, w znaczący sposób wpływa ona na rozwój społeczno-gospodarczy. Powyższe wzmacnia konkurencyjność oraz poprawia jakość świadczonych usług. Tym samym można powiedzieć, że SI stymuluje przemysł i gospodarkę, zarówno w aspekcie produkcyjnym (technologicznym), jak i organizacyjnym. Co więcej, sprzyja tworzeniu „inteligentnego środowiska pracy i życia”¹¹. SI ma być narzędziem wpierającym działalność człowieka, zwiększającym efektywność i skuteczność świadczonych usług, przy jednoczesnym zachowaniu zasad wiarygodności i bezpieczeństwa. Ponadto może stanowić doskonałe narzędzie w zakresie dostępności cyfrowej dla osób ze szczególnymi potrzebami, np. w ramach dostępu do wymiaru sprawiedli-

⁹ K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Rozwój nowoczesnych technologii w kontekście procesu stanowienia prawa na przykładzie Strategii AI*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2019, t. 12, nr 2, s. 69, DOI: 10.32084/tekapr.2019.12.2-4.

¹⁰ J. Sempryk, *Implikacje etyczne na temat sztucznej inteligencji*, „Społeczeństwo. Studia, prace badawcze i dokumenty z zakresu nauki społecznej Kościoła” 2023, nr 2(162), s. 74.

¹¹ Z.W. Puślecki, *Sztuczna inteligencja (AI), internet rzeczy (IoT) i sieć piątej generacji (5G) w nowoczesnych badaniach naukowych*, „Człowiek i Społeczeństwo” 2021, t. 52, s. 126, DOI: 10.14746/cis.2021.52.7.

wości, co czyni zadość „humanocentrycznej wizji sztucznej inteligencji, której trwałym fundamentem są prawa człowieka”¹².

Niemniej jednak obok argumentów przemawiających za kompleksowym wdrożeniem SI pojawia się wiele kontrargumentów, spośród których uwagę zwraca przede wszystkim to, że systemy SI mogą stać się technologiami wypierającymi działalność człowieka. Niepokój związany z szerokim zastosowaniem SI dotyczy aspektów prawnych, etycznych i technologicznych. Języckiem u wagi są przede wszystkim zasady kontroli i nadzoru człowieka w kontekście użycia, rozwoju i ograniczenia działania systemów SI, a gdy zajdzie taka konieczność – ich wyłączenia. W dyskusji pojawiają się także zagadnienia solidności (niezawodności), transparentności (przejrzystości) i bezpieczeństwa (cyberbezpieczeństwa). Bezapelacyjnie kluczowe w tym zakresie będzie wprowadzenie polityk oceny, klasyfikacji i obsługi zagrożeń, w tym dbałość o precyzyjność i wiarygodność SI (może być ona wykorzystywana bowiem w sprawach, w których nie jest właściwa). Jednocześnie należy podkreślić warunek odpowiedzialności za działania podejmowane przez SI i szkody powstałe w wyniku ich funkcjonowania¹³.

Mając na uwadze powyższe, SI nie może zostać pozostawiona sama sobie; wręcz przeciwnie, pewność tego, że działa ona w sposób prawidłowy, wymaga stałego i szczegółowego monitoringu człowieka. Kolejne argumenty przeciw wdrożeniu SI mają charakter etyczny (moralny) oraz odnoszą się wprost do problematyki praw człowieka. SI jako twór z natury sztuczny nie posiada inteligencji emocjonalnej. Można mieć zatem wątpliwości, czy podejmując określone działania, zwróci uwagę na ochronę wartości, takich jak godność człowieka, prawo do prywatności i ochrona danych osobowych, prawo do wolności, prawo do równego traktowania czy zakaz dyskryminacji¹⁴. Dobra te mogą zostać naruszone w wyniku m.in. nadmiernej inwigilacji, tworzenia baniek informacyjnych (*deepfake*), fałszywych narracji bądź manipulowania wyborami. Nie dziwi zatem, że na kształt unijnego aktu w sprawie SI wpływ miały rozwiązania zawarte w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej¹⁵. Odwołując się do standardów zawartych w Karcie UE, Europa daje wyraźny sygnał, że dobrostan człowieka stanowi fundament kompleksowego wdrożenia systemów SI w całej Unii.

¹² Z. Więckowski, G. Kubalski, *Czy sztuczna inteligencja oraz inne technologie informatyczne pomogą w dostępie do wymiaru sprawiedliwości osobom ze szczególnymi potrzebami?*, „Prawo i Więź” 2022, nr 4(42), s. 164, DOI: 10.36128/priw.vi42.546.

¹³ E.A. Płoch, *O pojęciu sztucznej inteligencji i możliwościach jej zastosowania w postępowaniu cywilnym*, „Prawo w Działaniu. Sprawy cywilne” 2020, nr 44, s. 281–283, DOI: 10.32041/pwd.4414.

¹⁴ M. Kubit, *Rozwój sztucznej inteligencji w świetle prawa Unii Europejskiej – dylematy i wyzwania*, Warszawa 2021, s. 86–89.

¹⁵ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. C 202 z 7.6.2016, s. 389–405), dalej jako Karta UE.

Uszczegóławiając powyższe rozważania, należy wskazać potencjalne zalety i zagrożenia (ryzyka/szkody), które związane są z rozwojem SI. Przedmiotowa problematyka jest niezwykle istotna z uwagi na to, że systemy SI wpływają na funkcjonowanie całego społeczeństwa, ich użytkownikami są organy administracji publicznej, przedsiębiorcy czy osoby fizyczne o różnym statusie społecznym i wieku. Niewątpliwie wykorzystanie SI przynosi wiele korzyści, m.in. pozwala na personalizację usług i optymalizację procesów biznesowych. Znajduje także zastosowanie w wymiarze sprawiedliwości, może być skutecznym narzędziem w walce z cyberprzestępczością, sprzyja włączeniu społecznemu. Należałoby uznać, że to właśnie dzięki niej kształtowany jest nowy wymiar dostępności cyfrowej. Przemysław Polański upatruje w SI szansę na zagwarantowanie dobrostanu człowieka, jednocześnie wskazując na jej szerokie zastosowanie w takich aspektach, jak przeciwdziałanie naruszeniom prawa autorskiego, zwalczanie pornografii dziecięcej i mowy nienawiści, zapewnienie dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych dla osób ze szczególnymi potrzebami (np. w zakresie syntezy i przetwarzania mowy)¹⁶. Niestety, wykorzystanie SI ma także wydźwięk negatywny. Do szczególnie poważnego zagrożenia należą celowe działania związane z nadużyciami w sferze informacyjnej (w zasadzie dezinformacyjnej), jak m.in. *fake newsy* czy *deepfake*. Propaganda informacyjna odgrywa znaczącą rolę w wymiarze polityczno-społecznym (wpływa na procesy demokratyczne, np. wybory), militarnym (jest elementem wojny hybrydowej lub cyberwojny) i ekonomicznym (prowadzi do dezinformacji na rynku usług)¹⁷. Do kolejnych niewątpliwie istotnych ryzyk zaliczyć można (*a contrario* do korzyści) wykorzystanie SI w celu nieuprawnionego wpływania na procesy decyzyjne, dokonywania oszustw internetowych bądź kradzieży tożsamości (wzrost cyberprzestępczości), ograniczenia czy uniemożliwienia prawidłowego działania infrastruktury krytycznej (świadczenia usług kluczowych).

Obawy dotyczące SI odnoszą się również do możliwości utraty miejsc pracy w tych sektorach, w których jej rozwój jest szczególnie intensywny (np. w sektorze finansów publicznych, w transporcie i logistyce czy w medycynie). Jak wskazuje Alfred Skorupka, „rozwój SI będzie dalej gwałtownie postępował i w wyniku tego do wielu prac rutynowych, w których czynności są proste i powtarzalne – ludzie nie będą już potrzebni”¹⁸. Powyższe stwierdzenie można traktować jako pewien prognostyk, choć z dużą dozą pewności należy stwier-

¹⁶ P. Polański, *Zwalczanie bezprawnych treści oraz zapewnienie dostępności cyfrowej z pomocą algorytmów sztucznej inteligencji*, [w:] L. Lai, M. Świerczyński (red.), *Prawo sztucznej inteligencji*, Warszawa 2020, s. 309–314.

¹⁷ D. Skoczylas, *Poszukiwanie prawdy w cyberprzestrzeni. Polityka cyberbezpieczeństwa w dobie cyberwojny i dezinformacji – zagadnienia wybrane*, [w:] P. Śwital, B. Kuś, E. Gulińska (red.), *Prawo w poszukiwaniu prawdy, dobra i piękna. Księga jubileuszowa ks. prof. Sławomira Fundowicza*, Radom 2024, s. 336–338.

¹⁸ A. Skorupka, *Sztuczna inteligencja zabierze ludziom pracę*, „Management and Quality” 2024, vol 6, nr 1, s. 138.

dzić, że SI nie posiada kreatywności, inteligencji emocjonalnej i zdolności empatii, a zatem tam, gdzie wykorzystanie tych atrybutów okaże się niezbędne, tylko człowiek będzie w stanie podjąć decyzję i rozwiązać sprawę. Innymi słowy to od nas zależy, ile wiedzy (danych) przekazemy SI i jakie w związku z tym działania będzie mogła ona wykonywać. Warto również wspomnieć, że interakcja z otoczeniem wygenerowanym przez SI może przynieść poważne szkody wśród najmłodszych – dzieci i młodzieży, którzy są szczególnie aktywnymi użytkownikami Internetu. Dobrostan małoletnich powinien być oceniany przez pryzmat etycznych standardów zastosowania SI. Uwagę należy zwrócić na kwestie, takie jak dezinformacja, propagowanie szkodliwych treści i nienawiści, nierówne traktowanie, wykluczenie cyfrowe czy szkodliwe działania socjotechniczne. W celu zwalczania negatywnych zjawisk konieczne będzie wprowadzenie stosownych narzędzi (polityk), tak aby dzieci mogły czuć się bezpiecznie w środowisku algorytmów. Znamienne w tym przypadku są twierdzenia Bartłomieja Oręziaka, który wskazuje na „kryteria dopuszczalności oddawania AI do użytku praktycznego w aspekcie praw człowieka”. Słusznie uznaje, że należą do nich „prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, prawo do ochrony danych osobowych, wolności wyrażania opinii oraz zakaz dyskryminacji”¹⁹. Nieodłącznym elementem kompleksowego wdrożenia systemów sztucznej inteligencji jest zatem zapewnienie dobrostanu człowieka i ochrony praw podstawowych.

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej a *AI Act*

Stojąc na stanowisku, że SI powinna być technologią wspierającą, a nie wypierającą działalność człowieka, podkreślenia wymaga istota regulacji prawnych w aspekcie ochrony praw podstawowych. Nie ulega wątpliwości, że w związku z wdrożeniem nowych technologii, do których należą systemy SI, konieczne jest stworzenie odpowiednich warunków zarówno natury prawno-organizacyjnej, jak i etycznej. Popularyzacja SI przyczyniła się do podjęcia dyskusji na temat jej etycznego wykorzystywania oraz ochrony praw podstawowych i zapewnienia dobrostanu człowieka. Nie dziwi zatem to, że w analizowanym kontekście zdecydowano się sięgnąć do Karty UE, która stanowi normatywne źródło praw i wolności. W ślad za Andrzejem Bisztygą należy potwierdzić, że Karta UE stanowi „wewnętrzny *Bill of Rights*, który wyznacza ograniczenia władzy instytucji europejskich”²⁰. Obecnie wskazuje również

¹⁹ B. Oręziak, *Prawa człowieka jako determinanta sztucznej inteligencji? Propozycja kryteriów i dyrektyw zastosowania sztucznej inteligencji do użytku praktycznego*, [w:] L. Lai, M. Świerczyński (red.), op. cit., s. 210.

²⁰ A. Bisztyga, *Europejska Konwencja Praw Człowieka a Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej – stan kompatybilności czy konkurencyjności?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3, s. 183.

ograniczenia w obszarze wykorzystania systemów SI i standardy ochrony praw człowieka w tym zakresie.

W preambule Karty UE przedstawiono wartości, na których opiera się funkcjonowanie UE, do których należą godność osoby ludzkiej, wolność, równość, solidarność, demokracja oraz praworządność. Poza tym zaznaczono, że jednostka znajduje się w centrum działań UE, a z uwagi na postęp społeczny i technologiczny kluczowym zadaniem jest wzmocnienie ochrony praw podstawowych. Należy zwrócić uwagę, że rozwój nowych technologii może w pewnym zakresie negatywnie oddziaływać na dobrostan człowieka, co wskazano w uzasadnieniu do projektu aktu w sprawie SI: „Wykorzystywanie sztucznej inteligencji wraz z jej szczególnymi cechami (...) może mieć negatywny wpływ na szereg praw podstawowych zapisanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej”. Systemy SI budzą specyficzne obawy ze względu na potencjalne nadużycia związane z ich powszechnym zastosowaniem. W tym kontekście fundamentalne znaczenie ma ochrona prawa do godności, które traktuje się jako „zasadę ochronną, zabezpieczającą prawa człowieka przed naruszeniem i wyznaczającą standard respektowania ich istoty”²¹. Przy czym należy zauważyć, że obok zapewnienia wysokiego poziomu ochrony praw podstawowych w skali makro (tj. UE), równie ważne jest określenie standardów ochrony w skali mikro (na poziomie suwerennych państw). W tym przypadku kładzie się akcent na wartości konstytucyjne. Mateusz Pszczyński stwierdza wprost, że wykorzystanie systemów SI może zwiększyć „ryzyko naruszenia wartości konstytucyjnych”, a także „wartości o charakterze instytucjonalnym”²².

SI może w istotny sposób naruszać prawa podstawowe i dobrostan człowieka. W głównej mierze wskazuje się na stronniczość decyzji podejmowanych przez SI, dyskryminację, naruszenie prawa do prywatności i ochrony danych osobowych (w tym nadmierną inwigilację), wolności wypowiedzi czy równości²³. Dyskusyjna jest również kwestia automatyzacji, bowiem SI działa wyłącznie na podstawie algorytmów, odrzuca zatem swobodną interpretację danych i nie posiada inteligencji emocjonalnej, która w przypadku rozwiązywania np. sporów sądowych może okazać się kluczowa. Zważywszy na zagrożenia związane z zastosowaniem SI, na znaczeniu zyskuje ochrona podstawowych praw człowieka, do których należą m.in.: godność (art. 1 Karty UE), poszanowanie życia prywatnego i ochrona danych osobowych (art. 7 i 8 Karty UE), niedyskryminacja (art. 21 Karty UE), równość kobiet i mężczyzn (art. 23 Karty UE), wolność wypowiedzi (art. 11 Karty UE) wolności zgromadzania się (art. 12 Karty UE),

²¹ A.A. Kania, *Standardy praw człowieka w Unii Europejskiej*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i materiały” 2022, nr 2(31), s. 111, DOI: 10.48269/2451-0807-sp-2022-2-007.

²² M. Pszczyński, *Konstytucyjne wartości u progu ery sztucznej inteligencji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 5(63), s. 521, DOI: 10.15804/ppk.2021.05.40.

²³ A. Wiśniewski, *Sztuczna inteligencja i prawa człowieka w kontekście prawa międzynarodowego*, „Prawo i Więź” 2023, nr 4(47), s. 30, DOI: 10.36128/PRIW.VI47.785.

prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, prawa do obrony i domniemania niewinności (art. 47 i 48 Karty UE). Wysoki poziom ochrony powinien dotyczyć różnych grup społecznych, stąd też ważnym elementem dbałości o dobrostan człowieka w ramach wykorzystania SI będzie ochrona praw pracowników do należytych i sprawiedliwych warunków pracy (art. 31 Karty UE), praw dziecka (art. 24 Karty UE) czy integracja osób niepełnosprawnych (art. 26 Karty UE). W uzasadnieniu do projektu aktu w sprawie SI położono nacisk na obowiązki w zakresie testowania *ex ante*, zarządzanie ryzykiem i nadzór ze strony człowieka. Wedle przyjętych rozwiązań działania o charakterze administracyjno-nadzorczym ułatwią wykrywanie błędnych lub stronniczych decyzji podejmowanych przy wsparciu SI, głównie w tzw. obszarach krytycznych (takich jak kształcenie i szkolenie, zatrudnienie, ważne usługi, egzekwowanie prawa i sądownictwo). Problematyka wdrożenia SI *ex ante* oceny wpływu znajduje się w centrum zainteresowania administracji publicznej. SI może bowiem wspomóc procesy decyzyjne w przypadku załatwiania spraw administracyjnych, jednakże z uwagi na potencjalną stronniczość, brak transparentności czy nadmierną automatyzację wymaga nadzoru człowieka. Dzięki sporządzeniu oceny wpływu organy administracji publicznej mogą ustalić (przewidzieć) konsekwencje zastosowania SI i wdrożyć polityki bezpieczeństwa określające procedury reagowania w przypadku wystąpienia ryzyka²⁴. Unijny akt w sprawie SI zakłada, że efektywna i wiarygodna SI nie może funkcjonować w oderwaniu od rzeczywistości, jej działania muszą być ukierunkowane na człowieka i zwiększać jego dobrostan. Związek aktu w sprawie SI z Kartą UE jest absolutnie niepodważalny, a przejrzystość i identyfikowalność systemów SI stanowią kolejne determinanty ochrony praw człowieka.

Unijny akt w sprawie sztucznej inteligencji. Polskie stanowisko w sprawie *AI Act*

Dobrostan człowieka i ochrona praw podstawowych zajmują kluczowe miejsce w unijnym akcie w sprawie SI. Unijny ustawodawca daje wyraz temu, że wykorzystanie SI musi być zgodne z zasadą legalizmu, uwzględniać aktualne polityki bezpieczeństwa oraz działać na rzecz społeczeństwa. Oczywiście UE promuje systemy SI i wskazuje na korzyści społeczno-ekonomiczne we wszystkich branżach i obszarach działalności społecznej, które związane są z ich wykorzystywaniem, w szczególności w kontekście prognozowania, optymalizacji operacji i personalizacji świadczonych usług. Niemniej jednak zwraca

²⁴ K. Ziółkowska, M. Wierzbowski, *Ocena wpływu wykorzystania sztucznej inteligencji w administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2022, nr 4101, s. 508, DOI: 10.19195/0524-4544.334.43.

również uwagę na społeczne i etyczne konsekwencje SI, akcentuje istotę dobrostanu człowieka i ochronę praw podstawowych²⁵. W tym aspekcie podkreśla tzw. unijne wartości, do których należą również prawa podstawowe. Należy zgodzić się ze stwierdzeniem że „wspieranie i promowanie wartości unijnych jest ważnym zadaniem w ramach wszystkich działań podejmowanych przez Unię na arenie międzynarodowej (...)”²⁶, co znajduje swoje odzwierciedlenie w polityce bezpiecznego zastosowania SI w ramach zapewnienia dobrostanu człowieka. Bez wątpienia, ze względu na aspekt antropocentryczny, SI budzi liczne kontrowersje w obszarze potencjalnych naruszeń praw jednostki. Z drugiej strony rozwój społeczno-gospodarczy oparty na innowacyjnych systemach SI nie może stać w opozycji do kwestii etycznych. Konieczność zapewnienia dobrostanu człowieka wynika z potencjalnych zagrożeń związanych z powszechnym zastosowaniem SI. Za szczególnie niebezpieczne uznaje się wszelkie praktyki manipulowania i dyskryminacji, techniki *deepfake*, działania naruszające bezpieczeństwo publiczne lub osobiste (np. w zakresie przetwarzania danych osobowych czy prawa do prywatności) czy utratę kontroli nad systemami SI²⁷. Algorytmy SI mogą negatywnie oddziaływać na aspekty równości i propagować dyskryminacyjne wzorce o rasistowskim czy seksistowskim charakterze, co godzi w bezpieczeństwo osobiste i narusza godność człowieka. Co więcej, systemy SI mogą być również wykorzystywane w sposób całkowicie nieskrępowany przez organy władze publicznej w celu szpiegowania obywateli²⁸. Całodobowy monitoring za pomocą SI pozostaje w sprzeczności ze standardami ochrony praw człowieka.

Dobrostan człowieka przejawia się zatem w ochronie wartości, takich jak godność ludzka, wolność, równość, demokracja i praworządność, prawa do niedyskryminacji, sprawiedliwości, ochrony danych i prywatności. Obawę budzi również kwestia nadania SI atrybutów, które posiada człowiek. Anna Janus-Sitarz przedstawia zagadnienie dobrostanu uczniów i możliwości zastąpienia nauczycieli SI: „Nadmierne zaufanie do wirtualnych nauczycieli i doradców może nie tylko pogłębiać samotność i wyobcowanie, ale w dłuższej

²⁵ W projekcie aktu w sprawie SI wskazano, że „sztuczna inteligencja powinna działać na rzecz ludzi i społeczeństwa, a ostatecznym celem jest zwiększenie dobrostanu człowieka. Przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (...) powinny zatem być ukierunkowane na człowieka, aby ludzie mogli mieć pewność, że technologię tę wykorzystuje się w sposób bezpieczny i zgodny z prawem, w tym z poszanowaniem praw podstawowych”.

²⁶ J. Maliszewska-Nienartowicz, *Promowanie wartości Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej*, [w:] A. Kozłowski (red.), *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa profesora Krzysztofa Wójtowicza*, Wrocław 2022, s. 688, DOI: 10.34616/145229.

²⁷ M. Torczyńska, *Sztuczna inteligencja i jej społeczno-kulturowe implikacje w codziennym życiu*, „Kultura i Historia” 2019, nr 36(2), s. 108–111.

²⁸ J. Greser, M. Dymitruk, *Unijny projekt regulacji sztucznej inteligencji a przeciwdziałanie próbom autorytarnego jej wykorzystywania przez władze publiczne*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2022, vol. 20, s. 143, DOI: 10.26106/3mp1-tm69.

perspektywie oduczać życia we wspólnocie”²⁹. Nie sposób nie zgodzić się z tym stwierdzeniem. Wracając jednak do aktu w sprawie SI, w art. 5³⁰ przedstawiono tzw. zakazane praktyki w sprawie SI, zaliczono do nich m.in. stosowanie technik podprogowych w celu manipulacji ludzkim postępowaniem, w tym określonymi wrażliwymi grupami (ze względu na ich wiek, niepełnosprawność ruchową lub zaburzenie psychiczne), identyfikację biometryczną i kategoryzację osób fizycznych, a także klasyfikację punktową (*scoring*) na podstawie zachowań, cech osobistych czy cech osobowości. Stopień ochrony praw podstawowych i zapewnienia dobrostanu człowieka będzie w głównej mierze zależeć od działań podejmowanych w skali makro. Warto odnotować, że zagadnienie dobrostanu człowieka ma zdecydowanie szerszy wymiar niż ochrona przed nieuprawnionym profilowaniem, inwigilacją, kradzieżą tożsamości czy działaniami socjotechnicznymi. Mianowicie chodzi o aspekty natury zdrowotnej (zdrowie psychiczne). Ponadto „interakcja osoby ze sztuczną inteligencją niesie ryzyko wystąpienia dezorientacji u człowieka czy też zmęczenia poznawczego”³¹, co również należy wziąć pod uwagę przy wdrożeniu systemów SI. Jest zatem rzeczą w pełni uzasadnioną to, że akt w sprawie SI określa harmonizację zasad w zakresie wprowadzania do obrotu, oddawania do użytku oraz wykorzystywania systemów SI w UE, ustala zakazane praktyki w sprawie SI, wymogi dotyczące systemów SI wysokiego ryzyka (m.in. klasyfikację, obowiązki dostawców i użytkowników), kwestie notyfikacji, zasady przejrzystości w przypadku systemów SI przeznaczonych m.in. do wchodzenia w interakcję z osobami fizycznymi, rozpoznawania emocji oraz kategoryzacji biometrycznej, zasady monitoringu SI po wprowadzeniu do obrotu i nadzoru rynku.

Rozważania na wskazany temat warto zakończyć polskim stanowiskiem w sprawie *AI Act*³². W przedmiotowym dokumencie zaakcentowano trzy determinanty wdrożenia systemów SI – legalność, etykę (i ochronę praw podstawowych) oraz bezpieczeństwo (odporność techniczną). Polski rząd przyjął z aprobatą unijną koncepcję opartą na ocenie ryzyka, która uwzględniła kategorię systemów zakazanych oraz systemów wysokiego ryzyka. Zastrzeżeń nie wzbudziło wprowadzenie listy zakazanych praktyk i rozwiązań mających zapewnić nadzór człowieka nad systemami wysokiego ryzyka, a także zwiększenie przejrzystości zastosowań systemów SI wysokiego ryzyka. Pozytywnie oceniono kompleksowość aktu w sprawie SI również pod kątem jednolitego i skutecznego nadzoru nad SI w całej Unii. Oczywiście akceptacja dla systemów

²⁹ A. Janus-Sitarz, *Cena sztucznej inteligencji*, „Refleksje” 2023, nr 4, s. 22.

³⁰ Akt w sprawie SI.

³¹ A. Pawlak, *Prawo do prywatności w dobie sztucznej inteligencji*, [w:] M. Sitek, J.B. Navarro (red.), *Human rights – evolution in the digital era*, Józefów 2021, s. 119, DOI: 10.13166/WSGE/HR-PL/ICRQ7737.

³² Polskie stanowisko w sprawie *AI Act*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/przelomowe-przepisy-dotyczace-sztucznej-inteligencji--parlament-europejski-przyjal-rozporzadzenie> (data dostępu: 5.06.2024).

SI nie jest możliwa bez uporządkowania zagadnień natury etycznej w obszarze dobrostanu i ochrony praw człowieka. W kontekście dylematów prawnych, technologicznych i etycznych „w badaniach nad sztuczną inteligencją udział powinni brać nie tylko inżynierowie, ale również eksperci z zakresu prawa czy etyki”³³.

Podsumowanie

Bezsprzecznie rozwój systemów SI oddziałuje na aktualną politykę UE, czego wyrazem jest akt w sprawie SI. Nowe standardy usług wprowadzone przez SI charakteryzują się lepszym prognozowaniem, optymalizacją operacji, przydzielaniem zasobów oraz personalizacją i innowacyjnością świadczonych usług. Korzyści dla rozwoju społeczno-gospodarczego są niewątpliwie głównym argumentem za powszechnym wdrożeniem systemów SI. Wątpliwości czy też kontrowersje budzą natomiast zagadnienia, takie jak odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez SI, a także kwestie etyczne, potencjalne zagrożenia w zakresie naruszenia praw podstawowych i zasad demokracji, sprawiedliwości, prawa do prywatności czy bezpieczeństwa (cyberbezpieczeństwa)³⁴. Nie dziwi zatem, że wprowadzając nowe przepisy w zakresie SI, UE zobowiązała się do poszanowania zasad zawartych w Karcie UE. Antropocentryzm rozwiązań przejawia się przede wszystkim w zapewnieniu dobrostanu człowieka i ochrony praw podstawowych.

Zważywszy na szybki postęp w dziedzinie nowych technologii, uniwersalne (pragmatyczne) regulacje zawarte w akcie w sprawie SI należy uznać za bezprecedensowe. Akt ten wpisuje się w nurt aktualnych rozważań na temat powszechności i dostępności SI, z drugiej zaś potencjalnych zagrożeń, jakie związane są z jej wykorzystywaniem. Należy mieć na względzie to, że walory etyczne aktu w sprawie SI obejmują działania ukierunkowane na człowieka (dobrostan i ochronę praw podstawowych) oraz bezpieczeństwo i legalność funkcjonowania systemów SI. Nie dziwi zatem odwołanie do wartości określonych w Karcie UE i określenie tzw. zakazanych praktyk w sprawie SI, wymogów dotyczących systemów SI wysokiego ryzyka czy zasad przejrzystości. Powyższe odzwierciedla zasadę wzbudzenia zaufania do systemów SI, które nadal – i to wcale nie bezzasadnie – budzą obawy społeczeństwa. Reasumując, zdaniem autorki przyjęcie aktu w sprawie SI stanowi odpowiedź na rosnące

³³ P. Stylec-Szromek, *Sztuczna inteligencja – prawo, odpowiedzialność, etyka*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej,” 2018, nr 123, seria: Organizacja i Zarządzanie, s. 508, DOI: 10.29119/1641-3466.2018.123.34.

³⁴ D. Skoczylas, P. Śwital, *Sztuczna inteligencja i determinanty jej zastosowania w postępowaniu administracyjnym*, [w:] P.J. Suwaj, P. Kledzik, K. Samulski (red.), *W stronę człowieka w orzekaniu administracyjnym*, Gorzów Wielkopolski 2024, s. 117–118.

zapotrzebowanie w zakresie uregulowania kwestii dotyczących społeczno-gospodarczych, technologicznych i etycznych warunków wykorzystywania SI. Ocena wprowadzonych rozwiązań będzie możliwa dopiero po pewnym czasie obowiązywania aktu, niemniej jednak już dziś należy zaznaczyć, że będzie on wymagał stopniowej zmiany z uwagi na dynamiczną sytuację na rynku nowych technologii. Kluczowe będą również działania suwerennych państw narodowych w zakresie krajowych koncepcji i strategii wykorzystania SI.

Wykaz literatury

- Biszyta A., *Europejska Konwencja Praw Człowieka a Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej – stan kompatybilności czy konkurencyjności?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3.
- Chałubińska-Jentkiewicz K., *Rozwój nowoczesnych technologii w kontekście procesu stanowienia prawa na przykładzie Strategii AI*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2019, t. 12, nr 2, DOI: 10.32084/tekapr.2019.12.2-4.
- Cytowski J., *Sztuczna inteligencja*, [w:] G. Szpor, L. Grochowski (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, t. 22: *Prawo informatyczne*, Fundacja Ubi societas, ibi ius, Warszawa 2021.
- Dudzik S., *Podstawy prawne działania e-administracji a ochrona danych osobowych*, [w:] S. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa (red.), *E-administracja. Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta administracja publiczna w Unii Europejskiej*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2022, DOI: 10.12797/9788381386739.01.
- Flaga-Gieruszyńska K., *Zastosowanie sztucznej inteligencji w pozasądowym rozwiązywaniu sporów cywilnych*, „Studia Prawnicze KUL” 2019, nr 3(79), DOI: 10.31743/sp.8896.
- Greser J., Dymitruk M., *Unijny projekt regulacji sztucznej inteligencji a przeciwdziałanie próbom autorytarnego jej wykorzystywania przez władze publiczne*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2022, vol. 20, DOI: 10.26106/3mp1-tm69.
- Jagusiak B., Olczak S., *Spółczeństwo informacyjne w Polsce – wybrane problemy i implikacje*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa” 2017, vol. 3, nr 3.
- Janus-Sitarz A., *Cena sztucznej inteligencji*, „Refleksje” 2023, nr 4.
- Jastrzębska K., *Elektroniczna administracja jako narzędzie wdrażania zmian organizacyjnych*, CeDeWu, Warszawa 2018.
- Kania A.A., *Standardy praw człowieka w Unii Europejskiej*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i materiały” 2022, nr 2(31), DOI: 10.48269/2451-0807-sp-2022-2-007.
- Kubit M., *Rozwój sztucznej inteligencji w świetle prawa Unii Europejskiej – dylematy i wyzwania*, Think & Make, Warszawa 2021.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Promowanie wartości Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej*, [w:] A. Kozłowski (red.), *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa profesora Krzysztofa Wójtowicza*, WPAiE UW, Wrocław 2022, DOI: 10.34616/145229.
- Oleksiewicz I., *Artificial intelligence versus human – a threat or a necessity of evolution?*, „Przegląd Europejski” 2022, nr 3, DOI: 10.31338/1641-2478pe.3.22.4.
- Oręziak B., *Prawa człowieka jako determinanta sztucznej inteligencji? Propozycja kryteriów i dyrektyw zastosowania sztucznej inteligencji do użytku praktycznego*, [w:]

- L. Lai, M. Świerczyński (red.), *Prawo sztucznej inteligencji*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Pawlak A., *Prawo do prywatności w dobie sztucznej inteligencji*, [w:] M. Sitek, J.B. Navarro (red.), *Human rights – evolution in the digital era*, WSGE, Józefów 2021, DOI: 10.13166/WSGE/HR-PL/ICRQ7737.
- Płoch E.A., *O pojęciu sztucznej inteligencji i możliwościach jej zastosowania w postępowaniu cywilnym*, „Prawo w Działaniu. Sprawy cywilne” 2020, nr 44, DOI: 10.32041/pwd.4414.
- Polański P., *Zwalczanie bezprawnych treści oraz zapewnienie dostępności cyfrowej z pomocą algorytmów sztucznej inteligencji*, [w:] L. Lai, M. Świerczyński (red.), *Prawo sztucznej inteligencji*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Pszczyński M., *Konstytucyjne wartości u progu ery sztucznej inteligencji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 5(63), DOI: 10.15804/ppk.2021.05.40.
- Puślecki Z.W., *Sztuczna inteligencja (AI), internet rzeczy (IoT) i sieć piątej generacji (5G) w nowoczesnych badaniach naukowych*, „Człowiek i Społeczeństwo” 2021, t. 52, DOI: 10.14746/cis.2021.52.7.
- Sempryk J., *Implikacje etyczne na temat sztucznej inteligencji*, „Społeczeństwo. Studia, prace badawcze i dokumenty z zakresu nauki społecznej Kościoła” 2023, nr 2(162).
- Skoczylas D., *Poszukiwanie prawdy w cyberprzestrzeni. Polityka cyberbezpieczeństwa w dobie cyberwojny i dezinformacji – zagadnienia wybrane*, [w:] P. Śwital, B. Kuś, E. Gulińska (red.), *Prawo w poszukiwaniu prawdy, dobra i piękna. Księga jubileuszowa ks. prof. Sławomira Fundowicza*, Sieć Badawcza Łukasiewicz – Instytut Technologii Eksploatacji, Radom 2024.
- Skoczylas D., Śwital P., *Sztuczna inteligencja i determinanty jej zastosowania w postępowaniu administracyjnym*, [w:] P.J. Suwaj, P. Kledzik, K. Samulska (red.), *W stronę człowieka w orzekaniu administracyjnym*, Akademia im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim, Gorzów Wielkopolski 2024.
- Skorupka A., *Sztuczna inteligencja zabierze ludziom pracę*, „Management and Quality” 2024, vol. 6, nr 1.
- Stylec-Szromek P., *Sztuczna inteligencja – prawo, odpowiedzialność, etyka*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2018, nr 123, seria: Organizacja i Zarządzanie, DOI: 10.29119/1641-3466.2018.123.34.
- Torczyńska M., *Sztuczna inteligencja i jej społeczno-kulturowe implikacje w codziennym życiu*, „Kultura i Historia” 2019, nr 36(2).
- Więckowski Z., Kubalski G., *Czy sztuczna inteligencja oraz inne technologie informatyczne pomogą w dostępie do wymiaru sprawiedliwości osobom ze szczególnymi potrzebami?*, „Prawo i Więź” 2022, nr 4(42), DOI: 10.36128/priw.vi42.546.
- Wiśniewski A., *Sztuczna inteligencja i prawa człowieka w kontekście prawa międzynarodowego*, „Prawo i Więź” 2023, nr 4(47), DOI: 10.36128/PRIW.VI47.785.
- Ziółkowska K., Wierzbowski M., *Ocena wpływu wykorzystania sztucznej inteligencji w administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2022, nr 4101, DOI: 10.19195/0524-4544.334.43.

Summary

Artificial intelligence, human well-being, and protection of fundamental rights: considerations in the context of the Artificial Intelligence Act

Keywords: law of new technologies, Artificial Intelligence Act, human well-being, artificial intelligence, protection of fundamental rights.

The Regulation of the European Parliament and of the Council establishing harmonized rules on artificial intelligence (the so-called Artificial Intelligence Act) is intended to ensure the proper functioning of the single market, enable the widespread use of artificial intelligence systems, strengthen innovation and, therefore, contribute to the socio-economic development of the Union European. On the other hand, as indicated by the specific objectives of the proposal containing the draft regulation in question, it is intended to ensure that “artificial intelligence systems placed on the market in the Union and in use are safe and in line with applicable law in the area of fundamental rights and with EU values”. The adoption of EU normative solutions in the matter of artificial intelligence raises certain concerns on the legal, technological and social levels – in this respect, especially in the aspect of the protection of fundamental rights.

The aim of the article is to indicate how the development of artificial intelligence systems affects the current policy of the European Union. It is crucial to determine the impact of artificial intelligence on the so-called human well-being. It should be noted that when implementing new AI regulations, the EU legislator is obliged to respect the principles contained in the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Issues such as ensuring privacy and data protection, and non-discrimination are important. The subject of the article is to identify the positive and negative aspects related to the implementation of the Artificial Intelligence Act in the context of protecting the fundamental rights of EU citizens.

Against the background of the analysis made, it should be confirmed that the Artificial Intelligence Act is part of the trend of current reflections on the widespread, safe, as well as ethical use of artificial intelligence systems. It has been pointed out that it will only be possible to assess the validity of the solutions introduced after the Act has been in force for some time. It should be expected that due to technological progress, changes of an organisational and legal nature will be inevitable. At the same time, it must be emphasised that the actions of sovereign nation-states in terms of national concepts and strategies for the use of AI, which should take into account human well-being and the protection of fundamental rights, will be crucial.

Jarosław Stasiak

Akademia Piotrkowska

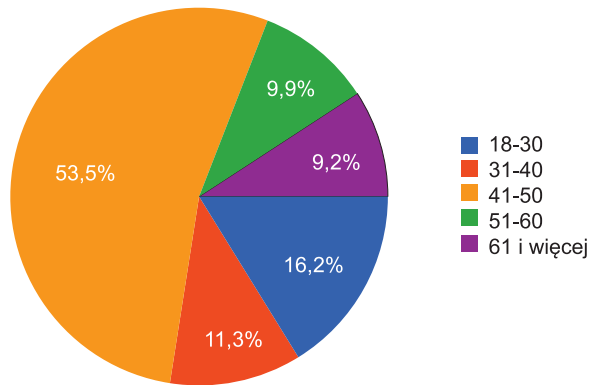
ORCID: 0000-0002-2268-5237

jaroslaw.stasiak@apt.edu.pl

„Wywłaszczenie estetyczne” – dopuszczalność i postulaty *de lege ferenda*

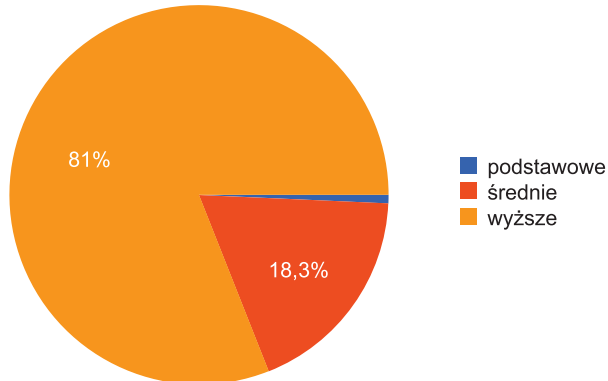
Wstęp

Wraz z wzrostem zamożności mieszkańców określonego terytorium oraz sprawnością zaspokajania ich potrzeb przez władze publiczne zmieniają się postulaty wobec władarzy. Oczekiwaniem, które ujawnia się wraz z zwiększeniem świadomości społeczeństwa, jest troska o estetykę otoczenia w stopniu wyższym niż tylko zakładającym sprawne usuwanie składowanych odpadów i pewne cykliczne sprzątanie przestrzeni publicznych. Członkowie danej wspólnoty lokalnej zazwyczaj chcieliby również sprawnych działań rządzących także wobec terenów stanowiących własność prywatną innych podmiotów funkcjonujących na danym terenie. Oczekiwanie podwyższenia estetyki ma podstawy zarówno osadzone w trosce o sprawy publiczne, jak i o własny interes. Wiadomo bowiem, że nieruchomości położone w zadbanej okolicy niewątpliwie zyskują na wartości. Zdają się jednak dominować postawy prospołeczne. Opisywaną potrzebę społeczną potwierdzają przeprowadzane badania ankietowe w Łodzi i w Piotrkowie Trybunalskim. Należy przyznać, że zbada-
na przez autora w tym celu grupa społeczna ok. 150 osób nie była reprezentatywna, ankietowani pochodzili głównie z dużego i średniego miasta oraz dominowały w niej osoby z wyższym wykształceniem. Zwraca jednak uwagę fakt, że nikt nie określił troski władz lokalnych o estetykę miejsc publicznych i prywatnych jako sprawę nieistotną, zaś przy bardzo konkretnym pytaniu o finansowanie działań władze lokalnych związanych z estetyką tylko ok. 25% ankietowanych uznało, iż występują pilniejsze potrzeby wydatkowe (zob. wykresy 1–6).



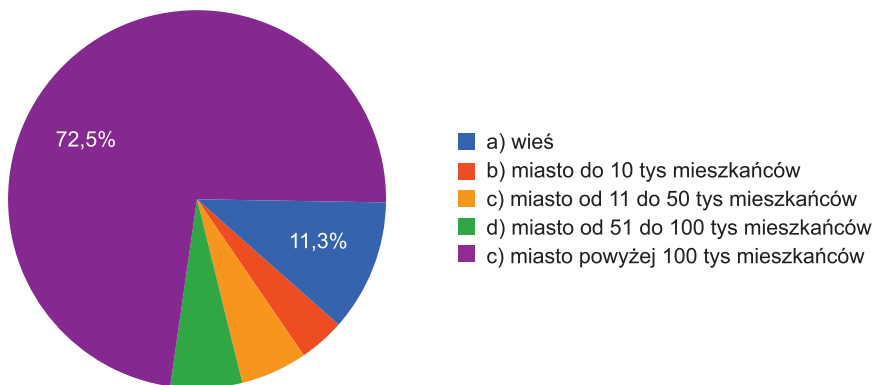
Wykres 1. Wiek (142 odpowiedzi)

Źródło: opracowanie własne.



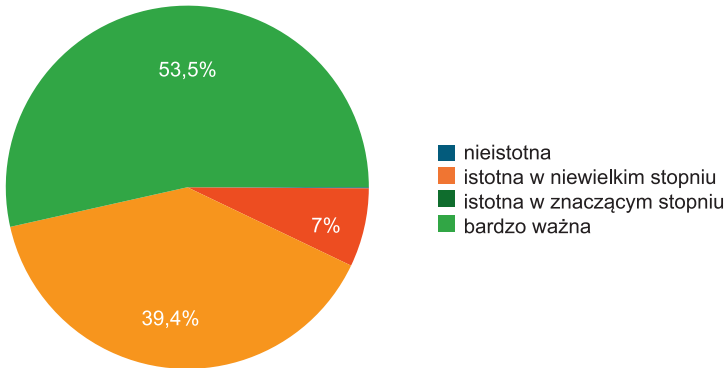
Wykres 2. Wykształcenie (142 odpowiedzi)

Źródło: opracowanie własne.



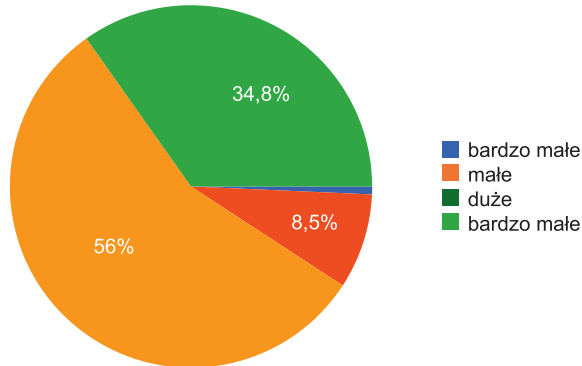
Wykres 3. Miejsce zamieszkania (142 odpowiedzi)

Źródło: opracowanie własne.



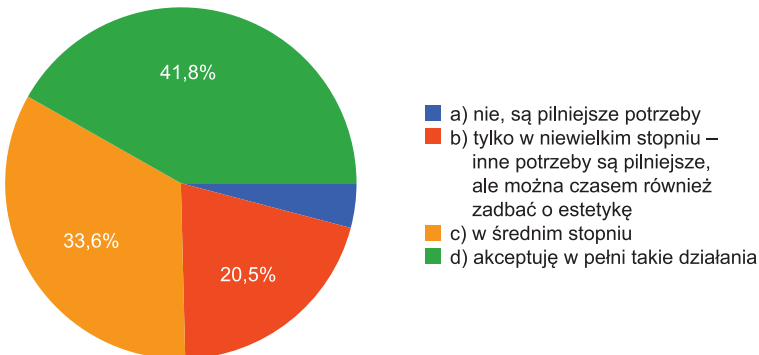
Wykres 4. Troska władz lokalnych o estetykę miejsc publicznych i prywatnych jest dla Ciebie (142 odpowiedzi)

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 5. Działania mające na celu poprawę estetyki miejsc publicznych mają dla Ciebie znaczenie przy wyborach lokalnych (141 odpowiedzi)

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 6. Czy zaakceptował(a)by Pan(i) przeznaczenie części środków publicznych na wykup nieruchomości przez władze lokalne, w celu poprawy ich estetyki, wiedząc, że oznacza to albo zwiększenie podatków, albo zmniejszenie finansowania innych zadań władz lokalnych? (141 odpowiedzi)

Źródło: opracowanie własne.

Dopuszczalność ingerencji w prawa do nieruchomości

Konflikt wartości będzie zjawiskiem naturalnym przy dopuszczalności ingerencji władz publicznych w obronie estetyki na nieruchomościach prywatnych. Różne są bowiem oczekiwania estetyczne różnych osób, zaś ewentualna ingerencja w prawa do nieruchomości musi znajdować silną podstawę aksjologiczną, tak aby uznać jej dominację nad gwarantowaną w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji RP¹ ochroną prawa własności i innych praw rzeczowych. Poszukując tego typu normy ponadustawowej w postanowieniach Konstytucji RP, troskę o estetykę wyprowadzić można z art. 5, w którym jako jedno z podstawowych zadań państwa wymieniono m.in. strzeżenie dziedzictwa narodowego oraz zapewnienia ochrony środowiska narodowego przy kierowaniu się zasadą zrównoważonego rozwoju². Ochronę estetyki można wiązać także z art. 6 Konstytucji RP, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechnienia i równego dostępu do dóbr kultury będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju³. Warto również zwrócić uwagę, że przepisy o podobnym charakterze, choć nieco mniej wymagające od adresatów, nakładające na właścicieli i zarządców budynków obowiązek utrzymania czystości i porządku, zostały uznane przez Trybunał Konstytucyjny za zgodne z ustawą zasadniczą⁴. Mimo że przedmiotem orzekania nie były bezpośrednio regulacje dotyczące estetyki, Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu swojego wyroku wspominał również o ich możliwym umiejscowieniu w normach konstytucyjnych. Podobną opinię w przedmiocie istnienia konstytucyjnych podstaw ochrony estetyki sformułował również Sławomir Zwolak⁵.

Możliwości działania organów administracji

Wspomniane na wstępie oczekiwanie zwiększenia troski o ładny wygląd otoczenia dotyczy w największym stopniu władz gmin: wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – jako organów wykonawczych tych jednostek samorządu terytorialnego, których zakresy działania znajdują się najbliżej obywateli. Warto jednak zauważyć, że ustawodawca wprost nie sformułował wspomnianego obowiązku, którego adresatem byłaby gmina. Trudno z całą pewnością uznać, że mieści się on w pełni w ogólnym obowiązku zapewnienia ładu prze-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

² S. Zwolak, *Estetyka w prawie budowlanym*, „Administracja” 2014, nr 3, s. 146.

³ Ibidem.

⁴ Wyrok TK z 5 listopada 1997 r., sygn. akt K 22/97, OTK 1997, Nr 3–4, poz. 41.

⁵ S. Zwolak, op. cit., s. 146.

strzennego z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶ czy też w dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy z 13 dnia września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁷. Ostatniego z wspomnianych przepisów nie można uznać za dostateczną podstawę prawną skoro jego określenie wynika z ust. 2, który w wyliczeniu przykładowym (poprzedzonym zwrotem „w szczególności”) w siedemnastu rozbudowanych punktach wskazuje na to, jakie sprawy wchodzą w zakres utrzymania czystości i porządku⁸. Brak obowiązku nie oznacza jednak, że gmina działań w rzeczonym obszarze podjąć nie może, działając w granicach swej samodzielności, zgodnie z oczekiwaniami mieszkańców, którym naprzeciw starają się wyjść dobrze wypełniające swoje zadanie władze jednostek samorządu terytorialnego.

Przykład tego typu aktywności gminy stanowią opisane w „Gazecie Wyborczej” z 14 maja 2024 r. starania władz Poznania, zmierzające do poprawy estetyki kamienic położonych przy ul. Gwarnej⁹. Urzędnicy nazywali swoje działania metodami kija i marchewki. „Kijem” – w ocenie poznańskich urzędników – ma być wykorzystanie przepisów prawa budowlanego, zaś „marchewką” – zwolnienia z podatku od nieruchomości oraz dotacje na remont budynków ujętych nie tylko w ministerialnym rejestrze, ale również w gminnej ewidencji. Jednocześnie opisana w artykule zbiorcza kwota dotacji na rzecz właścicieli prywatnych nieruchomości nie pozwalała na prowadzenie skutecznej i aktywnej polityki miejskiej. Obowiązek zaś zapłaty podatku od nieruchomości nie jest głównym kosztem związanym z władaniem nieruchomością.

Przedstawiony wybór przepisów prawa budowlanego (jako podstawy działań) należy ocenić jako prawidłowy, bowiem wśród różnych rozwiązań prawnych trzeba wybrać to najmniej ingerujące w prawo własności, jednocześnie realizujące planowane założenie. Słuszne jest zatem podjęcie wymuszenia respektowania przez właścicieli, użytkowników wieczystych czy też podmioty zarządzające obiektami budowlanymi obowiązku z art. 61 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 5 ust. 2 Prawo budowlane¹⁰, nakazującego m.in. utrzymywać obiekt budowlany w należytych stanie estetycznym. Norma ta przez sądy oraz doktrynę prawa administracyjnego wykładana jest jednak w ścisłym związku z art. 5 ust. 1 pkt 1–7 wspomnianej ustawy¹¹. Trudno zatem z art. 5 Prawa budowlanego

⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.).

⁷ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 399 ze zm.).

⁸ D. Danecka, W. Radecki, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 3, uwaga nr 2.

⁹ Zob. M. Bielicka, *Miasto chce zmusić właścicieli kamienic przy ul. Gwarnej do remontów elewacji. W nietypowy sposób*, <https://poznan.wyborcza.pl/poznan/7,36001,30400308,miasto-chce-zmusic-wlascieli-kamienic-przy-gwarnej-do-remontow.html> (data dostępu: 2.11.2024).

¹⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 725 ze zm.).

¹¹ W. Piątek, *Komentarz do art. 61 ustawy*, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 120.

wiązać większe oczekiwania niż tylko oparte na obowiązkach służących ochronie użytkowników budynku oraz mieszkańców nieruchomości sąsiednich. Do obowiązków, które muszą być wypełniane, zalicza się także te wynikające z ochrony obiektów wpisanych do rejestru zabytków bądź objętych ochroną konserwatorską¹². Przepis art. 5 Prawa budowlanego zmierza przede wszystkim do zachowania sprawności technicznej i właściwości użytkowych obiektu¹³. Zawężająca wykładnia przepisu wydaje się uzasadniona wobec istnienia nawiązującej do wspomnianej normy prawnej odpowiedzialności karnej osób obowiązanych do utrzymania obiektu budowlanego uregulowanej w art. 91a w zw. z art. 61 pkt. 1 i 2 Prawa budowlanego.

Naruszenie przepisu art. 61 Prawa budowlanego może mieć jednak także łagodniejsze konsekwencje niż odpowiedzialność karna w postaci nałożenia obowiązku na podstawie art. 66 ust.1 pkt 4 wspomnianej ustawy przez organ I instancji nadzoru budowlanego w drodze decyzji nakazującej usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości wraz z terminem na ich usunięcia. Opisywana sytuacja będzie miała miejsce, gdy obiekt budowlany powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia. Sformułowanie wydaje się zatem sugerować pewną powściągliwość. Wypada bowiem przyjąć, że już samo oszpecenie otoczenia stanowi rażące naruszenie dbałości o estetykę¹⁴. We wspomnianej decyzji organ nie może jednak zakazać użytkowania obiektu budowlanego do czasu usunięcia wspomnianych nieprawidłowości, jak ma to miejsce w innych wypadkach uregulowanych w art. 66 ust. 1 pkt 1–3 Prawa budowlanego. Decyzja zobowiązująca do usunięcia naruszenia estetyki nie będzie również natychmiast wykonalna i nie może być ogłaszana ustnie. Naruszenie wymienionych w przepisie powinności powoduje jednak obowiązek wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu i wydanie związanej z tym decyzji¹⁵. Z punktu widzenia możliwości wydania nakazu nie są istotne przyczyny powstania zaburzenia estetyki, w szczególności bez znaczenia będzie wina lub jej brak po stronie właściciela lub zarządcy obiektu¹⁶. Ciężar dowodu, że doszło do oszpecenia otoczenia, niewątpliwie spoczywa na organie administracji publicznej¹⁷.

Zakres stosowania art. 66 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego stara się ustalić orzecznictwo sądowe. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w jednym ze swoich wyroków, że celem przepisu ma być zapewnienie harmonii między

¹² G. Kuźma, *Komentarz do art. 5 ustawy*, [w:] D. Okolski (red.), *Prawo budowlane i nieruchomości*, Warszawa 2014, s. 17.

¹³ A. Despot-Mładanowicz *Komentarz do art. 5 ustawy*, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 101.

¹⁴ Wyrok NSA o.z. w Szczecinie z 19 listopada 2003 r., sygn. akt SA/Sz 2255/01, Lex nr 1694548.

¹⁵ S. Zwolak, op. cit., s. 148.

¹⁶ Wyrok WSA w Olsztynie z 7 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 393/20, Lex nr 3028780.

¹⁷ Wyrok NSA o.z. w Szczecinie z 19 listopada 2003 r., sygn. akt SA/Sz 2255/01, Lex nr 1694548.

wyglądem obiektu a otoczeniem naturalnym i stworzonym przez człowieka¹⁸. Z drugiej zaś strony pojawiają się również wyroki, w których sądy administracyjne przyjmują, że nietypowość rozwiązań architektonicznych nie jest równoznaczna z brakiem harmonii z otoczeniem lub obniżeniem estetyki otoczenia¹⁹. Zauważalna jest tendencja od odstępowania przy wszczęciu i prowadzeniu postępowania administracyjnego w kwestii wyłącznie analizy stanu technicznego obiektu²⁰. W praktyce jednak zastosowanie przesłanki jest szczególnie trudne, gdyż ocena estetyki obiektu budowlanego jest wyjątkowo subiektywna i nie można jej badać wyłącznie przez pryzmat naruszenia określonego przepisu techniczno-budowlanego²¹. Można mieć zatem słuszne wątpliwości, czy utrzymanie sprawnego obiektu nieobjętego ochroną konserwatorską utrzymanego w krzykliwej kolorystyce, odbiegającej rażąco od otoczenia, będzie stanowić podstawę do wszczęcia postępowania. Gdzie kończy się architektoniczna prowokacja artystyczna, a zaczyna oszpecenie okolicy? Stworzenie uniwersalnego szablonu, którym mógłby się posługiwać organ administracji, stwierdzając, że obiekt oszpeca otoczenie, nie jest jednak możliwe²² i przyjąć należy, że w sytuacjach wątpliwych organy administracji budowlanej raczej odstąpią od wszczynania postępowania. Niewątpliwie potrzebne jest stworzenie aktu prawnego, do którego organy administracji mogłyby nawiązywać w swoich decyzjach, albowiem inspektor nadzoru budowlanego nie może wykaazać podejścia subiektywnego, indywidualistycznego, opierającego się na stwierdzeniu, iż piękne jest to, co się komu podoba²³. Podmiotem odpowiedzialnym za przygotowanie pewnych wytycznych zazwyczaj w większych miastach jest plastyk miejski, choć jeśli dla danego obszaru obowiązuje plan zagospodarowania przestrzennego, jego zapisy będą również wiążące dla oceny estetyki obiektu w konkretnej sprawie.

Wady aktualnego stanu prawnego

Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie, choć niewątpliwie aksjologicznie słuszne, jest jednak obciążone licznymi wadami. Jedną z nich jest zbyt wąskie określenie sąsiedztwa nieruchomości, znacznie węższe niż to, które ukształtowało się w orzecznictwie powstałym na tle art. 144 Kodeksu cywil-

¹⁸ Wyrok NSA o.z. w Rzeszowie z 5 czerwca 2002 r., sygn. akt SA/Rz 77/02, Legalis.

¹⁹ Wyrok NSA z 29 czerwca 1993 r., sygn. akt IV SA 1750/92, Lex nr 10432.

²⁰ Wyrok WSA w Białymstoku z 18 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Bk 758/16, Lex nr 2201899.

²¹ D. Sypniewski, *Komentarz do art. 66 ustawy*, [w:] D. Sypniewski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 576.

²² S. Zwolak, op. cit., s. 150.

²³ J. Murzydło, *Prawo budowlane a budynki oszpecające otoczenie*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 4, s. 96.

nego²⁴. Ocena estetyki konkretnego budynku uzależniona jest silnie od stanu innych budynków znajdujących się w jego najbliższym otoczeniu. Jeśli zatem zaniedbany obiekt będzie znajdował się w otoczeniu budynków tak samo zaniedbanych i nieestetycznych, art. 66 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego nie będzie mógł zostać zastosowany²⁵. Przepis stanowi również rozwiązanie z natury doraźne, eliminujące dane konkretne naruszenie estetyki, w drodze dobrowolnego wykonania konkretnego nakazu, albo też jego realizację poprzez wykonanie zastępcze w egzekucji administracyjnej i obciążenie kosztami właściciela, użytkownika wieczystego czy też zarządcy nieruchomości. Można jednak zaobserwować zjawisko wielokrotnego naruszania estetyki przez dysponującego nieruchomością, który nie interesuje się losami obiektu budowlanego albo też jest nią zainteresowany wyłącznie w kontekście maksymalnych zysków z najmu powierzchni bez większej troski o inwestycje w stan budynku, poza tymi wymaganymi bezwzględnie przez przepisy. Wypada przyjąć, że bez istnienia prawnej ścieżki trwałego pozbawienia go prawa do nieruchomości właściciel nie będzie zainteresowany trwałym usunięciem zaburzenia estetyki, a jedynie bieżącym wykonaniem decyzji.

Kolejną wadą przyjętego rozwiązania jest możliwość wykorzystania przepisów prawa budowlanego wyłącznie do nieruchomości zabudowanych, podczas gdy zaburzenie estetyki otoczenia może pochodzić również z nieruchomości niezabudowanych. Lukę tę zdaje się wykorzystywać jeden z łódzkich przedsiębiorców, właściciel działki położonej przy głównej ulicy w mieście, umieszczając tam rzędy nieestetycznych sławojek²⁶, później zaś również dybów, grożąc następnie urządzeniem tam chlewni²⁷. Ostatecznie zlekceważył on decyzję Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o usunięciu przenośnych obiektów z nieruchomości, a proces trwał na tyle długo, że sprawa została w województwie łódzkim zapamiętana. Wspomniane działania stanowiły i wciąż stanowią element presji na władze miasta, by zaakceptowały plany inwestora. Są jednak przede wszystkim dowodem na nieskuteczność obecnej ustawowej konstrukcji ochrony estetyki, gdy zaburzenie pochodzi z nieruchomości niezabudowanej. Gdyby podobne działania podjęto wobec nieruchomości nieobjętych ochroną konserwatorską, np. przylegających do osiedla ładnych, choć nie zabytkowych willi, sławojki nadal mogłyby stać.

²⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1610 ze zm.).

²⁵ J. Murzydło, op. cit., s. 95.

²⁶ Piotr Misztal stawia kolejne drewniane toalety w centrum Łodzi, <https://dzienniklodzki.pl/piotr-misztal-stawia-kolejne-drewniane-toalety-w-centrum-lodzi-zdjecia/ar/c1-14774888> (data dostępu: 2.11.2024).

²⁷ Chlewnia zamiast luksusowego wieżowca w centrum Łodzi?, <https://lodz.tvp.pl/64079019/chlewnia-zamiast-luksusowego-wiezowca-w-centrum-lodzi> (data dostępu: 2.11.2022).

Propozycje zmian

Czy jednak *de lege lata* w opisanej sytuacji możliwe byłoby przymusowe przejęcie nieruchomości przez władze publiczne w celu ochrony estetyki w drodze wywłaszczenia na podstawie art. 112 i nast. ustawy o gospodarce nieruchomościami²⁸? Powstaje uzasadniona wątpliwość, czy troska o estetykę może być uznana za cel publiczny, którego realizacja przez władze publiczne jest drugą z przesłanek zgodności aktu wywłaszczenia z Konstytucją RP. Konstytucyjne pojmowanie wywłaszczenia niewątpliwie ogranicza się do publicznoprawnego celu przyszłego wykorzystania nieruchomości²⁹. Nie występuje w nim natomiast kryterium ważności, istotności celu wywłaszczenia w ocenie społecznej³⁰, co nieco łagodziłoby krytykę podejmowania tematu estetyki terenów, mającego dla części społeczeństwa znaczenie drugorzędne. Przy interpretacji pojęcia cel publiczny przez sądy administracyjne dominuje natomiast wykładnia zawężająca³¹, uniemożliwiająca wykorzystanie instytucji wywłaszczenia w drodze analogii. Stosowanie analogii co do instytucji tak dalece ingerujących w prawa obywatelskie budzi również uzasadnione wątpliwości aksjologiczne. Należy też zauważyć, że ogół celów publicznych wymienionych w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami zakłada trwałe wykorzystanie przejętej nieruchomości na działalność publiczną. Poprawa estetyki zaś to realizacja pewnej inwestycji siłą rzeczy o charakterze czasowym, zaś po dokonaniu wydatków i zakończeniu remontu czy też budowy nieruchomości dla pomiotów publicznoprawnych stałaby się najczęściej zbędna. Prowadzona na wywłaszczonej nieruchomości działalność o charakterze użyteczności publicznej powinna mieć także z reguły nieprzerwany charakter³². Poprawa estetyki przestrzennej z samej swojej natury wspomnianego kryterium nie spełnia. Należy również zauważyć, że realizacja celu publicznego wymaga wykonania przez podmiot publicznoprawny prawnie określonych zadań na rzecz wspólnoty³³. Trudności zaś z jasnym przypisaniem gminom zadań w zakresie ochrony estetyki przestrzennej zostały już zanalizowane. Trzeba wspomnieć, że przy definiowaniu pojęcia celu publicznego zdaje się dominować teoria normatywna, zgodnie z którą celem publicznym jest tylko to, co ustawodawca w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami albo

²⁸ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 344 ze zm.).

²⁹ B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 169.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Wyrok WSA w Szczecinie z 24 września 2008 r., sygn. akt II SA/Sz 460/08, Lex nr 515295.

³² G. Matusik, *Komentarz do art. 6 ustawy*, [w:] S. Kalus (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami Komentarz*, Warszawa 2012, s. 65.

³³ Ł. Strzępek, *Granice swobody ustawodawcy w tworzeniu celów publicznych*, „Studia Prawnicze” 2020, nr 1, s. 42.

w innym akcie prawnym rangi ustawowej uznał za cel publiczny³⁴. Trudno zaś przyjąć, iż takowa regulacja ustawowa w przedmiocie estetyki przestrzennej faktycznie istnieje.

Należy więc przyjąć *de lege ferenda* konieczność wprowadzenia rozwiązań chroniących estetykę w szerszym zakresie poprzez wprowadzenie tytułowego „wywłaszczenia estetycznego”. Jak wcześniej wspomniano, troska o estetykę znajduje podstawy w normach konstytucyjnych, wytrzymujących konkurencję z regulacją ochrony własności i innych praw rzeczowych. Pozbawienie nieruchomości odbywałby się niewątpliwie w interesie publicznym, co pozwala również na uznanie jego zgodności z art. 1 ust. 1 protokołu nr 1 do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³⁵. Rozwiązanie gwarantujące poszanowanie ogólnych reguł prawa (m.in. zapewniona ścieżka odwoławcza spełniająca wymogi art. 6 ust. 1 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³⁶) dopełniłoby realizację wszystkich trzech wymogów przyjętych w wykładni art. 1 ust. 1 protokołu nr 1 dokonanej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka³⁷. Ustawodawca dysponuje zatem swobodą wypowiedzi normatywnej realizującej opisywane w publikacji oczekiwania społeczne. Proste jednak rozszerzenie katalogu z art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami o cel publiczny, poprawę estetyki również nie rozwiązałoby w pełni problemu, z uwagi na jasno określone kompetencje organów publicznych, jak i trudności z uznaniem troski o estetykę za cel publiczny w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Właściwą drogą będzie zatem stworzenie prawnej możliwości pozbawienia praw rzeczowych do nieruchomości w inny sposób niż poprzez wywłaszczenie regulowane przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami w trybie tzw. sądowego wywłaszczenia nieruchomości, wydania wyroku zastępującego oświadczenie woli o zbyciu prawa własności albo innych praw rzeczowych do nieruchomości. Instytucja nawiązywałaby do szerszego od zawartego w ustawie o gospodarce nieruchomościami pojmowania instytucji wywłaszczenia ukształtowanego w orzecznictwie i doktrynie prawa³⁸. Zachowany zostałby wymóg indywidualizacji normy prawnej w drodze indywidualnego aktu stosowania prawa, jak i możliwości obrony ewentualnego pozwanego. Cywilnoprawna droga realizacji uprawnienia przez władze publiczne byłaby również słuszna z uwagi na szerszy niż w sądach administracyjnych zakres kontroli władzy w sądach powszechnych. Pozytywne doświadczenia z kontrolą rozwią-

³⁴ G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości problematyka prawna*, Warszawa 2011, s. 1000.

³⁵ Protokół nr 1 do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony 20 marca 1952 r. (Dz.U. z 1995 r., Nr 36, poz. 175).

³⁶ Europejska konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284).

³⁷ Zob. M. Nowicki, *Wokół konwencji europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017, s. 851.

³⁸ S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 233.

zywania umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste skłaniają również do akceptacji stosowania procedury cywilnej. Podmiot publicznoprawny w procesie cywilnym musiałby zatem sprostać ciężarowi dowodu i wykazać zaburzanie estetyki przestrzennej przez konkretną nieruchomość, poprzez np. dowód z opinii biegłego urbanisty. Miałby obowiązek również udowodnić brak możliwości przywrócenia estetyki za pomocą mniej dotkliwych środków prawnych, np. co do nieruchomości zabudowanych brak lub tylko powierzchowne wykonywanie decyzji wydanych na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego. Okoliczność powyższą stanowiłaby również niewątpliwa nieskuteczność egzekucji administracyjnej wspomnianych decyzji czy też brak szans na poprawę estetyki przez podmiot dysponujący prawem do nieruchomości na skutek kar pieniężnych, jak i ponowne pogorszenie estetyki nieruchomości po wcześniejszym zastępczym wykonaniu decyzji z art. 66 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego przez władze publiczne.

Nie bez znaczenia dla wyboru postępowania cywilnego jako trybu realizacji uprawnienia są również udane doświadczenia sądów powszechnych z dochodzeniem roszczenia negatoryjnego związanego z immisjami, szczególnie bardziej dostosowane do realiów społecznych pojmowanie sąsiedztwa nieruchomości. Krytykowany w doktrynie brak jasnych kryteriów dobrego sąsiedztwa (wypracowanych z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁹) w orzecznictwie sądów administracyjnych⁴⁰ skłania siłą rzeczy do ostrożności w konstruowaniu drogi administracyjnoprawnej dla instytucji opartej na nieostrych i podlegających wykładni określeniach.

Planowane „sądowe wywłaszczenie estetyczne” musiałyby również być zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego, o ile taki dla nieruchomości przejmowanej obowiązuje. Podobnie jeśli przeznaczenie nieruchomości byłoby już określone w decyzji o warunkach zabudowy albo decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, sąd rozpoznający pozew byłby związany w opisywanym zakresie ostateczną decyzją administracyjną. Nie sposób bowiem nie zwrócić uwagi na rolę instytucji planistycznych stanowiących podstawowe narzędzie ochrony estetyki w ramach troski o interes publiczny zdefiniowany w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowią one jedynie ograniczenie w wykonywaniu prawa własności i innych praw rzeczowych, nie pozwalając na tworzenie obowiązku, gdy ktoś swych praw nie zamierza wykonywać. Zatem raczej zapobiegają przyszłym

³⁹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1130).

⁴⁰ B. Dobkowska, *Zasada dobrego sąsiedztwa – wybrane problemy*, „Studia Prawnoustrojowe” 2023, nr 62, s. 148.

potencjalnym naruszeniom estetyki niż likwidują te, które już zaistniały. Również możliwe działania organów administracyjnych w drodze decyzji z art. 59 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie służą zazwyczaj eliminacji naruszenia estetyki. Te bowiem rzadko wiąże się ze zmianą sposobu zagospodarowania nieruchomości.

Można poczynić założenie, że projektowana instytucja tylko w niewielkim stopniu miałaby zastosowanie do nieruchomości lokalowych z uwagi na pewną tożsamość celów z regulacją art. 16 ustawy o własności lokali⁴¹. Przepis ten przyznaje wspólnocie mieszkaniowej prawo żądania sprzedaży lokalu, którego właściciel zalega z opłatami za lokal lub wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu albo też przez swoje zachowanie czyni uciążliwym korzystanie z innych lokali lub nieruchomości wspólnej. Wspomniane uprawnienie wspólnoty stanowi najpoważniejszą sankcję jaka może spotkać właściciela lokalu, gdy inne łagodniejsze środki nie przynoszą skutku⁴². Może ono znaleźć zastosowanie również nie tylko do działań i zaniechań samego właściciela lokalu, ale również jego domownika, najemcy lub dzierżawcy lokalu⁴³. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z orzecznictwem sądowym zaburzenia estetyki mogą niekiedy prowadzić do utraty zajmowanego lokalu⁴⁴. Sądy za możliwą sytuację uznają też możliwą sprzeczność żądania zbycia nieruchomości lokalowej z zasadami współżycia społecznego⁴⁵. Przy proponowanej konstrukcji „sądowego wywłaszczenia estetycznego” dorobek orzecznictwa powstały na tle art. 16 ustawy o własności lokali mógłby zostać wykorzystany. Pozwoliłoby to na oddzielenie sytuacji, w których powód działa rzeczywiście w interesie ogółu, od tych, gdy naruszenia estetyki miały charakter nadmiernie uznaniowy czy też stanowiłyby wykorzystanie przepisu w złej wierze. Proponowane rozwiązanie, podobnie jak wspomniany art. 16 ustawy o własności lokali, pełniłoby również istotną rolę prewencyjną, skłaniającą do zmiany postępowania, na skutek samej informacji o rozważaniu wykorzystania przepisu w wezwaniu przedsądowym. Nie wymaga rozbudowanej wiedzy psychologicznej poczynienie założenia, że liczba postępowań cywilnych, w których by je umarzano na skutek faktycznego wykonania oczekiwanej poprawy estetyki w toku procesu, byłaby znacząca.

Trudno jednak nie wspomnieć przy proponowanej instytucji o możliwym braku sprawczości władz publicznych podczas korzystania z przejętej w opisany sposób nieruchomości, bowiem estetyka nieruchomości znajdujących się we władaniu podmiotów publicznoprawnych bywa często nienajlepsza. W tym

⁴¹ Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1048).

⁴² E. Bończak-Kucharczyk, *Własność lokali i wspólnota mieszkaniowa. Stan prawny i problemy praktyczne w świetle ustawy o własności lokali i innych*, Warszawa 2007, s. 165.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Wyrok SA w Katowicach z 30 marca 2017 r., sygn. akt I ACa 1031/16, Lex nr 2287391.

⁴⁵ Ibidem.

wypadku jednak działać powinny mechanizmy społecznej kontroli władzy publicznej, np. presja społeczna na lokalnych radnych, działalność środków masowego przekazu czy też instytucja budżetu obywatelskiego z art. 5a ustawy o samorządzie gminnym⁴⁶. Zatem trzeba przyjąć, że konstrukcja prawna „sądowego wywłaszczenia estetycznego” musiałaby zakładać również – przy braku realizacji celu wywłaszczenia – roszczenie cywilne o odkupienie nieruchomości przez poprzedniego właściciela w terminie kilku lat liczonych od czasu, w jakim winno nastąpić usunięcie zaburzenia estetyki. Uprawnienie to, zbliżone nieco w swym sensie do wniosku o zwrot nieruchomości z art. 136 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zapobiegałoby wywłaszczeniom pozornym z ukrytym zamiarem przekazania wywłaszczonej nieruchomości innym podmiotom nierealizującym celów publicznych związanych z dobrem ogółu⁴⁷. Byłoby ono możliwe do zrealizowania, jeśli estetyka nieruchomości nie uległaby poprawie również po jej wywłaszczeniu. Przywrócenie zaś własności lub innych praw rzeczowych do nieruchomości zakładałoby również pokrycie przez odzyskującego nieruchomość właściciela poniesionych kosztów na estetykę nieruchomości, o ile rzeczywiście zostałyby poniesione ze środków publicznych. Realność zwrotu wydatków przez konkretny podmiot analizowałby sąd wydający wyrok o realizacji prawa odkupu nieruchomości.

Wykaz literatury

- Banaszak B., *Konstytucja RP. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Bieniek G., Rudnicki S., *Nieruchomości problematyka prawna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Bończak-Kucharczyk E., *Własność lokali i wspólnota mieszkaniowa. Stan prawny i problemy praktyczne w świetle ustawy o własności lokali i innych*, Twigger, Warszawa 2007.
- Despot-Mładanowicz A., *Komentarz do art. 5 ustawy*, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Danecka D., Radecki W., *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Dobkowska B., *Zasada dobrego sąsiedztwa – wybrane problemy*, „Studia Prawnoustrojowe” 2023, nr 62.
- Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Zakamycze, Kraków 2003.
- Kuźma G., *Komentarz do art. 5 ustawy*, [w:] D. Okolski (red.), *Prawo budowlane i nieruchomości*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Matusik G., *Komentarz do art. 6 ustawy*, [w:] S. Kalus (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012.

⁴⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1465).

⁴⁷ B. Banaszak, op. cit., s. 169.

- Murzydło J., *Prawo budowlane a budynki oszczędzające otoczenie*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 4.
- Nowicki M., *Wokół konwencji europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Piątek W., *Komentarz do art. 61 ustawy*, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2014.
- Strzępek Ł., *Granice swobody ustawodawcy w tworzeniu celów publicznych*, „Studia Prawnicze” 2020, nr 1.
- Sypniewski D., *Komentarz do art. 66 ustawy*, [w:] D. Sypniewski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Zwolak S., *Estetyka w prawie budowlanym*, „Administracja” 2014, nr 3.

Summary

„Aesthetic expropriation” – its admissibility and demands with regard to future law

Keywords: construction law, real states, competences of municipalities, expropriation, property protection, urban aesthetics.

The aim of this article is to discuss the possible actions that public authorities, particularly local authorities, can take with regard to the aesthetics of the areas under their jurisdiction, in accordance with the current legal framework. It also highlights the growing expectation of a significant proportion of citizens that public authorities should take care of the aesthetics of these areas. The article identifies the legal tools available to meet these expectations and explores the possible actions that can be taken under the law to ensure the safety of people and buildings. It concludes by highlighting the inability to take action in undeveloped areas. Consequently, the article proposes changes to future legislation aimed at providing the public administration with more effective legal means of action without violating the values protected by supra-legal acts.

Katarzyna Szwed

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0002-2755-2804

kszwed@ur.edu.pl

Obowiązek wprowadzenia standardów ochrony małoletnich w świetle art. 72 ust. 1 Konstytucji RP

I. Współcześnie nie ma już wątpliwości, że prawa dziecka są typem praw człowieka, a dobro dziecka powinno być chronione na równi z ochroną przysługującą osobie dorosłej. W przypadku obu kategorii podmiotów źródłem praw pozostaje przyrodzona godność człowieka stanowiąca podstawowy element systemu konstytucyjnych praw i wolności¹. Prawa dziecka zajmują znaczącą pozycję w prawie międzynarodowym, o czym może świadczyć liczba przypisanych im dokumentów². Na gruncie prawa krajowego solidne podwaliny pod zabezpieczenie praw dziecka dają przepisy Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.³, w tym na szczególną uwagę zasługuje art. 72 ust. 1, stanowiący, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją”⁴. Rozwinięcie konstytucyjnych postanowień znajduje się w ustawach kodeksowych i w szeregu innych aktów prawnych o różnym zakresie i szczegółowości regulacji.

Ze względu na wyjątkową pozycję dziecka jako niesamodzielnego podmiotu, które nie osiągnęło jeszcze dojrzałości psychicznej i fizycznej, ustawodawca otacza je opieką i ochroną prawną, stawiając dobro dziecka w centrum podejmowanych decyzji i działań. Naturalną przestrzenią rozwoju dziecka jest

¹ E.H. Morawska, *Ochrona praw dziecka w świetle art. 72 Konstytucji RP. Uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2007, nr 4, s. 126.

² Por. A. Przyborowska-Klimczak, *Ochrona praw dziecka w publicznym prawie międzynarodowym*, „Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2019, t. XII, nr 1, s. 211–235.

³ O prawach dzieci mowa jest w Konstytucji RP wielokrotnie, dość wspomnieć o: art. 18, art. 48 ust. 1, art. 53 ust. 3 w zw. z art. 48 ust. 1, art. 65 ust. 3, art. 68 ust. 3, art. 70 ust. 1 i 2, art. 71, art. 72. Por. S.L. Stadniczeńko, *Ochrona praw dziecka wynikająca z art. 19 Konwencji o Prawach Dziecka oraz art. 72 Konstytucji RP*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2017, nr 22, s.10.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

rodzina, równocześnie jednak dzieci coraz więcej czasu spędzają w miejscach, w których pozbawione są bezpośredniej opieki rodziców lub opiekunów prawnych. Może to zwiększać ryzyko krzywdzenia dzieci, chociaż z przykrością należy stwierdzić, iż również środowisko rodzinne nie zawsze daje wystarczającą gwarancję bezpieczeństwa.

Mając powyższe na uwadze oraz wsłuchując się w postulaty organizacji pozarządowych zaangażowanych w przeciwdziałanie przemocy wobec dzieci, ustawodawca wprowadził przepisy zwiększające prawną ochronę dzieci przed krzywdzeniem. Częścią przyjętych rozwiązań są standardy ochrony małoletnich, a ich przegląd i ocena stanowią zasadniczy cel artykułu. Publikacja jest próbą odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu przyjęcie nowych regulacji wypełnia obowiązek wynikający z art. 72 ust. 1 Konstytucji RP oraz czy mogą one wprowadzić jakościową zmianę w zakresie reagowania na krzywdzenie dzieci, a tym samym okazać się skutecznym narzędziem w walce z przemocą skierowaną wobec tych najsłabszych. W publikacji wykorzystano przede wszystkim metodę dogmatyczno-prawną celem analizy i interpretacji relewantnych tekstów prawnych.

II. Na wstępie warto przypomnieć, że na gruncie obowiązującej Konstytucji RP brak jest legalnej definicji terminu „dziecko”. Jednak z brzmienia art. 48 ust. 1 można wnioskować, że dzieckiem jest osoba niepełnoletnia⁵. Górna granica wieku została określona jako osiągnięcie pełnoletności, co jest zgodne z przepisami Konwencji o prawach dziecka, wedle których za dziecko uznaje się „każdą istotę ludzką w wieku poniżej osiemnastu lat, chyba że zgodnie z prawem odnoszącym się do dziecka uzyska ono wcześniej pełnoletność”⁶. Z kolei za początek ochrony, uwzględniając przepisy obowiązującej ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka, należałoby uznać poczęcie dziecka, a więc objąć nią również osoby nienarodzone⁷.

Dziecko uznaje się za odrębny podmiot konstytucyjnych praw i wolności, a ochrona przysługujących mu praw stanowi doniosłą wartość konstytucyjną⁸. W art. 72 ust. 1 Konstytucji RP *explicite* wyrażono zasadę ochrony praw dziecka. Stosownie do jego brzmienia powinno być ono chronione przed różnymi formami krzywdzenia, na czele z wymienionymi: przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. Należy jednak pamiętać, że jest to przykład normy programowej. Nie nadaje się ona do bezpośredniego wykorzystania praktycznego i nie może stanowić samodzielnej podstawy do dochodzenia roszczeń od

⁵ Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 249–250.

⁶ Art. 1 Konwencji o prawach dziecka (Dz.U. z 1991 r., Nr 120, poz. 526).

⁷ Por. J. Blicharz, L. Zacharko, *Ochrona praw dziecka w działalności Rzecznika Praw Dziecka*, Wrocław 2021, s. 59–60.

⁸ Zob. wyrok TK z 28 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 18/02, OTK-A 2003, Nr 4, poz. 32.

państwa czy skargi konstytucyjnej, natomiast wyznacza istotny społeczny cel, który – chociaż niemożliwy do całkowitego i ostatecznego zrealizowania – to jest przedmiotem nieustannym zabiegów i starań władz publicznych⁹.

Warto odnotować umiejscowienie art. 72 w systematyce Konstytucji RP, gdyż ta odgrywa istotną rolę w wykładni przepisu. Został on włączony do rozdziału II polskiej ustawy zasadniczej poświęconego prawom i wolnościom człowieka i obywatela, a konkretnie ujęto go w grupie praw i wolności ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Jednocześnie nie powinno się odczytywać tego usytuowania jako ograniczenia praw dziecka wyłącznie do kwestii zapewnienia właściwych społecznych i materialnych warunków życia i rozwoju. Przeciwnie – należy je postrzegać jako działanie państwa polegające na udzieleniu dziecku wsparcia i otoczenia go ochroną, towarzyszące realizacji praw podstawowych dziecka. Usytuowanie art. 72 Konstytucji RP przesądza o wadze przepisów stanowiących źródło ochrony praw dziecka. Wystarczy przypomnieć, że zmiana przepisów rozdziału II Konstytucji RP może wiązać się z wyrażeniem zgody w formie referendum.

Analizowany przepis wskazuje na sytuacje, w których dzieci należy objąć ochroną, takie jak przemoc, okrucieństwo, wyzysk i demoralizacja (art. 72 ust. 1), a także formułuje powinność władz publicznych do zapewnienia ochrony i pomocy dzieciom pozbawionym czasowo lub permanentnie środowiska rodzinnego (art. 72 ust. 2). Jednocześnie sytuje nakaz wysłuchania dziecka w toku ustalania jego praw i w miarę możliwości uwzględniania zdania dziecka (art. 72 ust. 3) oraz obowiązek powołania Rzecznika Praw Dziecka (art. 72 ust. 4).

W art. 72 nie używa się *explicite* pojęcia „dobro dziecka”, ale brzmienie przepisu pozwala na stwierdzenie, że stanowi ono wartość konstytucyjną objętą ochroną. Analogicznie Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 18/02 z 28 kwietnia 2003 r. uznaje dobro dziecka za swoistą konstytucyjną klauzulę generalną. Trybunał wyraża zdanie, że jej rekonstrukcja powinna mieć miejsce poprzez odwołanie do aksjologii konstytucyjnej i ogólnych założeń systemowych¹⁰. Właściwie pojęte dobro dziecka zakłada wychowywanie w pełnej rodzinie w warunkach właściwych dla godności osoby ludzkiej i w uznaniu dla jego podmiotowości, a w sytuacjach tego wymagających – także udzielenie

⁹ Doskonale puentuje to M. Florczak-Wątor w słowach: „Cele wyznaczone przez normy programowe są więc bardziej pewnymi ideami regulatywnymi, którymi powinien kierować się ustawodawca, aniżeli finalnymi stanami rzeczy, które powinien osiągnąć”. Zob. M. Florczak-Wątor, *Możliwość kontrolowania przez Trybunał Konstytucyjny swobody ustawodawcy w zakresie realizacji norm programowych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4(93), s. 112–113. Innymi słowy działania władz publicznych ukierunkowane na zapewnienie ochrony praw dzieci nie są obliczone na uzyskanie definitywnego rozstrzygnięcia czy rezultatu, bo ze swej natury tak postawione zadanie nie może być raz na zawsze zrealizowane, a także nie istnieje sytuacja pozwalająca na zwolnienie władz publicznych ze starań o jego wypełnienie.

¹⁰ Wyrok TK z 28 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 18/02, OTK-A 2003, Nr 4, poz. 32.

pomocy i ochrony ze strony państwa. W stosunku do ustawodawcy wysuwane są oczekiwania, które będą służyły urzeczywistnieniu dobra dziecka.

Norma z art. 72 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP wprost przewiduje obowiązek władz publicznych do zapewnienia ochrony prawom dziecka. W tym kontekście za osobliwe należy uznać określenie użyte do identyfikacji podmiotu zobowiązanego. Mianowicie z brzmienia przepisu wynika, że zapewnienie ochrony praw dziecka powierzono nie „państwu” czy „władzom publicznym”, lecz samej „Rzeczypospolitej Polskiej”. Można sądzić, że poprzez zastosowanie tak uroczystego i podniosłego tonu chciano podkreślić, iż problemy dzieci są traktowane z należytą powagą i przynależną im doniosłością. Nie ulega wątpliwości, że w pierwszej kolejności nad dobrem dzieci czuwają rodzice i najbliżsi, ale w razie potrzeby również władze publiczne powinny podjąć działania zmierzające do zaprzestania krzywdzenia dziecka i przywrócenia pierwotnego stanu bezpieczeństwa. Prawo do zainicjowania odpowiednich działań ze strony władz publicznych przyznano każdej osobie bez żadnych wstępnych wymagań czy ograniczeń. Nie ma obowiązku wykazania pokrewieństwa lub istnienia innej więzi z dzieckiem, przy czym inicjując interwencję, należy kierować się dobrem dziecka, a zwłaszcza koniecznością ochrony go przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem lub demoralizacją. Na objęcie dziecka ochroną nie mają również wpływu takie czynniki, jak pochodzenie, obywatelstwo, status czy płeć dziecka. Wystarczającą okolicznością jest fakt, że pozostaje ono pod władzą państwa polskiego. Dziecko jest bowiem wyposażone w przyrodzoną i niezbywalną godność, na zasadach równych dorosłemu człowiekowi, a przez to powinno być wolne od wszelkich przejawów krzywdzenia¹¹.

W art. 72 ust. 1 *in fine* wprost wymieniono okoliczności, w których należy objąć dziecko ochroną, mianowicie dzieje się tak w razie wystąpienia przemocy, okrucieństwa, wyzysku i demoralizacji. Instrumenty prawne, jakimi dysponuje władza publiczna, aby uchronić dziecko przed wspomnianymi zagrożeniami, nie ograniczają się jedynie do zastosowania środków właściwych prawu karnemu. Zasadne jest skorzystanie z innych dostępnych metod, w tym zwłaszcza wprowadzenia relewantnych regulacji prawnych¹². Mając powyższe na uwadze, ustawą z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw przyjęto rozwiązania służące wzmocnieniu ochrony dzieci przed krzywdzeniem¹³. Na mocy art. 7 pkt 6 wspomnianego aktu prawnego do ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich dodano rozdział 4b, który w całości poświęcony został standardom ochrony mało-

¹¹ E.H. Morawska, op. cit., s. 140; W. Borysiak, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, komentarz do art. 72.

¹² Por. wyrok TK z 29 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 24/15, OTK-A 2016, Nr 46.

¹³ Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 1606).

letnich¹⁴. Przepisy weszły w życie 15 lutego 2024 r., jednak podmioty zobowiązane do ich implementacji otrzymały czas do 15 sierpnia 2024 r. na pełne ich wdrożenie¹⁵.

Nowelizacja spotkała się z szerokim poparciem organizacji pozarządowych zaangażowanych w przeciwdziałanie przemocy wobec dzieci, które od dawna postulowały wprowadzenie jednolitych mechanizmów walki z przejawami krzywdzenia najmłodszych. Pozytywnie proponowane zmiany oceniła również Naczelna Rada Adwokacka, zauważając, że „ustawa zawiera wiele cennych rozwiązań podnoszących poziom ochrony dzieci przed przemocą, zmieniających sposób społecznego myślenia o istotnych problemach w funkcjonowaniu rodzin i instytucji zajmujących się sprawami dzieci”¹⁶.

III. Przyjęcie standardów ochrony małoletnich uznaje się za istotną, nowoczesną i społecznie pożądaną zmianę¹⁷, przy czym podkreślenia wymaga fakt, iż termin ten rozumiany jest w literaturze dwojako, tj. szeroko lub wąsko¹⁸. W tym pierwszym znaczeniu będzie to ogół polityki państwa dotyczący ochrony dzieci przed krzywdzeniem oparty na „przepisach krajowych oraz międzynarodowych mających za przedmiot ochronę zdrowia i życia małoletnich. Ich celem jest stworzenie systemu zapewniającego bezpieczny rozwój każdego dziecka przy jednoczesnym zapewnieniu poszanowania jego praw”¹⁹. Z kolei standardy *sensu stricto* to dokument określający zasady i procedury albo inaczej politykę, jaką dana placówka lub organizator działalności opracowuje i wdraża celem ochrony przed krzywdzeniem powierzonych ich opiece małoletnich. Przyjęcie wspomnianego dokumentu, przestrzeganie nowych obowiązków związanych z weryfikacją osób dopuszczonych do pracy z dziećmi, ustalenie wymaganych prawem procedur, a także regularny przegląd przyjętych regulacji pod kątem ich zasadności stanowią fundamenty nowej koncepcji ochrony małoletnich przed krzywdzeniem.

¹⁴ Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich (Dz.U. z 2016 r., poz. 862; t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 560), dalej jako u.p.p.s.

¹⁵ Nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich powszechnie funkcjonuje pod nazwą *lex Kamilek* lub *ustawa Kamilka*. Wprowadzenie tych przepisów wiąże z głośną medialnie sprawą przemocy domowej wobec 8-letniego Kamilka z Częstochowy. W opinii społecznej za bezkarność ojca i matki winę ponosiły instytucje publiczne, które nie podjęły odpowiednich kroków prawnych, w tym zawiadomienia organów ścigania o podejrzeniu stosowania przemocy wobec małoletniego. Szerzej o genezie wprowadzenia przepisów: A. Warston, M. Truszkowski, *Standardy ochrony małoletnich w świetle ustawy z 28 lipca 2023 roku – ocena wybranych regulacji i uwagi de lege ferenda (część I)*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2024, nr 1, s. 223 i nast.

¹⁶ Opinia Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej z 29 maja 2023 r., sygn. NRA.12-SM-1.104.2023, s. 5.

¹⁷ W ten sposób o wprowadzonych zmianach: *ibidem*, s. 4.

¹⁸ A. Warston, M. Truszkowski, *op. cit.*, s. 223.

¹⁹ *Ibidem*.

W rozdziale 4b znowelizowanej ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich, zatytułowanym *Standardy ochrony małoletnich*, w pierwszej kolejności wyartykułowano obowiązek wprowadzenia procedur ochrony małoletnich przed krzywdzeniem. Obowiązek ten dotyka szerokiego kręgu jednostek nieraz o bardzo różnym spektrum prowadzonej działalności, tj. organów zarządzających jednostką systemu światy oraz prowadzących inną działalność oświatową, opiekuńczą, wychowawczą, resocjalizacyjną, religijną, artystyczną, medyczną, rekreacyjną, sportową lub związaną z rozwijaniem zainteresowań, do których uczęszczają albo w której przebywają lub mogą przebywać dzieci, a także organów zarządzających takimi placówkami oraz podmiotów prowadzących usługi noclegowo-hotelarskie oraz turystyczne. Tym, co łączy wszystkie wymienione placówki i instytucje, jest bezpośredni kontakt z dziećmi, a także fakt, iż przebywają one w nich bez opieki rodziców lub opiekunów prawnych.

Za nadrzędny cel wprowadzenia standardów ochrony małoletnich należy uznać zapewnienie bezpiecznych relacji między dziećmi a personelem placówki, a nadto ustandaryzowanie działań podejmowanych przez powołane do tego podmioty – zarówno w obszarze działań prewencyjnych, jak i interweniowania. Trzeba mieć na uwadze fakt, że przeciwdziałanie krzywdzeniu czy demoralizacji małoletnich nie może być rozumiane wyłącznie jako działanie retroaktywne, czyli ukierunkowane na ukaranie sprawcy i pomoc dzieciom już cierpiącym, lecz nade wszystko profilaktyczne, służące niwelowaniu ryzyka wystąpienia zagrożenia w przyszłości oraz zapobieganiu sytuacjom, w których dzieci mogą stać ofiarami przemocy, w tym rówieśniczej i domowej²⁰.

Kluczowym elementem realizacji standardów ochrony małoletnich jest zagwarantowanie przestrzegania zasad i procedur przyjętych w organizacji na wypadek podejrzenia krzywdzenia dziecka. Dopiero wówczas można mówić o wypełnieniu przesłanek przyświecających nowelizacji przepisów. Brak wskazania osoby odpowiedzialnej za wszczęcie odpowiedniej procedury interwencyjnej oraz wiedzy o działaniach, jakie powinny być podjęte w konkretnej sytuacji krzywdzenia dziecka, to najpoważniejsze przeszkody w skutecznym reagowaniu na przemoc wobec dziecka²¹. Standardy ochrony małoletnich mają wyculić osoby na co dzień pracujące z dziećmi na rozpoznawanie czynników ryzyka, a także przeciwdziałanie przemocy o różnej proveniencji. Jej źródłem może być środowisko rodzinne, osoby trzecie czy członkowie personelu. Nie można również wykluczyć, że podłożem przemocy staną się relacje między samymi dziećmi.

Warto w tym miejscu wyjaśnić, nie wdając się jednak w niepotrzebne szczegóły, znaczenie słowa „krzywdzenie”. Pod tym pojęciem rozumie się za-

²⁰ B. Banaszak, op. cit., s. 249–250.

²¹ Por. P. Masłowska, *Standardy ochrony małoletnich przed przemocą – nowe obowiązki dyrektorów szkół*, 2024, Lex, s. 5.

równy przemoc, jak i zaniedbanie²². Krzywdzenie jest zagadnieniem wieloaspektowym, może przybierać różne formy, mieć odmienne źródło i tło powstawania, a także być uwarunkowana innymi czynnikami. Przemoc najczęściej utożsamiana jest z działaniem o charakterze intencjonalnym²³. Być może najłatwiejsza do wykrycia jest przemoc fizyczna, która pozostawia ślady na ciele w postaci siniaków czy obrażeń, ale równie groźna, choć nieraz trudniej wykrywalna, jest przemoc psychiczna i seksualna oraz zaniedbanie. To również podlega dalszym rozróżnieniom – na zaniedbania: fizyczne, emocjonalne, ale także medyczne, prawne bądź edukacyjne.

Doświadczenie krzywdzenia rodzi poważne konsekwencje nie tylko na danym etapie rozwoju dziecka, ale również w przyszłości. Stanowi realne zagrożenie dla dojrzewania i bezpieczeństwa dziecka, a nierzadko pozostawia trwałe ślady w psychice i odbija się na zdrowiu. Zatrważające są dane statystyczne pokazujące, że aż 79% polskich dzieci i nastolatków doświadczyło choć raz przemocy lub zaniedbania. Zdecydowana większość zgłaszanych form przemocy dotyczy tej doświadczanej ze strony rówieśników (66%), a w dalszej kolejności ze strony bliskiego dorosłego (32%) oraz wykorzystania seksualnego bez kontaktu fizycznego (26%)²⁴. Przemoc nie tylko godzi w dobro jednostki, ale także skutkuje negatywnymi konsekwencjami dla całego społeczeństwa. Truizmem jest stwierdzenie, że stanowi ona katalizator dla dalszej przemocy, ale w istocie – raz zainicjowana jest powtarzana i reprodukowana – również przez ofiary. Społeczne koszty walki z przemocą i jej skutkami są wysokie, a nierzadko też znacząco obciążające dla budżetu państwa.

IV. Krąg podmiotów zobowiązanych do wprowadzenia standardów ochrony małoletnich obejmuje organy zarządzające jednostką systemu oświaty oraz placówki oświatową, opiekuńczą, wychowawczą, resocjalizacyjną, religijną, artystyczną, medyczną, rekreacyjną, sportową lub związaną z rozwijaniem zainteresowań, do której uczęszczają albo w której przebywają lub mogą przebywać małoletni, a także organizatorów działalności oświatowej, opiekuńczej, wychowawczej, resocjalizacyjnej, religijnej, artystycznej, medycznej, rekreacyjnej, sportowej lub związanej z rozwijaniem zainteresowań przez małoletnich. Obowiązek wprowadzenia standardów mają także podmioty świadczące usługi hotelarskie oraz turystyczne, a także prowadzące inne miejsca zakwaterowania zbiorowego, w zakresie niezbędnym do zapewnienia ochrony małoletnich. Ustawodawca dostrzega i uznaje odmienność adresatów obo-

²² Nierzadko pojęcie przemocy stawia się na równi z określeniem: „nadużycie”, „krzywdzenie” czy „złe traktowanie”. Zob. J. Blicharz, *Ochrona praw dziecka na tle Konstytucji RP z 1997 roku. Ramy normatywne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2021, t. CXXVII, s. 28.

²³ Ibidem.

²⁴ K. Makaruk, K. Drabarek, A. Popyk, S. Wójcik, *Diagnoza przemocy wobec dzieci w Polsce 2023*, Warszawa 2023, s. 6.

wiązku, stąd też w art. 22c ust. 1–3 u.p.p.s. przedstawiono katalog zagadnień wymagających regulacji w standardach oraz dostosowania odpowiednio do charakteru i rodzaju placówki lub działalności. Użycie w art. 22c ust. 1 i 3 u.p.p.s. wyrażenia „w szczególności” pozwala założyć, że katalog ten ma charakter otwarty.

W art. 22 c ust. 1 u.p.p.s. wskazano ogólne, podstawowe elementy, które powinny się znaleźć w standardach ochrony małoletnich przyjętym jako dokument w danej jednostce. Wytyczne te dotyczą wszystkich adresatów obowiązku – z wyjątkiem podmiotów prowadzących działalność polegającą na świadczeniu usług hotelarskich i turystycznych oraz oferujących inne miejsca zakwaterowania zbiorowego²⁵.

Pierwszorzędne znaczenie ma ustalenie zasad relacji personel – dziecko, a zwłaszcza wskazanie zachowań niedozwolonych wobec małoletnich, a także, co szczególnie istotne, przygotowanie zasad i procedur podejmowania interwencji w sytuacji podejrzenia krzywdzenia lub posiadania informacji o krzywdzeniu małoletniego. W podmiotach wprowadzających standardy ochrony małoletnich należy ustalić procedury i osoby odpowiedzialne za składanie zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa na szkodę małoletniego, zawiadamiania sądu opiekuńczego oraz w przypadku instytucji, które posiadają takie uprawnienia, osoby odpowiedzialne za wszczynanie procedury „Niebieskiej Karty”. Ważne jest wyraźne podanie, kto jest odpowiedzialny za przyjmowanie zgłoszeń o zdarzeniach zagrażających małoletniemu i udzielenie mu wsparcia. Jasno należy również określić sposób dokumentowania i zasady przechowywania ujawnionych lub zgłoszonych incydentów lub zdarzeń zagrażających dobru małoletniego.

Personel placówki lub organizatora powinien zostać przeszkolony z zakresu stosowania przyjętych rozwiązań. Implikuje to konieczność określenia kompetencji osoby odpowiedzialnej za przygotowanie personelu do stosowania standardów. Należy także opracować zasady i sposób dokumentowania procesu podnoszenia kompetencji kadry w tym zakresie.

Standardy ochrony małoletnich powinny być poddawane regularnej ocenie, a także, w razie konieczności wynikającej np. ze zmiany ustawy, aktualizowane. Przegląd standardów powinien mieć miejsce nie rzadziej niż raz na dwa lata, a wnioski z niego zostać pisemnie udokumentowane²⁶. Zasady monitorowania i aktualizacji standardów powinny być z góry ustalone w dokumencie. Wymogiem ustawowym jest także opracowanie standardów w formie zrozumiałej dla dzieci, stąd przygotowuje się dwie wersje – pełną oraz skróconą przeznaczoną dla małoletnich. Zgodnie z art. 22c ust. 7 u.p.p.s. podmioty,

²⁵ O podmiotach świadczących usługi hotelarskie, turystyczne czy zakwaterowania zbiorowego odrębnie mowa jest w art. 22c ust. 3 u.p.p.s.

²⁶ Art. 22c ust. 6 u.p.p.s.

o których mowa w art. 22b u.p.p.s. oraz w art. 22c ust. 3 u.p.p.s., udostępniają obie wersje standardów na swojej stronie internetowej oraz wywieszają je w widocznym miejscu w swoim lokalu²⁷.

Poza wymienionymi obszarami regulacji w placówce lub miejscu prowadzonej działalności powinno się dodatkowo określić zasady relacji między samymi małoletnimi. W szczególności należy zdefiniować, jakie zachowania są niedopuszczalne i zakazane między dziećmi. Ważnym aspektem jest także ustalenie reguł korzystania z urządzeń elektronicznych połączonych z Internetem. Wypełnienie tego obowiązku wiąże się zazwyczaj ze wskazaniem osoby odpowiedzialnej za monitorowanie i zabezpieczenie sieci. Konieczne jest także opracowanie procedury ochrony dzieci przed treściami szkodliwymi i zagrożeniami w sieci Internet oraz utrwalonymi w innej formie. Współcześnie wiele aktywności dzieci ma miejsce w przestrzeni wirtualnej. Stanowi ona dla nich naturalne środowisko nauki, rozrywki oraz kontaktów rówieśniczych. Media elektroniczne są też coraz częściej wykorzystywane do stosowania przemocy i seksualizacji małoletnich²⁸. Na koniec zaleca się także uregulowanie w standardach małoletnich reguł ustalania planu wsparcia wówczas, gdy ujawnione zostanie krzywdzenie małoletniego.

W art. 22c ust. 3 u.p.p.s. osobno ujęto minimalny zakres standardów ochrony małoletnich w podmiotach świadczących usługi hotelarskie oraz turystyczne, a także prowadzące inne miejsca zakwaterowania zbiorowego. Częściowo pokrywa się on z art. 22c ust. 1 u.p.p.s. Po pierwsze, w przepisie wskazano, że określenia wymagają zasady zapewniające bezpieczne relacje między personelem a małoletnim, a w szczególności zachowania niedozwolone wobec małoletnich; po drugie, zasady i procedury reagowania w przypadku uzasadnionego przypuszczenia, że dobro małoletniego jest zagrożone w trakcie przebywania w obiekcie. Dopelnieniem tych ostatnich jest ustalenie procedur i osób odpowiedzialnych za składanie zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa na szkodę małoletniego oraz zawiadamianie sądu opiekuńczego. Jednak tym, co różnicuje obiekty hotelarskie od innych podmiotów zobowiązanych do wprowadzenia standardów ochrony małoletnich, jest nakaz opracowania zasad i procedur identyfikacji małoletniego oraz ustalenia relacji, jaka łączy go z towarzyszącą mu osobą dorosłą²⁹.

W standardach ochrony małoletnich powinno się uwzględniać sytuację dzieci niepełnosprawnych i ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi.

²⁷ Zasady i sposób udostępniania standardów rodzicom (opiekunom prawnym) oraz dzieciom powinny zostać uwzględnione w dokumencie. Zob. 22c ust. 1 pkt 6 u.p.p.s.

²⁸ Szerzej o zjawisku cyberprzemocy pisze: J. Pyżalski, *Agresja elektroniczna i cyberbullying jako nowe ryzykowne zachowania młodzieży*, Kraków 2012, s. 198 i nast.

²⁹ Art. 22c ust. 3 u.p.p.s.

V. Wprowadzeniu systemowych mechanizmów ochrony dzieci przez krzywdzeniem towarzyszyło zwiększenie odpowiedzialności podmiotów, w których przebywają one bez opieki rodzica lub opiekuna prawnego. Tym samym w wyniku nowelizacji istotnie rozbudowano dotychczasową procedurę weryfikacji personelu.

Obowiązek sprawdzenia osoby dopuszczanej do kontaktu z dziećmi w odpowiednich rejestrach oraz odebranie od niej stosownych oświadczeń powstaje nie tylko w związku z nawiązaniem stosunku pracy, ale również w oparciu o inne podstawy współpracy, np. umowy o dzieło, umowy zlecenia, umowy wolontariackiej, odbywania stażu lub praktyki zawodowej. Należy pamiętać, że działania wymienione w art. 21 ust. 2–8 u.p.p.s. powinny mieć miejsce jeszcze przed dopuszczeniem kandydata do pracy lub innej działalności związanej z wypoczynkiem, leczeniem, świadczeniem porad psychologicznych, rozwojem duchowym, uprawianiem sportu lub realizacją innych zainteresowań przez małoletnich, lub z opieką nad nimi.

Wymienione w art. 21 ust. 2–8 u.p.p.s. obowiązki zostały nałożone zarówno na pracodawcę lub organizatora takiej działalności, jak i wprost na osobę, która ma świadczyć pracę lub być dopuszczona do działalności z dziećmi. Zgodnie z nimi pracodawca lub organizator działalności sprawdza, czy dane osoby są zamieszczone w Rejestrze z dostępem ograniczonym lub w Rejestrze osób, w stosunku do których Państwowa Komisja do spraw wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15 wydała postanowienie o wpisie³⁰. Natomiast po stronie osoby, z którą ma być nawiązany stosunek pracy lub która ma być dopuszczona do innej działalności z dziećmi, widnieje obowiązek przedłożenia informacji z Krajowego Rejestru Karnego w zakresie przestępstw określonych w rozdziale XIX i XXV Kodeksu karnego, w art. 189a i art. 207 Kodeksu karnego oraz w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2023 r., poz. 1939) lub za odpowiadające tym przestępstwom czyny zabronione określone w przepisach prawa obcego.

Jeśli dana osoba posiada obywatelstwo innego państwa niż Rzeczpospolita Polska, składa pracodawcy lub innemu organizatorowi informację z rejestru karnego państwa uzyskiwaną do celów działalności zawodowej lub wolontariackiej związanej z kontaktami z dziećmi bądź informację z rejestru karnego, jeżeli prawo tego państwa nie przewiduje wydawania informacji dla wyżej wymienionych celów.

Od kandydata wymaga się także złożenia oświadczenia o państwie lub państwach innych niż Rzeczpospolita Polska i państwo obywatelstwa, w których przyszyły współpracownik zamieszkiwał w ciągu ostatnich 20 lat oraz jednocześnie przedłożenia pracodawcy lub innemu organizatorowi informacji z re-

³⁰ Zob. J. Mierzwińska-Loreńska, *Rejestr sprawców przestępstw seksualnych. Uwagi na tle ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym*, „Studia Prawnicze” 2016, z. 4(208), s. 147–162.

jestrów karnych tych państwa uzyskiwaną do celów działalności zawodowej lub wolontariackiej związanej z kontaktami z dziećmi³¹. W ustawie nie spreycyzowano minimalnego okresu zamieszkiwania w innym państwie, który przesądzałby o konieczności złożenia oświadczenia.

Oświadczenia składane są pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Zebrane informacje i oświadczenia utrwała się w formie papierowej i przechowuje w aktach osobowych pracownika albo w dokumentacji dotyczącej osoby dopuszczonej do działalności z dziećmi.

Weryfikacja dotyczy personelu zatrudnionego po 15 lutego 2024 r. Każdorazowo po wygaśnięciu umowy i zawarciu kolejnej konieczne jest jej ponowne przeprowadzenie. Ustawa nie nakłada obowiązku sprawdzania personelu już współpracującego z placówką lub organizatorem działalności, jednak na zasadzie dobrej praktyki można przeprowadzić całościowe sprawdzenie osób dopuszczanych do działalności związanej z dziećmi.

W ustawie w art. 21 ust. 10 u.p.p.s. przewidziano tylko jeden wyjątek wyłączający konieczność pobrania oświadczenia oraz weryfikacji osoby dopuszczonej do działalności z dziećmi związanej z wychowaniem, edukacją, wypoczynkiem, leczeniem, świadczeniem porad psychologicznych, rozwojem duchowym, uprawianiem sportu lub realizowaniem innych zainteresowań przez małoletnich lub opieką nad nim. Dotyczy on członka rodziny małoletniego lub osoby znanej osobiście rodzicowi małoletniego albo przedstawicielowi ustawowemu małoletniego, gdy działalność ta jest wykonywana w stosunku do małoletniego dziecka, którego rodzic albo przedstawiciel ustawowy są dopuszczającymi do działalności.

Rodzi to szereg wątpliwości natury praktycznej. Zdania są podzielone odnośnie do konieczności odebrania oświadczeń i weryfikacji w odpowiednich rejestrach osób, które pojawiają się w placówkach w charakterze prelegentów. W szkołach czy w przedszkolach często zaprasza się rodziców, policjantów lub strażaków do wygłoszenia prelekcji i zasadne jest pytanie o to, czy również te osoby powinny zostać zweryfikowane w odpowiednich rejestrach i złożyć stosowne oświadczenia.

³¹ W razie gdy prawo danego państwa nie przewiduje wydawania informacji dla wyżej wymienionych celów, przedkłada się informację z rejestru karnego. Natomiast w sytuacji gdy prawo państwa, z którego ma być przedłożona informacja, nie przewiduje jej sporządzenia lub w danym państwie nie prowadzi się rejestru karnego, pracodawcy lub innemu organizatorowi należy złożyć oświadczenie o tym fakcie. Jednocześnie składa się oświadczenie, że dana osoba nie była prawomocnie skazana w tym państwie za czyny zabronione odpowiadające przestępstwu określonym w rozdziale XIX i XXV Kodeksu karnego, w art. 189a i art. 207 Kodeksu karnego oraz w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii oraz nie wydano wobec niej innego orzeczenia, w którym stwierdzono, iż dopuściła się takich czynów zabronionych, oraz że nie ma obowiązku wynikającego z orzeczenia sądu, innego uprawnionego organu lub ustawy stosowania się do zakazu zajmowania wszelkich lub określonych stanowisk, wykonywania wszelkich lub określonych zawodów albo działalności, związanych z wychowaniem, edukacją, wypoczynkiem, leczeniem, świadczeniem porad psychologicznych, rozwojem duchowym, uprawianiem sportu lub realizacją innych zainteresowań przez małoletnich, lub z opieką nad nimi.

VI. Obowiązek wdrożenia standardów jest prawnie egzekwowalny, a przez to także obwarowany systemem kontroli i kar. W gestii wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starosty, marszałka województwa leży weryfikacja realizacji obowiązku wprowadzenia standardów ochrony małoletnich i sprawdzenia personelu w odpowiednich rejestrach. Analogiczne uprawnienie kontrolne przysługuje organowi prowadzącemu jednostkę systemu oświaty, organowi sprawującemu nadzór pedagogiczny, organowi zarządzającemu lub nadzorującemu inną placówkę lub prowadzenie działalności związanej z wychowaniem, edukacją, wypoczynkiem, leczeniem, świadczeniem porad psychologicznych, rozwojem duchowym, uprawianiem sportu lub realizacją innych zainteresowań przez małoletnich, lub z opieką nad nimi. Warto odnotować, że w sytuacji gdy w wyniku kontroli stwierdzone zostanie naruszenie lub choćby wystąpi jego uzasadnione podejrzenie, wymienione wyżej podmioty zobowiązane są niezwłocznie powiadomić Policję lub prokuratora. Działanie takie należy podjąć niezależnie od przekazania zaleceń pokontrolnych.

W ustawie wprost wymieniono jeszcze dwa inne podmioty uprawnione do przeprowadzenia kontroli. W zakresie swojej właściwości są to Państwowa Inspekcja Pracy i Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia. W obu przypadkach kontroli podlega wypełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 21 ust. 2 u.p.p.s., tj. weryfikacja personelu. Jedynie Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia ma prawo dokonać również kontroli pracodawcy lub organizatora działalności pod kątem realizacji obowiązku opracowania standardów³².

Za uchylenie się od obowiązku wprowadzenia standardów grozi kara grzywny do 250 zł albo kara nagany. Jednak za ponowne stwierdzenie niewykonania nałożonego obowiązku może zostać nałożona kara grzywny w wysokości co najmniej 1000 zł.

Kara aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 1000 zł grozi za dopuszczenie osoby do pracy lub innej działalności związanej z wychowaniem, edukacją, wypoczynkiem, leczeniem, świadczeniem porad psychologicznych, rozwojem duchowym, uprawianiem sportu lub realizacją innych zainteresowań przez małoletnich, lub z opieką nad nimi bez uzyskania informacji, o których mowa w art. 21 ust. 2 u.p.p.s., o której wiadomo, że jej dane są zamieszczone w rejestrze albo że została prawomocnie skazana za przestępstwo określone w rozdziale XIX i XXV Kodeksu karnego, przestępstwo określone w art. 189a i art. 207 Kodeksu karnego lub w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii.

Identyczne sankcje przewidziano wobec osoby, która przed nawiązaniem stosunku pracy lub dopuszczeniem do działalności związanej z dziećmi nie

³² Warto podkreślić, że Państwowa Inspekcja Pracy jest wyłącznie uprawniona do kontroli pracodawcy w zakresie weryfikacji personelu. Nie ma natomiast kompetencji do badania realizacji obowiązku przyjęcia standardów.

przedłożyła wymaganych ustawowo informacji lub oświadczeń³³. Warto odnotować, że w ustawie dokonano penalizacji nieuprawnionego uzyskania informacji o osobie z rejestru z dostępem ograniczonym. Grozi za to kara grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Najsurowszą karę przewidziano jednak w razie dopuszczenia do pracy lub innej działalności związanej z wychowaniem, edukacją, wypoczynkiem, leczeniem, świadczeniem porad psychologicznych, rozwojem duchowym, uprawianiem sportu lub realizacją innych zainteresowań przez małoletnich, lub z opieką nad nimi, wiedząc, że dana osoba ta ma obowiązek stosowania się do orzeczonego przez sąd zakazu zajmowania wszelkich lub określonych stanowisk, wykonywania wszelkich lub określonych zawodów albo działalności, związanych z wychowaniem, edukacją, leczeniem małoletnich lub z opieką nad nimi. Grozi za to kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. W przypadku skazania za wymienione przestępstwo sąd orzeka środek karny w postaci świadczenia pieniężnego na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej w wysokości nieprzekraczającej 30 000 zł.

Ustawodawca dokonał penalizacji dwu kategorii czynów, tj. niewywiązania się z obowiązku wprowadzenia standardów oraz weryfikacji personelu poprzez sprawdzenie danej osoby we właściwych rejestrach oraz odebrania od niej prawem wymaganych informacji lub oświadczeń. Nie przewidziano natomiast żadnych kar za brak aktualizacji standardów lub ich oceny po upływie zalecanych dwóch lat.

VI. Ostatnimi czasy opinią społeczną raz po raz wstrząsały historie bulwersujących przykładów przemocy popełnianej wobec dzieci. Wydaje się, że czarę goryczy przelał dramat Kamilka z Częstochowy, przy okazji dotkliwie obnażając systemowy problem braku reakcji na krzywdzenie małoletnich przez powołane w tym celu instytucje. Przypadek ten przyspieszył prace nad wprowadzeniem standardów ochrony małoletnich do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy na tle seksualnym i ochronie małoletnich. Pracom nad nowelizacją przyświecał cel w postaci znalezienia długo wyczekiwanego remedium na bolączkę bezradności wobec krzywdy najmłodszych. O opracowanie i wdrożenie systemowych i jednolitych rozwiązań na poziomie ustawowym przez wiele lat dopominały się organizacje pozarządowe. Wprowadzenie standardów ochrony małoletnich odczytać należy jako realizację obowiązku państwa w zakresie stworzenia odpowiedniego systemu procedur zorientowanych na ochronę dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. W obliczu tak zdefiniowanych zagrożeń organy władzy publicznej zobowiązane są podejmować działania zarówno w sferze stanowienia, jak i stosowania prawa, tak aby skutecznie przeciwstawiać się zjawiskom patologicznym, zwłaszcza w miejscach, gdzie dzieci przebywają bez opieki rodziców lub opiekunów prawnych.

³³ Zob. art. 21 ust. 3–7 u.p.p.s.

Fundamenty, na których oparto standardy ochrony małoletnich, to wdrożenie na poziomie danej placówki dokumentu określającego politykę przeciwdziałania krzywdzeniu małoletnich, weryfikacja personelu, opracowanie procedur reagowania na krzywdzenie dzieci adekwatnie do skali przemocy, a także ocena, przegląd i aktualizacja regulacji.

Wydaje się, że na odpowiedź na postawione na wstępie pytanie o efektywność wprowadzonych regulacji jest jeszcze za wcześnie. Standardy ochrony małoletnich są narzędziem prawnym, którego skuteczność zostanie wypróbowana w ogniu praktyki. Istnieje realna obawa, że podmioty zobowiązane do ich wprowadzenia potraktują je jako kolejny przykry obowiązek oraz niepotrzebne sformalizowanie relacji z małoletnimi. Oceniając przyjęte rozwiązania prawne w świetle art. 72 Konstytucji RP, można wstępnie zarysować podstawowe obszary problematyczne. Na pierwszy plan wysuwa się ryzyko nadmiernej biurokratyzacji procesów związanych z ochroną małoletnich, a także możliwy opór rodziców, którzy mogą postrzegać nowe regulacje jako nadmierną ingerencję w życie prywatne i autonomię rodziny. Już na tym etapie widoczne są wątpliwości interpretacyjne, zwłaszcza w kontekście weryfikacji personelu oraz prelegentów, co może wymagać w nieodległej przyszłości nowelizacji ustawy. Wprowadzone przepisy nie odpowiadają w sposób wystarczający na wyzwania dotyczące bezpieczeństwa małoletnich w przestrzeni cyfrowej. To, czy standardy ochrony małoletnich okażą się jakościową zmianą w zakresie ochrony dzieci, będzie zależało przede wszystkim od stosunku, zaangażowania i działań podejmowanych przez podmioty zobowiązane do ich wdrożenia.

Wykaz literatury

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Blicharz J., *Ochrona praw dziecka na tle Konstytucji RP z 1997 roku. Ramy normatywne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2021, t. CXXVII.
- Blicharz J., Zacharko L., *Ochrona praw dziecka w działalności Rzecznika Praw Dziecka*, Wyd. UW, Wrocław 2021.
- Florczak-Wątor M., *Możliwość kontrolowania przez Trybunał Konstytucyjny swobody ustawodawcy w zakresie realizacji norm programowych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4(93).
- Masłowska P., *Standardy Ochrony Małoletnich przed przemocą – nowe obowiązki dyrektorów szkół*, 2024, Lex.
- Makaruk K., Drabarek K., Popyk A., Wójcik S., *Diagnoza przemocy wobec dzieci w Polsce 2023*, Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę, Warszawa 2023.
- Mierzwińska-Lorencka J., *Rejestr sprawców przestępstw seksualnych. Uwagi na tle ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym*, „Studia Prawnicze” 2016, z. 4(208).

- Morawska E.H., *Ochrona praw dziecka w świetle art. 72 Konstytucji RP. Uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2007, nr 4.
- Przyborowska-Klimczak A., *Ochrona praw dziecka w publicznym prawie międzynarodowym*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2019, t. XII, nr 1.
- Pyżalski J., *Agresja elektroniczna i cyberbullying jako nowe ryzykowne zachowania młodzieży*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2012.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, t. 1: Komentarz do art. 1–86*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Stadniczeńko S.L., *Ochrona praw dziecka wynikająca z art. 19 Konwencji o Prawach Dziecka oraz art. 72 Konstytucji RP*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2017, nr 22.
- Warston A., Truszkowski M., *Standardy ochrony małoletnich w świetle ustawy z 28 lipca 2023 roku – ocena wybranych regulacji i uwagi de lege ferenda (część 1)*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2024, nr 1.

Summary

The obligation to implement standards for the protection of minors in light of Article 72(1) of the Polish Constitution

Keywords: constitutional law, Standards for the protection of minors, Article 72 (1) of the Polish Constitution, protection of children’s rights, abuse.

The aim of the publication is to review the new legal provisions for the protection of children from abuse, i.e. standards for the protection of minors, in force since February 15, 2024. Under the amended law of May 13, 2016, on preventing the threat of sexual offences and the protection of minors, several new obligations have been imposed on providers of services to children. According to the will of the legislator, their implementation is intended to counteract the use of various forms of violence against children. The amendment should be considered considering Article 72(1) of the Polish Constitution, which imposes an obligation on public authorities to protect the rights of the child, including above all against violence, cruelty, exploitation and demoralization. The effectiveness of the adopted legal solutions will depend on their application in practice, although divergences in the interpretation of the provisions are already apparent at this stage. The publication uses the dogmatic-legal method to analyze the regulations.

Igor Zgoliński

Akademia Kujawsko-Pomorska w Bydgoszczy

ORCID: 0000-0002-5097-6170

i.zgolinski@akp.bydgoszcz.pl

Czyn ciągły a zbieg wykroczeń. Relacja przepisów art. 12 § 2 Kodeksu karnego i art. 10a Kodeksu wykroczeń

Wstęp

Ustawą z dnia 4 października 2018 r. o zmianie ustawy Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2077) do porządku prawnego wprowadzono art. 12 § 2 Kodeksu karnego (dalej jako k.k.). Przepis ten stanowi rozwinięcie normy określonej w § 1, lecz dotyczy tylko części zachowań składających się na czyn ciągły. Równolegle, na podstawie tej samej nowelizacji, wprowadzony został art. 10a Kodeksu wykroczeń (dalej jako k.w.). Ta regulacja ma *de facto* charakter wykonawczy. Nakazuje wykonanie najsurowszych spośród wymierzonych kar lub środków karnych i uznaje, że w wypadku dwóch lub więcej czynów, będących wykroczeniami za karę lub środek karny wymierzony za wykroczenie, uznaje się sumę kar lub środków karnych wymierzonych za te wykroczenia. Po tej nowelizacji i tak już niełatwe zagadnienie zbiegu wykroczeń i przestępstw uległo dalszemu skomplikowaniu. W kontekście wskazanych unormowań, ich wzajemnej relacji oraz zgodności z zasadą *ne bis in idem* narosło wiele nieporozumień i zostało w doktrynie sformułowanych sporo zarzutów, na czele z najpoważniejszym w postaci niekonstytucyjności¹. Uwagi podnoszone są głównie z tego powodu, że przyjęta konstrukcja pozwala na dwukrotne orzekanie przez sąd w sprawie o ten sam czyn. Również w praktyce orzecniczej korelacja ta budziła i nadal jeszcze budzi kontrowersje,

¹ Zob. np. M. Kulik, *Zbieg przepisów ustawy i zbieg wykroczeń, kwestia ciągłości czynu*, [w:] P. Daniluk (red.), *Reforma prawa wykroczeń*, t. 1, Warszawa 2018, s. 170 i nast.; idem, *Komentarz do art. 10a k.w.*, [w:] P. Daniluk (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, 2023, Legalis; M. Grzesik, *Czyn ciągły i inne mechanizmy redukcyjne w przypadku jednoczynowego zbiegu przestępstwa z wykroczeniem*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2019, z. 4, s. 113 i nast.; J. Giezek, P. Kardas, *Nowe uregulowania ciągłości popelnienia przestępstwa i wykroczenia (art. 12 § 2 kodeksu karnego i art. 10a kodeksu wykroczeń)*, „Palestra” 2019, nr 1–2, s. 36–55.

zbliżonej zresztą natury. Już tylko z tego powodu warto, po kilku latach jej funkcjonowania, dokonać stosownej analizy oraz próby ustalenia, czy rozwiązanie to jest poprawne.

Szczególna odmiana czynu ciągłego? Art. 12 § 2 k.k.

Konstrukcja przyjęta w treści art. 12 § 2 k.k. sprowadza się do przyjęcia, że odpowiedzialność jak za jeden czyn zabroniony, wyczerpujący znamiona przestępstwa, może ponosić ten, kto w krótkich odstępach czasu, przy wykorzystaniu tej samej albo takiej samej sposobności lub w podobny sposób, popełnił dwa lub więcej umyślnych wykroczeń przeciwko mieniu. Wypada tu wskazać, że przepis ten został dodany do projektu ustawy na etapie prac sejmowych. Miał precyzować sposób zaliczania kar wymierzonych za wykroczenia wyczerpujące ze względu na łączną wartość mienia znamiona przestępstwa ciągłego w ramach zbiegu idealnego wykroczenia z przestępstwem. Warunkiem tej odmiany czynu ciągłego pozostaje fakt, by łączna wartość mienia uzasadniała odpowiedzialność za przestępstwo. Innymi słowy rozwiązanie to obliuguje sąd do uznania kilku zachowań tego samego sprawcy, będących umyślnymi wykroczeniami przeciwko mieniu, za jeden czyn materializujący znamiona przestępstwa. Jest ono przewidziane wyłącznie do określonej kategorii zachowań sprawcy, godzących w mienie. *A contrario* nie będzie znajdowało zastosowania względem czynów o innym charakterze. Dla porządku należy dodać, że od 1 października 2023 r. łączna wartość mienia musi przekraczać 800 zł. Ustawodawca zrezygnował tu z wymogu działania sprawcy ze z góry powziętym zamiarem. Dokonując analizy elementów określonych w art. 12 § 2 k.k., dochodzi się do wniosku, że występują one po części w ramach tradycyjnego czynu ciągłego. Chodzi tu o umyślność wykroczeń, nakaz uwzględnienia łącznej wartości mienia i krótkie odstępy czasu. Pozostałe natomiast występują w ramach instytucji ciągu przestępstw. Są to krótkie odstępy czasu oraz wykorzystanie przez sprawcę takiej samej sposobności. Dalsza analiza przepisu wskazuje ponadto, że wykroczenia popełnione przez sprawcę powinny mieć charakter jednorodny. Chodzi wszak o odpowiedzialność za jedno przestępstwo, znajdujące dodatkowo swą podbudowę w łącznej wartości mienia. Trafnie przyjęto, że suma wartości mienia różnych wykroczeń nie może implikować przypisania odpowiedzialności za jedno przestępstwo². W doktrynie egzystuje zapatrywanie, wedle którego nie jest dopuszczalne ujęcie wykroczenia w ramy czynu ciągłego z art. 12 § 2 k.k. jeśli zostało już ono prawomocnie osądzone.

² J. Lachowski, *Komentarz do art. 12 k.k.*, [w:] V. Konarska-Wrzošek (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, 2023, Lex.

Materializuje się wówczas zakaz *ne bis in idem*³. W judykaturze natomiast przeważa stanowisko⁴, że postępowanie zmierzające do realizacji normy materialnej innej gałęzi prawa niż prawo karne nie może być uznane za „postępowanie karne” w rozumieniu art. 17 § 1 pkt 7 Kodeksu postępowania karnego (dalej jako k.p.k.), a więc takim postępowaniem nie jest też postępowanie w sprawach o wykroczenia. Wcześniejsze zakończenie postępowania innego niż postępowanie karne, choćby co do tego samego czynu tej samej osoby, nie powoduje powagi rzeczy osądzonej. Tym samym nie materializuje się więc zakaz *ne bis in idem*.

Jak się wydaje, mamy tutaj do czynienia z realnym zbiegiem wykroczeń⁵. W tym przypadku – inaczej niż w art. 12 § 1 k.k. – ustawa wskazuje, że sprawca ponosi odpowiedzialność „jak za jeden czyn zabroniony”, stąd nie uznaje ich normatywnie za jeden czyn. Ta ustawowa fraza wydatnie zresztą zbliża analizowaną konstrukcję normatywną do ciągu wykroczeń. Podobnie faktycznie i w sensie prawnokarnym przyjęto, że sprawca popełnia kilka czynów, aczkolwiek odpowiedzialność za nie została zredukowana odpowiedzialności za jeden. Trafnie w literaturze⁶ podnosi się, że dopuszczalne jest wykorzystanie art. 12 § 2 k.k. w sytuacji, gdy sprawca parę zachowań popełnił z wykorzystaniem takiej samej lub tej samej sposobności, zaś inne zrealizował w podobny sposób. Analogicznie dopuszczalne jest zastosowanie art. 12 § 2 k.k. w sytuacji, gdy tylko część zachowań sprawcy stanowiły wykroczenia przeciw mieniu, a resztę przestępstwa przeciw mieniu. Wówczas powstaną dwa czyny ciągłe, względnie – w zależności od konkretnego stanu faktycznego – czyn ciągły oraz ciąg przestępstw.

Pewne wątpliwości wykładnicze pojawiają się na gruncie sformułowania „przeciwko mieniu”, użytego w treści przepisu względem zbiegających się wykroczeń. Mienie może być wszakże zarówno głównym przedmiotem ochrony, jak i stanowić przedmiot ochrony uboczny. Nie może budzić zastrzeżeń konstatacja, że będzie tu z pewnością chodziło o wykroczenia zlokalizowane w rozdziale XIV k.w. *Wykroczenia przeciwko mieniu*. Te bowiem bezpośrednio chronią mienie, za czym przemawia m. n. ich kodeksowa lokalizacja. Dyskusyjna staje się już natomiast koncepcja szersza, która uznaje, że będą to wszystkie wykroczenia, które posiadają jako przedmiot ochrony (nawet uboczny)

³ Ibidem; Ł. Pohl, *Komentarz do art. 12 k.k.*, [w:] R.A. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, 2023, Legalis.

⁴ Zob. np. postanowienie SN z 20 grudnia 2016 r., sygn. akt II KK 366/16, Lex nr 2188422; wyrok SN z 2 lutego 2012 r., sygn. akt IV KK 392/11, OSNKW 2012, Nr 5, poz. 50; postanowienie SN z 29 kwietnia 2004 r., sygn. akt I KZP 40/03, OSNKW 2004, Nr 2, poz. 22.

⁵ M. Gałązka, *Komentarz do art. 12 k.k.*, [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, 2024, Legalis; Ł. Pohl, op. cit. Odmienne: M. Grzesik, op. cit., s. 118; J. Giezek, P. Kardas, op. cit., s. 46.

⁶ J. Lachowski, op. cit.

mienie. Wydaje się jednak, że trzeba na tej płaszczyźnie przyjąć szerokie rozumienie pojęcia „przeciwko mieniu”, co jest zgodne z zasadą *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*. Pozostając przy wątku związanym z mieniem, należy jeszcze wskazać na pewną nieścisłość terminologiczną. W przepisie art. 124 § 1 k.w., statuującym wykroczenie niszczenia lub uszkodzenia cudzej rzeczy, jako prawnie relewantną przyjęto wartość szkody. Kryterium łącznej wartości mienia literalnie nie jest więc kryterium pasującym. Nie powinno to natomiast deprecjonować możliwości ustalenia przez sąd, że i tego typu wykroczenie może wejść w ramy realnego zbiegu wykroczeń z art. 12 § 2 k.k., jako że czyny tego typu faktycznie godzą w mienie.

Problematyczne aspekty ze stosowaniem rzeczowej instytucji nasuwają się również w innej płaszczyźnie, gdzie niejako krzyżują się wątki procesowe z materialnymi. Jak już wspomniano, egzystuje pogląd, iż nie jest możliwe – z uwagi na zakaz *ne bis in idem* – ujęcie w ramy czynu ciągłego z art. 12 § 2 k.k. wykroczenia prawomocnie osądzonego. Sedno w tym, że od strony procesowej zakończenie postępowania w sprawie o wykroczenie może jednak nastąpić nie tylko na drodze postępowania jurysdykcyjnego, lecz również na drodze postępowania mandatowego. Powstaje więc pytanie, czy mandat karny implikuje powagę rzeczy osądzonej? Odpowiedź twierdząca prowadzi do wniosku, że w tym przypadku dopuszczalność zaliczenia wykroczeń, w których doszło do ukarania sprawcy na tej drodze, będzie wyłączona. Nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego nie stanowi jednak orzeczenia co do winy i kary. Z treści art. 2 § 2 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (dalej jako k.p.s.w.) jasno zresztą wynika, że nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego nie stanowi orzekania w sprawach o wykroczenia w rozumieniu art. 2 § 1 k.p.s.w.⁷ Organem powołanym do orzekania w sprawach o wykroczenia co do zasady jest sąd, co z kolei wynika z art. 9 i 10 k.p.s.w. Mandaty karne nakładają natomiast wyłącznie organy pozasądowe. Postępowanie mandatowe jest więc postępowaniem szczególnym, prowadzonym zresztą za zgodą sprawcy. Poddanie się przez sprawcę grzywnie nałożonej w drodze mandatu karnego jest jego prawem, lecz nie stanowi obowiązku. Ma więc charakter fakultatywny, uzależniony od decyzji (zgody) sprawcy. W obliczu przyjęcia mandatu karnego sprawca sam, z własnej woli, rezygnuje z postępowania sądowego⁸. W przypadku odmowy przyjęcia sprawa jest dopiero kierowana na drogę dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Przyjęcie mandatu oznacza z kolei rezygnację z prawa do rozpoznania sprawy przez sąd oraz z prawa do zaskarżenia⁹.

⁷ J. Lewiński, *Komentarz do kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia z 2001 r.*, Warszawa 2022, s. 14.

⁸ Zob. wyrok SN z 13 września 2017 r., sygn. akt IV KK 55/17 i uchwałę SN z 30 września 2003 r., sygn. akt I KZP 25/03.

⁹ Por. także A. Światłowski, *Jedna czy wiele procedur karnych*, Sopot 2008, s. 195.

Postępowanie mandatowe jest więc postępowaniem pozasądowym zastępczym w stosunku do postępowania jurysdykcyjnego. Przyjęcie odmiennego poglądu skutkowałoby uznaniem, że to nie sprawujący wymiar sprawiedliwości niezawisły sąd (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP) decyduje o zakresie odpowiedzialności za wykroczenie, a czyni to inny organ, który jest ustawowo uprawniony do nakładania mandatów karnych¹⁰. Skoro postępowanie mandatowe nie jest postępowaniem sądowym, to tym samym nie może prowadzić do innych, tzw. pozamandatowych, konsekwencji prawnych. Do postępowania tego nie odnoszą się zatem np. przepisy dotyczące nadzwyczajnych środków zaskarżenia¹¹. Podstawę recydywy szczególnej wielokrotnej, przewidzianej w art. 38 k.w., umożliwiającą nadzwyczajne obostrzenie kary przez wymierzenie kary aresztu za wykroczenie, które nie jest zagrożone taką karą, również może stanowić wyłącznie prawomocny wyrok sądu, a nie mandat karny. Zakończenie postępowania na drodze ukarania mandatem, co trzeba zdecydowanie podkreślić, nie jest więc tożsame z prawomocnym zakończeniem postępowania sądowego.

Powyższe argumenty jasno przemawiają za tym, że przyjęcie mandatu karnego nie jest tożsame z prawomocnym orzeczeniem i nie wywołuje powagi rzeczy osądzonej, choć jest rozstrzygnięciem dokonany na drodze procedury wykroczeniowej i oznacza ukaranie sprawcy. Pojawia się tu notabene jeszcze jeden aspekt. Co prawda jest on natury pragmatycznej, jednak dla właściwego zobrazowania analizowanego zagadnienia należy go przedstawić. Ustalenie przez sąd tego rodzaju karalności (mandatowej) napotyka w praktyce na istotne trudności. Zakończenie postępowań na drodze postępowania mandatowego nadal nie jest bowiem w pełni ewidencjonowane. Podaną na wstępie nowelizacją wprowadzony został co prawda specjalny rejestr dla niektórych wykroczeń przeciw mieniu, lecz nie ma on charakteru zupełnego. Jak wskazali projektodawcy:

Rozwiązania w tym zakresie bazują na rozwiązaniach funkcjonujących w ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego prowadzonej na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1260 z późn. zm.) oraz niektórych rozwiązaniach funkcjonujących w Krajowym Rejestrze Karnym. (...) Z uwagi na ustawowe zadania Policji oraz przydatność informacji i danych gromadzonych w rejestrze wykroczeń do ich realizacji, w przepisach art. 20f ust. 13 ustawy o Policji określono prawo do przetwarzania tych informacji w celu realizacji innych zadań ustawowych Policji niż wykrywanie i ściganie sprawców wykroczeń oraz przestępstw, o ile jest to niezbędne dla realizacji tych zadań. Dotyczy to zwłaszcza zadań w zakresie zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zasady weryfikacji i usuwania informacji z rejestru wykroczeń uregulowano w art. 20f ust. 14 i 15 ustawy o Policji. Przepis art. 20f

¹⁰ Wyrok SN z 13 września 2017 r., sygn. akt IV KK 55/17; wyrok SN z 9 maja 2024 r., sygn. akt IV KK 29/24.

¹¹ Uchwała SN z 30 września 2003 r., sygn. akt I KZP 25/03.

ust. 14 wskazuje zasadę weryfikacji danych osobowych po zakończeniu sprawy, w ramach której informacje te zostały wprowadzone do rejestru, oraz nie rzadziej niż co trzy lata od wprowadzenia informacji do zbioru. Jeżeli w wyniku weryfikacji organ stwierdzi zbędność gromadzonych danych, usunie dane z rejestru. Przesłanki obligujące organ do usunięcia danych osobowych określa art. 20f ust. 15. Dane osobowe będą usuwane z urzędu po upływie 3 lat od dnia dokonania rejestracji wykroczenia w zbiorze danych rejestru. Możliwe będzie pozostawienie danych w rejestrze, gdy przed upływem terminu do rejestru zostanie wprowadzony kolejny czyn tej osoby o wykroczenie przeciwko mieniu. Powyższy przepis umożliwi kompletność gromadzenia danych w zakresie czynów określonego sprawcy, bez konieczności ponownego wprowadzania wymaganych danych osobowych. Ponadto dane powinny być usunięte z rejestru wykroczeń przed upływem wskazanego w ust. 1 terminu w razie uniewinnienia, odmowy wszczęcia lub umorzenia postępowania prawomocnym orzeczeniem sądu lub śmierci osoby, której dane dotyczą, oraz w przypadku stwierdzenia przez uprawniony organ braku podstaw do pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności za wykroczenie, jeżeli nie zachodzi przesłanka do dalszego przetwarzania tych danych osobowych dotyczących osoby w związku z innym czynem wprowadzonym do rejestru. (...) W kolejnym ust. 18 art. 20f ustawy o Policji określono uprawnienie dla organów Policji lub osób przez nie upoważnionych do występowania do organów uprawnionych do prowadzenia czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia, prowadzących postępowania w sprawach o wykroczenia, lub do innych organów lub podmiotów, które mogą posiadać lub przetwarzają informacje, o których mowa w ust. 2 i 3, z wnioskiem o przekazanie do rejestru wykroczeń posiadanych lub przetwarzanych przez nie informacji w zakresie określonym w tych przepisach. Przepis ten będzie stanowił podstawę dla tych organów i podmiotów do przekazywania do rejestru stosownych danych. Celem wskazanego uprawnienia jest zapewnienie gromadzenia i przetwarzania informacji, o których mowa w ust. 2 i 3 art. 20f ustawy o Policji, w rejestrze wykroczeń, zwłaszcza zapewnienie ich aktualności, prawidłowości oraz zupełności, a także zwiększenie przez to skuteczności realizacji zadań w zakresie wykrywania i ścigania wykroczeń oraz ich sprawców¹².

Z kolei art. 20f ust. 1 ustawy o Policji (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 145) stanowi, że Policja może pobierać, uzyskiwać, gromadzić, przetwarzać i wykorzystywać w celu wykrywania i ścigania sprawców wykroczeń oraz przestępstw informacje, w tym dane osobowe, o sprawcach wykroczeń przeciwko mieniu określonych w art. 119 § 1, art. 120 § 1, art. 122 § 1 i 2 oraz art. 124 § 1 k.w., o osobach podejrzanych o ich popełnienie oraz obwinionych i ukaranych za te wykroczenia, także bez ich wiedzy i zgody. Uwzględniając więc faktyczne ramy rejestru oraz zamysł projektodawców, należy uznać, że rejestr ma charakter niepełny. Niejednokrotnie zatem *in praxi* może okazać się niemożliwe wszechstronne ustalenie wykroczeniowej karalności danego sprawcy w sytuacji, zwłaszcza gdy przyjął mandat od innych organów, niż Policja lub za wykro-

¹² Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw, Sejm VIII kadencji, druk nr 2557, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2557> (data dostępu: 7.10.2024).

czenie przeciw mieniu spoza katalogu, względnie za inne niż *stricte* przeciwko mieniu, choć niezbędne dla dokonania analizy w kontekście istnienia warunków z art. 12 § 2 k.k.

Wskazane okoliczności wiedą do tezy, że zakończenie postępowania w sprawie o wykroczenie w trybie postępowania mandatowego w pełni umożliwia wykorzystanie przez sąd instytucji określonej w art. 12 § 2 k.k. W kontekście egzystującej w doktrynie koncepcji o niedopuszczalności wykorzystania rzeczowej instytucji pojawia się jednak automatycznie pytanie, czy można w tym przymacie różnicować sprawców, w zależności od ścieżki, w której zakończyło się postępowanie w sprawie o wykroczenie. Dla przykładu, jeśli sprawca z tytułu wielokrotnego dokonywania w perfumerii kradzieży sklepowych został za każdym razem ukarany mandatem karnym, to możliwe staje się uznanie jego wielokrotnych zachowań za jeden czyn zabroniony wyczerpujący znamiona przestępstwa, oczywiście przy spełnieniu pozostałych niezbędnych przesłanek. Nie ma tu bowiem prawomocnego orzeczenia sądu, a tym samym także stanu powagi rzeczy osądzonej. W sytuacji gdy jego czyny zakończyły się natomiast w określonych treścią art. 2 § 1 k.p.s.w. trybach (zwyczajnym, przyspieszonym, nakazowym), możliwość ta stanie się natomiast wyłączona, albowiem w sprawie orzekł sąd. Dobrowolne przyjęcie mandatu jest tym samym „przepustką” do uznania wielu zachowań wykroczeniowych za czyn wyczerpujący znamiona przestępstwa. Taki stan jawi się jako konsekwencja przyjęcia koncepcji o niekonstytucyjności rozwiązania określonego w art. 12 § 2 k.k. w oparciu o dystynkcję w postaci powagi rzeczy osądzonej. Wydaje się jednak, że tego rodzaju różnicowanie sprawców nie powinno mieć miejsca, gdyż staje się niemożliwie do uzasadnienia z punktu widzenia zasady równości wobec prawa.

Karalność wielości wykroczeń – art. 10a k.w.

Niejako równolegle do wdrożenia przepisu art. 12 § 2 k.k. wprowadzono w k.w. instytucję zbiegu wykroczeń przepołowionych, z których za pierwsze wymierzono już karę, a kolejne nie zostało jeszcze osądzone, lecz łącznie z wcześniejszym uzasadnia kwalifikację jako przestępstwo ciągle (art. 10a k.w.). Przepis art. 10a § 1 k.w. dotyczy mechanizmu wykonania zbiegających się kar za przestępstwo i wykroczenie, lecz nie stanowi przeszkody do orzekania, jeśli czyny stanowiące wykroczenia spełniają warunek z art. 12 § 2 k.k. W części odsyłającej do zasad zaliczania kar orzeczonych za wykroczenie na karę orzeczoną za przestępstwo winien posiadać zakres zastosowania tożsamy z tym, który przewidziano w treści zd. 1 art. 10a § 1 k.w. Musi pozwalać na wykonanie tylko jednej kary – surowszej. Odpowiednie stosowanie art. 10 § 2 k.w. na podstawie odesłania z art. 10a § 1 k.w. sprowadza się więc do tego,

by zachować zasadę wyrażoną w art. 10a § 1 *in principio* k.w. W przypadku kar grzywnien orzeczonych w postępowaniu mandatowym za wykroczenia, przy zastosowaniu instytucji z art. 12 § 2 k.k., nieodzowne jest więc uwzględnienie wykonania poszczególnych kar grzywny i w konsekwencji stosowne zredukowanie dolegliwości kary surowszej podlegającej wykonaniu jako konsekwencja zastosowania art. 12 § 2 k.k.¹³ Projektodawcy, proponując wprowadzenie tego uregulowania, wskazali:

W art. 1 pkt 1 projektowanej ustawy projektodawca w związku z potrzebą całościowego unormowania kwestii kwalifikacji związanych z czynami przepołowionymi uznał za celowe sprecyzowanie sposobu zaliczania kar wymierzonych za wykroczenia wyczerpujące jednocześnie znamiona przestępstwa ciągłego (art. 12 k.k.) ze względu na łączną wartość mienia, przy wykorzystaniu instytucji zbiegu wykroczenia z przestępstwem. W świetle proponowanego art. 10 § 1a k.w. jeżeli dwa lub więcej czynów popełnionych w krótkich odstępach czasu w wykonaniu z góry pożądanego zamiaru wyczerpują znamiona tego samego wykroczenia, a ze względu na łączną wartość mienia wyczerpują znamiona przestępstwa, przy stosowaniu zaliczenia zgodnie z art. 10 § 1, za karę orzeczoną za wykroczenie uznaje się sumę kar wymierzonych za te czyny. Zbieg idealny przestępstwa i wykroczenia reguluje art. 10 § 1 k.w., który pozwala orzec karę zarówno za wykroczenie, jak i za przestępstwo oraz w takim przypadku zaliczyć karę łagodniejszą na poczet kary surowszej. Prawomocne zaś ukaranie za wykroczenie zarówno mandatem karnym, jak i wyrokiem nie stanowi przeszkody dla prowadzenia postępowania karnego. Wskazuje się w orzecznictwie, że skoro art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. zakazuje jedynie prowadzenia postępowania karnego, jeżeli o ten sam czyn tej samej osoby zostało uprzednio prawomocnie zakończone „postępowanie karne”, a takowym nie jest postępowanie w sprawach o wykroczenia, to wcześniejsze zakończenie takiego niekarnego postępowania o ten sam czyn przy idealnym zbiegu przestępstwa z wykroczeniem nie stanowi przesłanki rzeczy osądzonej (zob. postanowienie SN z dnia 29 stycznia 2004 r., I KZP 40/03, OSNKW 2004, nr 2, poz. 22). Przyjmując, iż w przypadku postępowania karnego zakończonego wyrokiem skazującym za przestępstwo z art. 278 § 1 k.k. popełnione w zw. z art. 12 § 1 k.k., w sytuacji gdy uprzednio jedno lub więcej zachowań składających się na przestępstwo ciągle zostało uznane za wykroczenie i orzeczono za nie kary, aktualnie ustawa w art. 10 § 1 k.w. nie precyzuje, czy należy brać pod uwagę przy porównaniu orzeczonych za przestępstwo i wykroczenia składające się na przestępstwo ciągle karę (lub inny środek) orzeczoną za jedno wykroczenie (najsurowszą), czy też sumę tych kar, które podlegają oddzielnemu wykonaniu (prawo wykroczeń nie przewiduje kary łącznej). Przedstawiona propozycja wprost wskazuje, jak należy postępować w opisanej sytuacji, i przesądza rozwiązanie ewentualnych trudności wykładniczych, które mogą wystąpić przy stosowaniu instytucji z art. 12 k.k. do oceny prawnej kilku zachowań, które z osobną wyczerpują znamiona wykroczenia. Możliwe jest bowiem ich osądzenie jako odrębnych czynów (wykroczeń), gdyż przeprowadzenie postępowania w sprawie o wykroczenie i wydanie rozstrzygnięcia nie stanowi przeszkody procesowej do prowadzenia postępowania karnego (art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k.). Koniecz-

¹³ Wyrok SN z 13 czerwca 2024 r., sygn. akt IV KK 181/24, „Prokuratura i Prawo” 2024, Nr 9, poz. 1.

na jest zarówno w kontekście zasady równości, jak i celów, które ma realizować prawo karne, interwencja legislacyjna pozwalająca na dokonanie prawidłowej oceny charakteru i stopnia szkodliwości czynu, niezależnie od układu procesowego, i polegająca na stworzeniu osobnej podstawy zaliczenia uprzedniego ukarania za wykroczenie na poczet skazania za przestępstwo w ramach czynu ciągłego¹⁴.

Przepis ten spotkał się z poważną krytyką doktrynalną. Zasadniczy zarzut, jaki został podniesiony, dotyczy jego sprzeczności z art. 2, art. 42 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 4 ust. 1 protokołu nr 7 do Europejskiej konwencji praw człowieka oraz art. 50 Karty praw podstawowych UE¹⁵. Wskazuje się również, iż jest normą pustą¹⁶. Przemawia za tym względ na zasadę *ne bis in idem*. W przypadku poniesienia wcześniejszej odpowiedzialności za wykroczenia wchodzące w skład czynu ciągłego postępowanie o czyn ten ciągły nie będzie bowiem możliwe. Zarzuty te, jak się wydaje, stanowią w pewnej mierze wypadkową określonego zapatrywania na charakter zbiegu wykroczeń (tj. czy ma on charakter realny czy pomijalny) oraz na sam charakter postępowania w sprawach o wykroczenia. Od strony zakresowej przepis w praktycznym stosowaniu rzeczywiście może nie znajdować pełnego wykorzystania. Nie daje to jednak jeszcze asumptu do kategoriycznego twierdzenia, że art. 10a k.w. jest przepisem pustym. Stanie się pusty wyłącznie w obliczu uprzedniej odpowiedzialności za wszystkie wykroczenia wchodzące w skład czynu ciągłego, dodatkowo poniesionej na drodze postępowania sądowego, a więc zakończonej wyrokiem, którym sprawcę ukarano i to tylko w sytuacji, gdy sąd przyjmie, iż działa tu zakaz *ne bis in idem*. Już sama ta okoliczność przemawia za pewną wadliwością przepisu. W przypadku przyjęcia mandatu i zakończenia postępowania wykroczeniowego na tej drodze (a są to zdarzenia nader częste w praktyce) nie występuje jednak problem stanu rzeczy osądzonej i wówczas możliwe jest orzekanie przez sąd o czynie ciągłym w warunkach wskazanych w art. 12 § 2 k.w. W tych sytuacjach przepis będzie zatem znajdować pełne zastosowanie¹⁷, nawet przy przyjęciu jego restrykcyjnej wykładni w kontekście zakazu *ne bis in idem*. Nie jest też tak, jak twierdzi się w literaturze przedmiotu, że w praktyce wręcz nie może pojawić się sytuacja, w której przepis ten mógłby znaleźć zastosowanie¹⁸. Na poparcie powyższego przywołuje się twierdzenie, iż „w przypadku gdy czyn ciągły w rozumieniu art. 12 § 1 KK składa się z kilku wykroczeń, mamy do czynienia z prawną jednością czynu, wyni-

¹⁴ Rządowy projekt ustawy...

¹⁵ P. Kardas, *Problem reakcji na tzw. czyny przepełnione w świetle ciągłości popełnienia przestępstwa, konstrukcji idealnego zbiegu czynów karalnych oraz zasady ne bis in idem*, „Prokuratura i Prawo” 2018, nr 3, s. 42–43.

¹⁶ M. Kulik, *Komentarz do art. 10a...*

¹⁷ Zob. np. wyrok SN z 13 czerwca 2024 r., sygn. akt IV KK 181/24, „Prokuratura i Prawo” 2024, Nr 9, poz. 1.

¹⁸ M. Kulik, *Komentarz do art. 10a...*

kającą z art. 12 § 1 KK, co powoduje, że w gruncie rzeczy jest to przypadek pomijalnego zbiegu przepisów rozstrzygany na zasadzie konsumpcji¹⁹. Stanowisko to byłoby zasadne o tyle, gdyby konstrukcja przewidziana w art. 10a k.w. faktycznie odnosiła się do czynu ciągłego z art. 12 § 1 k.k. Odnosi się zaś do instytucji odmiennej, bo do specyficznego ciągu wykroczeń z art. 12 § 2 k.k.²⁰ Co więcej, przepis może, a nawet powinien, znajdować zastosowanie także i wówczas, gdy sąd po prostu nie podzielił zastrzeżeń wysuwanych w doktrynie (za czym wszakże przemawiają określone argumenty) i realnie doszło do wydania prawomocnego wyroku skazującego w warunkach art. 12 § 2 k.k., a jednocześnie nie doszło do wyrugowania takiego wyroku z obrotu prawnego na drodze nadzwyczajnego środka zaskarżenia. Każdy wyrok podlega przecież wykonaniu, a przepis art. 10a k.w. ma wyraźne zabarwienie wykonawcze, gdyż reguluje aspekt wykonania kary oraz środka karnego. Na dodatek jest ze wszech miar korzystny dla ukaranego (skazanego), gdyż redukuje liczbę sankcji podlegających wykonaniu. Trudno zatem odmówić zastosowania przepisu i w tym wypadku.

Odnośnie do niekonstytucyjności art. 10a k.w. należy odnotować, że zapartywanie w tym względzie jest w dużej mierze uzależnione od braku akceptacji poglądu, iż postępowanie w sprawach o wykroczenia nie jest równoznaczne z postępowaniem karnym. Innymi słowy staje się zależne od tego, czy przyjmuje się formalną czy też materialną definicję zasady *ne bis in idem*. Do tej pory Trybunał Konstytucyjny nie miał okazji wypowiedzieć się na temat zgodności art. 10a k.w. z wzorcem konstytucyjnym. Wypowiedział się natomiast w kwestii art. 10 k.w. i nie wyrugował tego przepisu z systemu prawa²¹. Uznał, że art. 10 § 1 k.w., regulujący idealny zbieg przestępstwa z wykroczeniem, jest zgodny z art. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 4 ust. 1 protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego 22 listopada 1984 r. w Strasburgu²² oraz art. 14 ust. 7 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r.²³ Jest to o tyle istotne, że do egzystującej tam normy odwołuje się art. 10a § 1 k.w., który nakazuje odpowiednie stosowanie w części art. 10 § 1 oraz art. 10 § 2–4 k.w.

Warto też zwrócić uwagę, że ustawodawca na gruncie analizowanego zbiegu wykroczeń i ujęcia ich w ramy czynu ciągłego przyjął koncepcję, że ukaranie za wykroczenie mandatem karnym lub wyrokiem sądu nie stanowi przeszkody dla prowadzenia postępowania karnego. Stał się bowiem na stanowisku,

¹⁹ Ibidem.

²⁰ J. Kluza, *Zasada ne bis in idem a art. 10a Kodeksu wykroczeń. Uwagi na tle wyroku Sądu Najwyższego z 18.05.2017 r., IV KK 447/16, 2022*, Legalis.

²¹ Wyrok TK z 1 grudnia 2016 r., sygn. akt K 45/14.

²² Dz.U. z 2003 r., Nr 42, poz. 364.

²³ Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167.

że postępowanie w sprawach o wykroczenia nie jest tożsame z postępowaniem karnym, zaś uprzednie zakończenie postępowania wykroczeniowego o ten sam czyn przy zbiegu nie skutkuje powagą rzeczy osądzonej. Stanowisko to można oprzeć na trzech zasadniczych argumentach. Po pierwsze, na taki ogląd wskazuje uzasadnienie rządowego projektu k.p.s.w. Zaakcentowano tam, że postępowanie w sprawach o wykroczenia nie jest postępowaniem karnym, a stanowi odrębne postępowanie dotyczące orzekania w sprawach innych niż przestępstwa, aczkolwiek na zasadach zbliżonych do procesu karnego. Niewątpliwie postępowanie w sprawach o wykroczenia ma charakter autonomiczny, co bezpośrednio wynika z art. 1 § 1 k.p.s.w. Po drugie, za autonomicznością przemawiają również normy postępowania karnego. Z treści art. 439a k.p.k. wynika, że orzeczenia w sprawie o wykroczenie nie uchyla się z powodu, iż sąd orzekł w postępowaniu karnym zamiast w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Mamy tu więc bezdyskusyjnie ustawowo wprowadzoną dystynkcję między tymi procedurami, co implikuje osąd, że ustawodawca uznaje je za rodzajowo odrębne²⁴. Po trzecie, przemawiają za tym wyniki wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej. Postępowanie w ramach innej gałęzi prawa niż prawo karne materialne nie powinno być przecież określane mianem postępowania karnego. Można zatem przyjąć, że wcześniejsze zakończenie innego postępowania niż postępowanie karne co do tego samego czynu tej samej osoby nie wywołuje skutku w postaci stanu rzeczy osądzonej w rozumieniu art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. Skoro tak, to od strony formalnej otwarta staje się furтка do przyjęcia koncepcji czynu ciągłego w konstrukcji przewidzianej treścią art. 12 § 2 k.k. i stosowania art. 10a k.w.

Brak ww. przeszkód do przyjęcia rzeczowej konstrukcji nie zamyka jeszcze innych wątpliwości, tych natury aksjologicznej. Jak trafnie zauważa Tadeusz Bojarski²⁵, wypada mieć tu na względzie także zasady *nulla contraventio sine lege* oraz *nullum crimen sine lege*. Pytaniem otwartym pozostaje kwestia, czy zachowanie stanowiące wykroczenie może zostać przekształcone już na etapie stosowania prawa (bądź wykonywania orzeczenia) przez sąd, nawet w sposób poniekąd sztuczny, bo *stricte* jurydyczny, w przestępstwo? Nie jest to wszakże bezpośrednia kompetencja sądu, nawet jeśli tego typu przypadki są częste w praktyce wymiaru sprawiedliwości. Warto zwrócić w tym miejscu uwagę, że ustawodawca użył na gruncie obu tytułowych przepisów dość specyficznych sformułowań. W treści art. 12 § 2 k.k. wskazuje, że odpowiedzialność ponoszona jest „jak za jeden czyn zabroniony wyczerpujący znamiona przestępstwa”. W treści art. 10a § 1 k.w. określił, iż chodzi o wykroczenie, które wespół z innym czynem stanowi przestępstwo przez wzgląd na łączną wartość mienia.

²⁴ K. Sychta, *Glosa do postanowienia SN z dnia 29 stycznia 2004r., IKZP 40/03*, „Przegląd Sądowy” 2006, nr 3, s. 118; J. Kluza, op. cit., s. 104 i nast.

²⁵ T. Bojarski, *Komentarz do art. 10a k.w.*, [w:] T. Bojarski, A. Michalska-Warias, P. Kozłowska, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, 2024, Lex.

To drugie sformułowanie jest bardziej stanowcze, niejako wprost statuujące przestępstwo. Stanem pożądanym winno być za każdym razem, aby penalizowane zachowania normatywnie zostały jednoznacznie zaszeregowane do określonej kategorii czynów zabronionych i nie migrowały pomiędzy nimi. Z drugiej strony wskazane rozwiązanie dotyczy jednak specyficznego wyjątku, w postaci tzw. czynów przepołowionych, które niejako z natury egzystują w dwóch kategoriach czynów zabronionych, tj. w wykroczeniach i w przestępstwach.

Podsumowanie

Wzajemna relacja poddanych analizie przepisów implikuje nadto porównanie do funkcjonującej w Kodeksie karnym skarbowym (dalej jako k.k.s.) instytucji idealnego zbiegu (art. 8 k.k.s.). Jej kształt normatywny jest bowiem zbliżony, aczkolwiek nie w pełni. Zaakcentować należy, że filozofia karania jest na gruncie prawa karnego skarbowego zupełnie odmienna. Pozostaje ona nastawiona nie tyle na represję, co na zapewnienie wymaganych wpływów z danin publicznych, które winny zasilić *sensu largo* budżet należności publicznoprawnych, a nie wpłynęły do niego wcale bądź wpłynęły w niepełnej wysokości, względnie wręcz zostały z niego w sposób bezprawny wyprowadzone. Represjonowanie sprawców ogranicza się tu głównie do obowiązku ponoszenia dolegliwości o charakterze materialnym lub majątkowym. Prawo karne karbowe dotyczy – wedle początkowych założeń ustawodawcy – przestępczości drobnej i średniej. Co więcej, mimo wielu lat funkcjonowania instytucji idealnego zbiegu nie budzi on wątpliwości od strony zgodności z wzorcem konstytucyjnym. Konstrukcja ta polega natomiast na tym, że jeśli ten sam czyn będący przestępstwem skarbowym lub wykroczeniem skarbowym wyczerpuje jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia określonego w przepisach karnych innej ustawy, stosuje się każdy z tych przepisów. Dochodzi tu więc do podwójnego ukarania. Na tle idealnego zbiegu z art. 8 k.k.s. słusznie podnosi się, że stanowi on jedną z metod rozwiązania rzeczywistego zbiegu przepisów ustawy, gdzie jeden czyn w znaczeniu ontologicznym ulega podziałowi na dwa czyny w znaczeniu prawnym. Wydanie wyroku co do przestępstwa skarbowego w innej sprawie nie wpływa w żaden sposób na treść wyroku w sprawie o przestępstwo powszechne²⁶. Wykonaniu podlega jednak wyłącznie najsurowsza z kar, co nie stoi na przeszkodzie wykonaniu środków karnych lub innych środków orzeczonych na podstawie wszystkich zbiegających się przepisów. Środki karne i środki zabezpieczające oraz dozór stosuje się, choćby orzeczono je tylko na podstawie jednego ze zbiegających się przepisów. W przy-

²⁶ Wyrok SA w Szczecinie z 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt II AKa 18/17, Legalis nr 1599087. Zob. także V. Konarska-Wrzošek, *Komentarz do art. 8 k.k.s.*, [w:] I. Zgoliński (red.), *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 73 oraz powołane tam orzecznictwo.

padku orzeczenia za zbiegające się czyny zabronione zakazów tego samego rodzaju lub pozbawienia praw publicznych, sąd stosuje odpowiednio przepisy o karze łącznej. Jeżeli natomiast obok kary najsurowszej, która podlega wykonaniu, orzeczono także karę grzywny, również ta kara podlega łącznemu wykonaniu. W razie orzeczenia obok kary najsurowszej kilku kar grzywny łącznemu wykonaniu podlega tylko najsurowsza kara grzywny. Istotne jest przy tym, że k.k.s. zawiera w swej treści także rozwiązanie normujące sytuację w przypadku niejednoczesnych skazań (bądź ukarań) za zbiegające się czyny. Wedle art. 181 k.k.s., który uzupełnia powyższą regulację²⁷, w razie niejednoczesnego skazania (ukarania) na kary, środki karne lub inne środki, sąd, który ostatni wydał orzeczenie w pierwszej instancji, na wniosek skazanego rozstrzyga postanowieniem, która kara, jako najsurowsza, podlega wykonaniu. Wniosek o rozstrzygnięcie tej kwestii może złożyć również organ postępowania przygotowawczego. Na postanowienie służy zażalenie organowi postępowania przygotowawczego i skazanemu. W razie uprzedniego wykonania kary łagodniejszej lub środka karnego w całości lub w części zalicza się je na poczet kary najsurowszej podlegającej wykonaniu, uwzględniając różnice zachodzące między tymi karami lub środkami karnymi.

Mając to na uwadze wypada zaakcentować, że w polskim systemie prawa karnego podobna konstrukcja, jaką wdrażają przepisy art. 12 § 2 k.k. i art. 10a k.w., jest znana i od lat cieszy się ugruntowaną pozycją. Inną rzeczą jest, że w praktyce implikuje wiele problemów. Nie wdając się szerzej w ten aspekt, można poprzestać na twierdzeniu, że po części wynikają one również z niezrozumienia specyfiki prawa karnego skarbowego. Co więcej, instytucja przewidziana w art. 8 k.k.s. rozciąga się także na przestępstwa, a więc czyny o wyższym stopniu społecznej szkodliwości niżli wykroczenia. Dopuszcza też niejednoczesne prowadzenie postępowań karnych (powszechnego i skarbowego) o tożsame zachowanie prowadzące do wymierzenia dwóch kar. Tyle tylko, że w przypadku skarbowego zbiegu idealnego nie dochodzi do jurysdykcyjnej tranzycji czynów z kategorii wykroczeń do kategorii przestępstw, stąd podobieństwo tych instytucji nie jest pełne. Innymi słowy czyny pozostające w zbiegu idealnym na gruncie k.k.s. są od początku przestępstwami albo wykroczeniami. Nie aktualizuje się tu mechanizm przekształcania wykroczeń w przestępstwo przez sąd, co ma miejsce na gruncie zbiegu analizowanych w niniejszym artykule wykroczeń powszechnych. Krytyczny argument rangi aksjologicznej podniesiony w kontekście art. 10a k.w. nadal więc pozostaje aktualny przy uwzględnieniu, że chodzi jednak o tzw. czyny przepełnione.

Reasumując poczynione rozważania, wypada więc wskazać, że *de lege lata* instytucja z art. 12 § 2 k.k. ma charakter subsydiarny względem art. 12 § 1 k.k. Przepis ten tworzy postać rzeczywistego (realnego) zbiegu wykroczeń

²⁷ V. Konarska-Wrzosek, *Komentarz do art. 181 k.k.s.*, [w:] I. Zgoliński (red.), op. cit., s. 1042.

i *de facto* przynależy do prawa wykroczeń, aczkolwiek słuszne jest zapatrywanie, że egzystuje między przestępstwami i wykroczeniami²⁸. Ma z założenia służyć rozwiązywaniu problemów dotyczących tzw. typów przepołówionych i dotyczy szczególnego przypadku zbiegu wykroczeń, a zatem jest *lex specialis* w odniesieniu do art. 9 § 2 k.w. Znajduje natomiast zastosowanie do tych wypadków, które wykraczają poza zakres „tradycyjnego” unormowania czynu ciągłego, będącego instytucją prawa karnego materialnego. Zdecydowanie bardziej przystaje jednak do konstrukcji ciągu (w tym wypadku wykroczeń) niż do przestępstwa ciągłego. Zachowania objęte klamrą art. 12 § 2 k.k., samoistnie stanowiące przecież odrębne wykroczenia, wiodą do przyjęcia przez sąd odpowiedzialności karnej „jak za jedno przestępstwo”. Wskazana konstrukcja normatywna jest niewątpliwie wysoce ułomna. Nie jest to jednak dostateczne uzasadnienie dla jej pomijania. Za tym stanowiskiem przemawiają nadto względy aksjologiczne, gdyż wielokrotność kolizji z prawem jawi się jako zachowanie bardziej szkodliwe społecznie, nawet gdy dotyczy wykroczeń. Projektodawca zbyt pobieżnie przemyślał wdrożenie tego typu rozwiązania do porządku prawnego i stąd wynikają doktrynalne problemy natury interpretacyjnej oraz praktyczne w jej stosowaniu (podobna uwaga aktualizuje się względem art. 10a k.w.). Pewnym antidotum powodującym niwelację tychże mankamentów mogłaby okazać się modyfikacja przepisu art. 12 § 2 k.k. z uwzględnieniem *expressis verbis*, iż czyny nim objęte nadal pozostają wykroczeniami, lecz pozostającymi w ciągu i zmiana kodeksowej lokalizacji tej konstrukcji poprzez przeniesienie jej w obręb art. 91 k.k. Jako zasadne jawi się przy okazji doprecyzowanie kategorii „umyślnych wykroczeń przeciwko mieniu”. Nie zmienia to natomiast faktu, że *de lege lata* wcześniejsze osądzenie czynu jako pojedynczego wykroczenia, względnie zakończenie postępowania wykroczeniowego poprzez przyjęcie przez sprawcę mandatu nie są przeszkodami skazania w warunkach z art. 12 § 2 k.k.²⁹, za czym przemawiają wyraźne racje aksjologiczne.

Przepis art. 10a k.w. przewiduje natomiast określone modyfikacje w zakresie wykonania kar i środków karnych, oparte na prawnokarnej redukcji. Racjonalizuje w pewien sposób odpowiedzialność sprawcy. Z wielu zachowań o statusie umyślnych wykroczeń przeciwko mieniu pozwala wykreować jeden „kompleks”, który podlega łącznej ocenie przez sąd. Przepis ten jest zredagowany niefortunnie. Z wzajemnej relacji art. 10a § 1 k.w. i art. 12 § 2 k.k. wynika konieczność przypisania sprawcy odpowiedzialności karnej z tytułu przestępstwa również za pozostające w ciągu umyślne wykroczenia przeciwko mieniu, z jednoczesnym zaliczeniem kar lub środków karnych, wymierzonych za nie, o ile z innymi wykroczeniami, ze względu na łączną wartość mienia,

²⁸ M. Kulik, *Komentarz do art. 12 k.k.*, [w:] M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, 2022, Lex.

²⁹ J. Kluza, *op. cit.*

jeżeli wspólnie wyczerpują znamiona przestępstwa. Wywołuje to taki skutek, że faktycznie nie dochodzi do podwójnego czy też odrębnego ukarania, gdyż łagodniejsza kara (bądź środek karny) podlega zaliczeniu na poczet sankcji surowszej. Rozwiązanie to, w swym całokształcie, jest równocześnie wydatnie zbliżone do instytucji idealnego zbiegu funkcjonującego na gruncie prawa karnego skarbowego.

Wykaz literatury

- Bojarski T., *Komentarz do art. 10a k.w.*, [w:] T. Bojarski, A. Michalska-Warias, P. Kozłowska, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, 2024, Lex.
- Gałązka M., *Komentarz do art. 12 k.k.*, [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, 2024, Legalis.
- Giezek J., Kardas P., *Nowe uregulowania ciągłości popełnienia przestępstwa i wykroczenia (art. 12 § 2 kodeksu karnego i art. 10a kodeksu wykroczeń)*, „Palestra” 2019, nr 1–2.
- Grzesik M., *Czyn ciągły i inne mechanizmy redukcyjne w przypadku jednoczynowego zbiegu przestępstwa z wykroczeniem*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2019, z. 4.
- Kardas P., *Problem reakcji na tzw. czyny przepołowione w świetle ciągłości popełnienia przestępstwa, konstrukcji idealnego zbiegu czynów karalnych oraz zasady ne bis in idem*, „Prokuratura i Prawo” 2018, nr 3.
- Kluza J., *Zasada ne bis in idem a art. 10a Kodeksu wykroczeń. Uwagi na tle wyroku Sądu Najwyższego z 18.05.2017 r., IV KK 447/16*, 2022, Legalis.
- Konarska-Wrzosek V., *Komentarz do art. 8 k.k.s.*, [w:] I. Zgoliński (red.), *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Konarska-Wrzosek V., *Komentarz do art. 181 k.k.s.*, [w:] I. Zgoliński (red.), *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Kulik M., *Komentarz do art. 10a k.w.*, [w:] P. Daniluk (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, 2023, Legalis.
- Kulik M., *Komentarz do art. 12 k.k.*, [w:] M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, 2022, Lex.
- Kulik M., *Zbieg przepisów ustawy i zbieg wykroczeń, kwestia ciągłości czynu*, [w:] P. Daniluk (red.), *Reforma prawa wykroczeń*, t. 1, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Lachowski J., *Komentarz do art. 12 k.k.*, [w:] V. Konarska-Wrzosek (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, 2023, Lex.
- Lewiński J., *Komentarz do kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia z 2001 r.*, LexisNexis, Warszawa 2022.
- Pohl Ł., *Komentarz do art. 12 k.k.*, [w:] R.A. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, 2023, Legalis.
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw, Sejm VIII kadencji, druk nr 2557, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2557>.
- Sychta K., *Glosa do postanowienia SN z dnia 29 stycznia 2004r., I KZP 40/03*, „Przełąd Sądowy” 2006, nr 3.
- Światłowski A., *Jedna czy wiele procedur karnych*, Arche, Sopot 2008.

Summary

Continuous act and series of offences. The provisions of Art. 12 § 2 of the Criminal Code in conjunction with Art. 10a of the Code of Administrative Offences

Keywords: criminal law, concurrence of offences, continuing offence, sequence of offences, *ne bis in idem* principle.

The article constitutes an analysis of the confluence of offences which has been included in the framework of a continuous offence in Article 12 § 2 of the Penal Code and its relation to the mechanism of reduction of penal sanctions provided for in Article 10a of the Penal Code. Both legal solutions have been appropriately interpreted taking into account the prohibition of *ne bis in idem* and the similarity with the ideal concurrence functioning in the Fiscal Penal Code. The article concludes with the thesis that prior adjudication of an act as a single offence or termination of a misdemeanour proceeding by acceptance of a ticket by the offender do not constitute obstacles to conviction under the conditions of Article 12 § 2 of the Penal Code.

Jakub Jan Zięty

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-1243-3394

jakub.ziety@uwm.edu.pl

Przesłanki i tryb dochodzenia roszczenia o wypłatę świadczenia z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy

Świadczenie z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy przebywającym na terytorium RP w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium Ukrainy jest jednym z rodzajów wsparcia, jakie przewidują przepisy ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa¹. Ustawodawca – poza art. 13 u.p.o.u. oraz rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie maksymalnej wysokości świadczenia pieniężnego przysługującego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy oraz warunków przyznawania tego świadczenia i przedłużania jego wypłaty² – nie wskazał innych warunków przyznania świadczenia. Za przykład mogą posłużyć kwestie dokumentowania wydatków czy zakres, w jakim wnioskodawca musi zapewnić zakwaterowanie i wyżywienie. Przywołane akty normatywne wskazują na charakter prawnego świadczenia, który może wpłynąć na sposób rozstrzygania sporów. Te wątpliwości wymagają wyjaśnienia, nawet gdy sama regulacja zostanie uchylona, czy spory o wypłatę czy jej zwrot mogą dalej występować. W niniejszym artykule, z uwagi na ograniczenia redakcyjne, zostaną podjęte zagadnienia dotyczące charakteru prawnego i przesłanek wypłaty świadczenia³.

¹ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 167 z późn. zm., dalej jako u.p.o.u.

² T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1381, dalej jako rozporządzenie.

³ W zakresie stanowiska autora w odniesieniu do dopuszczalności i trybu dochodzenia roszczeń o zwrot wypłaconego nienależnie świadczenia szerzej zob. J.J. Zięty, *Dopuszczalność i tryb dochodzenia roszczeń o zwrot wypłaconego nienależnie świadczenia z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy przebywającym na terenie RP w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium Ukrainy*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 11, s. 33–46.

Charakter prawny świadczenia pieniężnego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy

Ustawodawca nie określił wprost charakteru prawnego świadczenia pieniężnego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy. W doktrynie pojawił się pogląd o jego cywilnoprawnym charakterze⁴. Z uwagi na brak szerszego uzasadnienia tego stanowiska polemika z nim jest utrudniona. Być może pogląd ten ma związek z oddaniem sporów o jego wypłatę pod jurysdykcję sądów powszechnych. Jednak taki argument nie może być przesądzający, bowiem przepis ten ma charakter procesowy, nie materialny.

Charakter prawny świadczenia może wynikać z charakteru relacji jaki łączy wnioskodawcę z państwem. Z chwilą gdy uprawniony złoży wniosek o wypłatę świadczenia, między nim a państwem (w imieniu którego działa właściwy organ) powstaje relacja stanowiąca stosunek prawny. Może on mieć charakter cywilnoprawny lub publicznoprawny. Kwalifikacja do rodzaju stosunku może nastąpić ze względu na cechy relacji pomiędzy jego podmiotami. Stosunkiem cywilnoprawnym jest taki stosunek prawny, który cechuje się równością formalną stron, autonomią woli stron i przyznaniem prawa podmiotowego. Natomiast stosunek publicznoprawny charakteryzują się brakiem równorzędności podmiotów w nich uczestniczących i władczą metodą regulacji. W tym stosunku występuje podporządkowanie w granicach wyznaczonych prawem objętych nimi jednostek organom wyposażonym we władztwo publiczne. Podstawą kształtowania takich stosunków są przepisy powszechnie obowiązujące, a nie wola stron, jak w przypadku umów⁵. Władcza metoda regulacji stosunków prawnych związana jest z tzw. władztwem administracyjnym, odnoszącym się do układu stosunków między podmiotami stosunku prawnego. Stosunki te wyróżnia cecha nierównorzędności stron związana z nadrzędnością organu administracyjnego jako reprezentanta interesu państwowego nad pozostałymi uczestnikami reprezentującymi interesy indywidualne⁶. Brak równorzędności stron skutkuje tym, że organ administracyjny jest uprawniony lub zobowiązany do wydania aktu, który autorytarnie skonkretyzuje uprawnienia lub obowiązki drugiej strony oraz zapewni ich wykonalność, natomiast strona powinna się temu aktowi podporządkować⁷. Władczy charakter stosunku prawnego wynikać będzie z treści przepisów regulujących świadczenie

⁴ T. Kosicki, *Czy nienależnie pobrane świadczenie za zakwaterowanie i wyżywienie można rozłożyć na raty na wniosek świadczeniobiorcy?*, 2022, Lex.

⁵ Por. uwagi na gruncie art. 60 ustawy o finansach publicznych, dotyczący niepodatkowych należności publicznoprawnych o charakterze niepodatkowym – P. Majka, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2021, Lex, art. 60.

⁶ Ibidem.

⁷ J. Filipek, *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1974, nr 65, s. 10.

oraz decydować o publicznoprawnym trybie wymiaru, poboru oraz egzekucji należności. Należy podkreślić, że nie będzie konieczne, aby dochodzenie tej należności wymagało zawsze wydania decyzji administracyjnej.

W przypadku przepisów regulujących świadczenie pieniężne z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy strony nie mogą swobodnie wybrać, czy zawrą stosunek prawny, czy też nie. Za uznaniem relacji między wnioskodawcą a państwem za stosunek publicznoprawny przemawia: 1) stosunek ten powstaje z mocy prawa, z chwilą gdy osoba, chcąc uzyskać świadczenie, dokona wymaganej prawem czynności (np. poprzez złożenie wniosku o wypłatę, złożenie deklaracji); 2) treść powstałego stosunku określają przepisy bezwzględnie obowiązujące (warunki uzyskania refundacji, ustalenie jej wysokości, sposób wypłaty, sposób kontroli); 3) strony tego stosunku mają ograniczone możliwości kształtowania jego treści (w tym zakresie są pozbawione możliwości swobody charakterystycznej dla prawa cywilnego – art. 353¹ Kodeksu cywilnego; brak też możliwości wyboru podmiotu, z którym będzie on nawiązany); 4) cel wypłaty świadczenia z budżetu państwa, dotyczy zadania publicznego⁸. Na przyjętą kwalifikację stosunku łączącego wnioskodawcę z państwem nie wpływa fakt, że rozpoznanie wniosku nie kończy się wydaniem decyzji administracyjnej, ale innym aktem stanowiącym czynność materialno-techniczną⁹. Jest to akt władczy którym organ działający w imieniu państwa rozstrzyga o przyznaniu lub odmowie świadczenia¹⁰. Tym samym

⁸ Odnośnie do kwestii dotacyjnych zob. A. Ostrowska, *Samodzielność samorządu terytorialnego w zakresie udzielania dotacji – wnioski de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 11, s. 49–50.

⁹ Szerzej na gruncie stosunku dotacyjnego zob. J.J. Zięty, *Określenie terminu wymagalności opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego. Glosa do wyroku NSA z 23.09.2020 r., sygn. akt I OSK 985/20 (glosa krytyczna)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 7, s. 61–67; S. Gajewski, *Sądowoadministracyjna kontrola udzielania dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 90 ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty, „Finanse Komunalne” 2015, nr 4, s. 55–56; R. Suwaj, *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r. (sygn. akt II GSK 521/12)*, „Zeszyty Naukowe Sądowictwa Administracyjnego” 2014, nr 5, s. 144. Mimo że ustawodawca wyłączył stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, nie oznacza, iż wypłata lub jej odmowa nie stanowi czynności materialno-technicznej. W doktrynie wskazano pogląd, że przyznanie lub odmowa przyznania świadczenia następuje w drodze czynności faktycznej o charakterze cywilno-prawnym, a strona niezadowolona z jej realizacji winna wystąpić ze stosownym powództwem do sądu powszechnego – zob. J. Martyniuk-Placha, [w:] P. Drebnkowski (red.), *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy. Komentarz z wzorami dotyczącymi pobytu, dostępu do rynku pracy, świadczeń społecznych, edukacji i opieki zdrowotnej*, 2022, Legalis, art. 13. Jednak pogląd ten wydaje się być błędny, bowiem z samego faktu poddania sporu rozstrzygnięciu przez sąd cywilny nie można wnosić, iż czynność ta ma charakter cywilnoprawny. Ustawodawca zna wiele przypadków, gdy mimo oddania sporu pod rozstrzygnięcie sądów powszechnych, czynność może mieć charakter aktu administracyjnego, w tym w formie czynności materialno-technicznej. Jak się wydaje, właśnie tak ustawodawca ukształtował charakter czynności odmowy lub przyznania świadczenia.*

¹⁰ Relacja między wnioskodawcą a państwem, ukształtowana przez u.p.o.u., przypomina stosunek prawny powstały na gruncie dotacji oświatowych wypłacanych placówkom oświatowym pod rządami ustawy Prawo oświatowe. Różniącą między stanem faktycznym polega na tym,

relacji tej ustawodawca nadał cechy stosunku publicznoprawnego, nie zaś cywilnoprawnego. Do tego stosunku będą stosowane przepisy prawa publicznego. W zakresie pomocniczym mogą być stosowane przepisy cywilne. Odpowiednie stosowanie przepisów ma na celu rozwiązanie, konkretnego stanu faktycznego między stronami stosunku. Jednak odpowiednie stosowanie nie dotyczy wszystkich wyłącznie relacji wynikających bezpośrednio z tego stosunku.

Ocena charakteru świadczenia będzie determinowana charakterem publicznoprawnej relacji łączącej wnioskodawcę z podmiotem wypłacającym. Należy jej więc dokonać na podstawie przepisów prawa publicznego, w szczególności ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹. Ustalenie charakteru prawnego można oprzeć na ustawowym podziale na należności o charakterze publicznoprawnym oraz należności o charakterze prywatnoprawnym. Podstawą powstania należności publicznoprawnych są te zdarzenia prawne, których formę oraz skutki prawne określają normy prawa publicznego¹². Należności o charakterze cywilnoprawnych to takie, których podstawą są czynności cywilnoprawne. Do tej kategorii nie zalicza się należności wskazanych w art. 60 u.f.p. oraz tych, które spełniają cechy wymienione w tym przepisie¹³. Warto zaznaczyć, że w doktrynie uznaje się, iż zdarzenia będące podstawą powstania należności publicznoprawnych mogą mieć zarówno postać działań władczych (akty administracyjne), jak i niewładczych (brak aktu administracyjnego)¹⁴. W przypadku działań niewładczych nie występuje akt administracyjny rozstrzygający o prawach i obowiązkach strony (wnioskodawcy). Dlatego w doktrynie wskazuje się na możliwość istnienia form publicznoprawnych działań jednostek sektora finansów publicznych bez elementu władczego. Jednak w tym wypadku dla uznania, że należność ma charakter

że dotacja oświatowa wypłacana jest na przyszłość, zaś świadczenie pieniężne stanowi refundację poniesionych przez wnioskodawcę kosztów. Stosunek dotacyjny ma charakter publicznoprawny, więc co do zasady należy do niego stosować przepisy prawa publicznego. Natomiast w przypadku gdy przepisy publiczne nie regulują danej kwestii, to odpowiednio należałoby stosować przepis prawa cywilnego. Odpowiednie stosowanie przepisów ma na celu rozwiązanie konkretnego stanu faktycznego między stronami stosunku, jednak odpowiednie stosowanie nie dotyczy wszystkich wyłącznie relacji wynikających bezpośrednio z tego stosunku. Analogicznie do stosunku dotacyjnego, stosunek powstały między wnioskodawcą a państwem na te art. 13 u.p.o.u. przybiera również charakter stosunku publicznoprawnego, który możemy nazwać swoistym stosunkiem refundacyjnym.

¹¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 z późn. zm.), dalej jako u.f.p.

¹² E. Kowalska, [w:] A. Mikos-Sitek (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2024, Legalis, art. 60.

¹³ Ibidem, art. 55.

¹⁴ Ibidem, art. 60; A. Habuda, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Wrocław 2006, s. 40–45; T. Kuta, *Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, Wrocław 1963; A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001, s. 265.

publicznoprawny, czynności stanowiąca podstawę jego powstania oraz ich skutki finansowe regulowane muszą być normami prawa publicznego¹⁵.

Podstawowe kategorie dochodów zostały wymienione w art. 60 u.f.p. Nie tworzy on jednak katalogu zamkniętego. Środki, które spełniają wskazane w tym przepisie cechy, będą miały charakter niepodatkowych należności budżetu państwa¹⁶. Warto dodać, że należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym stanowią rodzaj środków publicznych¹⁷. Zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 3 pkt 8 Ordynacji podatkowej¹⁸ są to niebędące podatkami i opłatami należności stanowiące dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publicznoprawnych. W doktrynie wskazuje się, że przez stosunki publicznoprawne należy rozumieć istnienie pewnych relacji między co najmniej dwoma podmiotami, pewnych uprawnień i obowiązków wynikających z określonych norm prawnych, co oznacza, że do tych należności powinno się zaliczyć należności, których obowiązek ponoszenia stanowi realizację przepisów prawa, a nie jest wynikiem naruszenia tych przepisów¹⁹. Jeżeli więc świadczenie wynika ze stosunków publicznoprawnych, a nie jest podatkiem lub opłatą i spełnia cechy wskazane w art. 60 u.f.p., będzie można je zakwalifikować do kategorii niepodatkowych należności budżetowych²⁰. Dlatego też wypłacone świadczenia będą miały charakter środków publicznych, zaś w przypadku konieczności ich zwrotu będą mogły być zakwalifikowane do wymienionej wyżej kategorii.

¹⁵ E. Kowalska, [w:] A. Mikos-Sitek (red.), op. cit., art. 60.

¹⁶ „Należność” w języku potocznym oznacza określoną sumę pieniężną, którą należy komuś wypłacić – zob. L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 138. Na gruncie prawa finansów publicznych termin „należność” jest związany ze środkami publicznymi. Jest on również związany z gospodarką budżetową (jako dochodów budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego). Należność powinna wynikać z tytułów publicznoprawnych – tak: E. Kowalczyk, [w:] A. Mikos-Sitek (red.), op. cit., art. 60.

¹⁷ E. Kowalczyk, [w:] A. Mikos-Sitek (red.), op. cit., art. 60.

¹⁸ Przepisy u.f.p. powołują się na pojęcie niepodatkowych należności budżetu zdefiniowane w przepisach ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2383 z późn. zm.).

¹⁹ M. Popławski, [w:] L. Etel (red.), *Ordynacja podatkowa*, t. 1: *Zobowiązania podatkowe. Art. 1–119zzk. Komentarz aktualizowany*, 2024, Lex, art. 3.

²⁰ Przepisy u.f.p. posługują się także pojęciem należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny (np. art. 55 u.f.p.). W doktrynie uznaje się, że należności te są elementem dochodów publicznych, enumeratywnie wymienionych w art. 5 ust. 2 pkt 4 u.f.p. Zgodnie z tym przepisem do tego typu należności pieniężnych będą należały w szczególności dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych, w tym: a) wpływy z umów najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze (np. umowy użytkowania, użytkowania wieczystego), b) odsetki od środków na rachunkach bankowych, c) odsetki od udzielonych pożyczek i od posiadanych papierów wartościowych, d) dywidendy z tytułu posiadanych praw majątkowych. W doktrynie termin „należności cywilnoprawne. Zob. S. Presnarowicz, [w:] E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2013, s. 257, art. 55 oraz idem, [w:] E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2010, s. 201, art. 55.

Warunki uzyskania świadczenia przez wnioskodawcę

Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.p.o.u. świadczenie pieniężne z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy wypłacane jest podmiotowi (wnioskodawcy), który poniósł koszty zakwaterowania i wyżywienia obywateli Ukrainy²¹. Zatem podmiot ubiegający się o wypłatę świadczenia powinien spełnić następujące warunki: zapewnić wyżywienie i zakwaterowanie, pokryć koszty wyżywienia i zakwaterowania oraz zapewnić wyżywienie i zakwaterowania obywatelom Ukrainy spełniającym warunki ustawowe, 4) złożyć wniosek o wypłatę świadczenia. Z chwilą złożenia wniosku powstaje między wnioskodawcą a państwem relacja, którą możemy określić mianem stosunku publicznoprawnego. W wyniku złożenia wniosku wyznaczony przepisami organ: 1) prowadzi sprawę; 2) wzywa do uzupełnienia wniosku i ewentualnie pozostawia wniosek bez rozpoznania; 3) przeprowadza weryfikacje danych zawartych we wniosku o wypłatę świadczenia; 4) przyznaje lub odmawia przyznania świadczenia; 5) bierze udział w postępowaniach wywołanych odmową udzielenia świadczenia lub pozostawienia wniosku bez rozpoznania²²; 6) zweryfikuje podstawy wypłaty i ewentualnie żąda zwrotu wypłaconego niezgodnie z warunkami świadczenia²³. W tym miejscu należy wskazać, że: 1) świadczenie jest finansowane z budżetu państwa; 2) postępowanie dotyczące wypłaty jest prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego jako organy wykonujące zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej; 3) wypłacone środki służą realizacji zadania publicznego określonego w u.p.o.u.; 4) warunki, które należy spełnić, aby uzyskać środki, określają przepisy mające charakter publicznoprawny (ustawa i rozporządzenie). Przy tak ustalonych warunkach jego wypłaty mamy do czynienia z pokryciem przez państwo poniesionych przez wnioskodawcę kosztów realizacji zadania publicznego (które państwo uznało za swoje). Koszty te jednak zwracane są w wysokości stanowiącej iloczyn dni zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia oraz zryczałtowanej kwoty zwrotu tych kosztów. Czas, za jaki państwo zdecydowało się dokonać zwrotu kosztów, jest określony maksymalną liczbą dni, choć ustawodawca przewidział możliwość wydłużenia tego okresu po spełnieniu

²¹ Ustawodawca nie przesądził, że wnioskodawcą musi być właściciel nieruchomości, w której zapewniono zakwaterowanie. Wnioskodawca, na zasadach Kodeksu cywilnego, powinien mieć co najmniej możliwość dysponowania przedmiotową nieruchomością w celu jej udostępnienia obywatelom Ukrainy. Z reguły podstawą takiego uprawnienia mogą być umowy cywilnoprawne (najem, dzierżawa), jak również umowy służebności. Podstaw dysponowania można poszukiwać również w samoistnym posiadaniu.

²² Zgodnie z art. 13 ust. 1b u.p.o.u. w przypadku odmowy wypłaty świadczenia spór w tym zakresie rozstrzygają sądy powszechne. Ustawodawca jedna nie rozstrzygnął, w jakim trybie mają być rozpoznawane inne niż odmowa wypłaty sprawy, np. pozostawienie wniosku bez rozpoznania, przywrócenie terminu na wniesienie wniosku itp.

²³ O zakresie podstaw i trybie żądania zwrotu wypłaconego niezgodnie z ustawowymi warunkami świadczenia w dalszej części artykułu.

określonej w przepisach przesłanki, która niestety jest niedookreślona i wymaga indywidualizacji dla każdego przypadku.

Przepisy regulujące tryb przyznania i wypłaty świadczenia pieniężnego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy

W odniesieniu do postępowania dotyczącego wypłaty świadczenia ustawodawca wyłączył formę decyzji jako kształtującej uprawnienie do otrzymania świadczenia. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej jako k.p.a.) nie będą stosowane również do postępowania w sprawie ich wypłaty. Przyznanie lub odmowa przyznania świadczenia następowała zatem w trybie czynności materialnoteczniczych, zaś sam spór o wypłatę roszczenia ustawodawca oddał pod rozstrzygnięcie sądom cywilnym. Jednak nawet wskazanie kognicji sądów cywilnych nie zmienia charakteru samego świadczenia, natomiast czyni koniecznym przez strony skorzystania z przepisów postępowania przed sądami cywilnymi w celu dowodzenia swoich twierdzeń²⁴. Na tle sporów o wypłatę świadczenia ustawodawca w sposób wyłączny określił legitymacje bierną w toku procesu o zapłatę²⁵. Pozwanym może być wyłącznie gmina, która odmówiła wypłaty roszczenia. Tym samym cały ciężar postępowania został przekierowany przez ustawodawcę na podmiot realizujący zadanie z zakresu administracji rządowej. Należy mieć jedynie nadzieję, że Skarb Państwa w osobie wojewody, w przypadku przegranej przez gminę sprawy, dokona zwiększenia przekazanych środków na pokrycie dodatkowych wypłat, a nie odmówi z uwagi na niewłaściwie wykonane zadanie przez wypłacającego. Należy wskazać, że zgodnie z przepisami sąd powszechny jest właściwy jedynie w zakresie odmowy wypłaty świadczenia. Jeżeli taka odmowa nie zostanie wydana, to zaistnieje przeszkoda do rozpoznania powództwa.

Ustawodawca w treści art. 13 ust. 1f u.p.o.u. wskazał, że w przypadku złożenia wniosku po terminie wskazanym w ustawie wniosek taki nie podlega rozpoznaniu. Jednak tak sformułowany przepis, który zapewne w założeniu miał kształtować instytucję terminu zawitego, nie przesądza o takim charakterze terminu. Co więcej, ustawodawca wyłączył stosowanie przepisów k.p.a. jedynie do postępowania w sprawie przyznania świadczenia. W konsekwencji

²⁴ W tym miejscu jedynie na marginesie należy zwrócić uwagę, że odmienny może być charakter roszczenia dochodzonego przed sądem, który jest uzależniony od sposobu w jaki sformułuje je powód. W przypadku dochodzenia świadczenia będzie miało charakter publicznoprawny, natomiast w przypadku dochodzenia kwoty odpowiadającej temu świadczeniu może ono mieć charakter cywilnoprawny.

²⁵ Jednak już takiej legitymacji biernej ustawodawca nie określił dla roszczeń o innym charakterze, np. dla roszczeń odszkodowawczych, odpowiadających kwocie niewypłaconego świadczenia.

do wszystkich innych postępowań pobocznych będzie możliwe zastosowanie przepisów k.p.a. Takim przykładem jest pozostawienie sprawy bez rozpoznania. Ustawodawca stworzył *sui generis* zasady pozostawienia sprawy bez rozpoznania wzorowane na przepisach k.p.a. Organ, pozostawiając wniosek bez rozpoznania, kończy swoje postępowanie. Spór w tym wypadku nie może jednak zostać skierowany w trybie art. 13 ust. 1b u.p.o.u., bowiem powództwo na podstawie tego przepisu przysługuje wyłącznie od odmowy wypłaty świadczenia, nie zaś w przypadku pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Spory te w odniesieniu do kontroli prawidłowości pozostawienia wniosku bez rozpoznania, a nawet przywrócenia terminu na jego wniesienie, będzie można poddawać bezpośrednio kontroli sądów administracyjnych²⁶. Te z kolei będą mogły weryfikować działania organu administracji w odniesieniu do prawidłowości czynności pozostawienia wniosku bez rozpoznania jako inną czynność w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁷. Tym samym w sposób zapewne niezamierzony powstał galimatias proceduralny. Nie jest jeszcze powiedziane, że sądy administracyjne nie dojdą do przekonania, iż termin wskazany w art. 13 ust. 1f u.p.o.u. jest wyłącznie terminem instrukcyjnym i może podlegać przywróceniu na wniosek zainteresowanego. Innym rozwiązaniem – i to chyba proceduralnie jeszcze mniej pożądanym – byłoby pójście w kierunku postępowania cywilnego o odszkodowanie za brak wypłacenia świadczenia, czyli analogicznie jak w przypadku dotacji oświatowych. Zatem sądy i praktyka otrzymały od ustawodawcy kolejny problem do rozwiązania.

Z przyjętego charakteru świadczenia oraz z wprowadzenia art. 13 ust. 4 u.p.o.u. wynikają także określone konsekwencje prawne związane z procedurą postępowania. Zgodnie z wymienionym przepisem do egzekucji nie stosuje się przepisów k.p.c. i postępowania egzekucyjnego w administracji. Takie wyłączenie w praktyce pozbawia zwycięskiego powoda (osobę, której odmówiono wypłaty świadczenia) możliwości jej wyegzekwowania. Można mieć wątpliwości, czy wyłączenie takie jest zgodne z Konstytucją RP. Pozbawia bowiem powoda, który wygrał proces, możliwości przymusowego zaspokojenia swojego roszczenia.

Okres wypłaty świadczenia i jego wysokość

Świadczenie wypłacane jest wnioskodawcy za okres wskazany w u.p.o.u., tj. nie dłużej niż za okres 120 dni od dnia przybycia obywatela Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Co istotne, okres wypłaty świadczenia

²⁶ Z podobnym postępowaniem hybrydowym mieliśmy już do czynienia w przypadku postępowania wywołanego aktualizacją opłat za użytkowanie wieczyste.

²⁷ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 935 z późn. zm.

może być przedłużony w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Ustawodawca nie wskazuje nawet przypadkowych sytuacji, w których można byłoby wydłużyć podany termin. O ile sformułowanie uzasadniony i przypadek nie nastrocza większych problemów, to kluczowa staje się interpretacja słowa „szczególnie” (jedynie „w szczególnie uzasadnionym przypadku” termin wypłaty świadczenia może ulec wydłużeniu). Zgodnie z definicją zawartą w *Słowniku języka polskiego PWN* „szczególny” oznacza ‘niezwykły, wyjątkowy’²⁸. Tym samym przypadek szczególny to nie taki, który jest zdecydowanie odmienny od innych, zatem musi wystąpić znaczna katagoryczna różnica między danym przypadkiem a pozostałymi²⁹. Być może należałoby tutaj odnosić się do kategorii zdarzeń losowych, chociażby ciężkiej choroby, która uniemożliwia podjęcie pracy, czy innych przyczyn uniemożliwiających takie czynności. W pozostałych przypadkach nie powinno nadużywać się możliwości wydłużenia tego terminu. Świadczenie może być wypłacone również w przypadku gdy wniosek obejmuje kilka okresów, między którymi istniała przerwa. „Wójt gminy może zatem przyznać i wypłacić świadczenie za okres 74 dni – mimo 1,5-miesięcznej przerwy między wskazanymi we wniosku okresami, w których wnioskodawca zapewnił obywatelce Ukrainy na własny koszt zakwaterowanie i wyżywienie (oczywiście przy zachowaniu innych warunków)”³⁰.

Ważne jest również wskazanie, że świadczenie posiada zryczałtowaną wysokość – niezależnie więc od wysokości zapewnienia środków i zakwaterowania oraz poniesionych na nie kosztów wnioskodawca otrzyma wyłącznie świadczenie w wysokości odpowiadającej sumie dni i kwoty 40 zł. Jest to jedyne roszczenie, jaki może przysługiwać wnioskodawcy, bowiem inne roszczenia zostały wyłączone poprzez art. 13 ust. 1c u.p.o.u. Może to stanowić pokusę do kwestionowania delegacji do ustalenia wysokości roszczenia. W doktrynie bowiem wskazuje się, że określenie tej wielkości powinno nastąpić w drodze ustawowej, nie zaś aktu podstawowego. Jeżeli więc przyjąć taką interpretację, to sąd powszechny mógłby pominąć treść rozporządzenia w tym zakresie i orzec o przyznaniu świadczenia w wysokości faktycznie poniesionych kosztów przez wnioskodawcę. Taka interpretacja, choć możliwa, powinna jednak zwrócić uwagę ustawodawcy na technikę legislacyjną wprowadzonego aktu prawnego.

²⁸ *Słownik języka polskiego PWN*, hasło: szczególny, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/szczeg%C3%B3lny.html> (data dostępu: 11.05.2024).

²⁹ T. Klyta, *Jak wypłacać świadczenia 40 zł za udzielenie schronienia Ukraincom? Kancelaria wyjaśnia*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/finanse/jak-wyplacac-swadczenia-40-zl-za-udzielenie-schronienia-ukraincom-kancelaria-wyjasnia,367311.html> (data dostępu: 11.05.2024).

³⁰ P. Walczak, *Świadczenie z tytułu pomocy obywatelowi Ukrainy a zapewnienie zakwaterowania na własny koszt*, 2024, Legalis.

Przesłanki wypłaty świadczenia pieniężnego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy

Przesłanki wypłaty świadczenia dla podmiotów zapewniających zakwaterowanie i wyżywienie obywatelom Ukrainy zostały określone w zasadzie wyłącznie w art. 13 u.p.o.u. Zgodnie z nim podmiotowi, który zapewni na własny koszt zakwaterowanie i wyżywienie obywatelom Ukrainy, może być przyznane na jego wniosek świadczenie pieniężne z tego tytułu nie dłużej niż za okres 120 dni od dnia przybycia obywatela Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Okres ten może być przedłużony w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Zapewnienie zakwaterowania i wyżywienia musi dotyczyć obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa, oraz obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka, którzy wraz z najbliższą rodziną z powodu tych działań wojennych przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawodawca za obywatela Ukrainy w rozumieniu przepisów u.p.o.u. uznaje również nieposiadającego obywatelstwa ukraińskiego małżonka obywatela Ukrainy, o ile przybył on na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa i nie jest obywatelem polskim ani obywatelem innego niż Rzeczypospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Ukształtowanie treści art. 13 u.p.o.u. oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie maksymalnej wysokości świadczenia pieniężnego przysługującego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy oraz warunków przyznawania tego świadczenia i przedłużania jego wypłaty (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1381), w którym użyto sformułowania, iż świadczenie jest przyznawane na podstawie wniosku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy, za okres faktycznego zapewniania zakwaterowania i wyżywienia wskazany we wniosku, świadczą o sposobie rozumienia dyspozycji wymienionych przepisów. Wnioskodawca, oprócz faktu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy, musi je zapewnić „na własny koszt”. Warunkiem wystąpienia o świadczenie pieniężne jest zapewnienie na własny koszt zakwaterowania i wyżywienia ww. cudzoziemcom. Z przepisu jednoznacznie wynika, że należy na własny koszt zapewnić zakwaterowanie i wyżywienie jednocześnie, co oznacza, iż zapewnienie tylko zakwaterowania lub jedynie wyżywienia nie uprawnia do wystąpienia z wnioskiem o świadczenie pieniężne³¹.

³¹ Zob. E. Kacprzak-Szymańska, [w:] W.A. Klaus (red.), *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, 2022, Lex, art. 13.

Na mocy § 3 ust. 3 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2022 r. w sprawie maksymalnej wysokości świadczenia pieniężnego przysługującego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i żywienia obywatelom Ukrainy oraz warunków przyznawania tego świadczenia i przedłużania jego wypłaty (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1381) upoważnieni pracownicy jednostki organizacyjnej gminy lub gminnej osoby prawnej mają prawo weryfikacji warunków zakwaterowania oraz żywienia i od wyników tej weryfikacji może być uzależnione przyznanie i wypłata świadczenia. Świadczenie nie przysługuje, jeżeli warunki zakwaterowania i żywienia zagrażają życiu lub zdrowiu ludzi lub gdy we wniosku podano nieprawdę. Weryfikacja wniosku nie jest obowiązkowa, jednak rozporządzenie daje taką możliwość. Choć przepisy ww. ustawy i rozporządzenia nie wskazują wprost, jak powinna przebiegać weryfikacja wniosków, to przede wszystkim musi opierać się ona na „skonfrontowaniu” informacji zamieszczonych bądź dołączonych do wniosku z informacjami uzyskanymi od samych obywateli Ukrainy korzystających z rzekomej pomocy. Co prawda nie jest wymagane przedłożenie całości dokumentacji związanej z zakwaterowaniem i żywieniem obywateli Ukrainy, jednakże w sytuacji, w której pracownik socjalny posiada wątpliwości i rozbieżności co do ww. informacji, wydaje się zasadna ich stosowna weryfikacja – adekwatna do okoliczności danej sprawy, co miało miejsce w danej sprawie. Pozwany słusznie wskazał, że w przypadku podmiotu będącego spółką dokumenty potwierdzające poniesienie wydatków stanowią element jej rozliczeń finansowych. Takich kosztów nie mogą ponieść za nią pośrednio lub bezpośrednio inne osoby w tym jej wspólnicy czy osoby trzecie.

Beneficjentami świadczenia mogą być wszystkie podmioty prawa, zarówno osoby fizyczne osoby prawne, jak również jednostki organizacyjne, których ustawodawca przyznał podmiotowość prawną. W doktrynie sformułowano na tym tle również wnioski, że świadczenie może potencjalnie przysługiwać jednostce samorządu terytorialnego lub jej podmiotom prawnym. W przypadku gdyby beneficjentem była bezpośrednio jednostka samorządu terytorialnego, to ewentualne świadczenie mogłoby przysługiwać wyłącznie w zakresie wykraczającym poza obowiązki nałożone przez wojewodę na podstawie art. 12 ust. 10 u.p.o.u.³² W tym ostatnim przypadku chodzi o wykonywanie polecenia wojewody w zakresie zapewnienia zakwaterowania i żywienia, które jest rozliczane na podstawie porozumienia zawieranego z wojewodą, a nie art. 13 u.p.o.u.

Z uwagi na fakt, że wiele podmiotów może być beneficjentami świadczenia, to weryfikacja ewentualnego spełnienia przesłanek może być prowadzona przez

³² P. Walczak, *Świadczenie z tytułu zapewnienia na własny koszt zakwaterowania i żywienia obywatelom Ukrainy*, [w:] W. Lachiewicz, A. Kozłowska, M. Olech, D. Pietrzykowska, G. Pochopień, Ł. Rogowski, P. Walczak, W. Witalec, *Pomoc obywatelom Ukrainy. Zadania samorządu terytorialnego i ich finansowanie*, 2022, Legalis.

organ na podstawie obowiązujących te podmioty przepisów w tym wykonywania przez nich obowiązków z zakresu przepisów ustawy o rachunkowości. Szczególny sposób dokumentowania poniesienia kosztów zakwaterowania i wyżywienia dotyczy spółek handlowych (a zwłaszcza kapitałowych) objętych obowiązkami wynikającymi z przepisów ustawy o rachunkowości, szczególnie prowadzenia pełnej księgowości. Obowiązek stosowania ustawy o rachunkowości spoczywa na powódce zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości. Obowiązek stosowania ustawy o rachunkowości polega w głównej mierze na prowadzeniu ksiąg rachunkowych (handlowych) poprzez dokonywanie w nich stosownych zapisów. Podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej (art. 20 ustawy o rachunkowości). Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 31 ustawy o rachunkowości kosztem jest uprawdopodobnione zmniejszenie w okresie sprawozdawczym korzyści ekonomicznych, o wiarygodnie określonej wartości, w formie zmniejszenia wartości aktywów albo zwiększenia wartości zobowiązań i rezerw, które doprowadzą do zmniejszenia kapitału własnego lub zwiększenia jego niedoboru w inny sposób niż wycofanie środków przez udziałowców lub właścicieli. Wiarygodne określenie wartości korzyści ekonomicznych w postaci zmniejszenia aktywów powinno nastąpić po stronie powódki, stanowić jej *verba legis* własny koszt, a nie koszt członków rodziny podmiotu ubiegającego się o świadczenie i nie koszt innych osób lub podmiotów, np. w ramach zbiórki żywności. Ma to być wiarygodnie określony koszt wnioskującego o przyznanie świadczenia. Również każdy przychód musi mieć swoje potwierdzenie w stosownym dokumencie księgowym, o którym mowa w art. 20 lub 21 ustawy o rachunkowości. Każdy zaś dowód księgowy powinien być rzetelny, tj. zgodny z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentuje, kompletny, zawierający co najmniej dane określone w art. 21 ustawy o rachunkowości, oraz wolny od błędów rachunkowych, co wynika z przepisu art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości. W przeciwnym razie mogłoby to prowadzić do sytuacji, w której podmiot pozyskujący żywność w drodze ofiarności społecznej mógłby zwrócić się o przyznanie przedmiotowego świadczenia i je otrzymać. Przyznanie takiego świadczenia bez wątpienia prowadziłoby do bezpodstawnego wzbogacenia takiego podmiotu w rozumieniu art. 405 Kodeksu cywilnego, ale w znaczeniu cywilnoprawnym. Stad wykładnia przepisów sprowadzająca się do twierdzenia, że wystarczającym do przyznania świadczenia jest złożenie wniosku o jego wypłatę, zmierza do nieracjonalnych rezultatów, a to oznacza, iż jest nieprawidłowa.

Należy pamiętać, że zwrot kosztów nie będzie przysługiwał wnioskodawcy, jeżeli warunki zakwaterowania i wyżywienia zagrażają życiu lub zdrowiu ludzi lub gdy we wniosku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 u.p.o.u., podano nieprawdę (§ 3 ust. 4 rozporządzenia). Mimo że ustawodawca nie wskazał, na czym polega sytuacja, w której warunki zakwaterowania i żywienia zagra-

żają życia lub zdrowiu ludzi, to należałoby wnosić, iż pomieszczenia powinny posiadać możliwość zapewnienia warunków sanitarnych oraz higienicznych.

Podsumowanie

Poddanie sporów o wypłatę świadczenia w przypadku odmowy sądom powszechnym ma, jak wcześniej wskazano, również konsekwencje dla procesu dowodzenia oraz trybu postępowania. Wyłączenie przepisów k.p.a. powoduje, że organ nie musi w toku postępowania i weryfikacji prowadzić postępowania dowodowego w zakresie zgodności ze stanem faktycznym danych zawartych we wniosku o wypłatę. W przypadku gdyby poddać postępowanie regułom k.p.a., organ musiałby prowadzić takie postępowanie i zbierać dowody. W obecnym stanie prawnym oświadczenie złożone w treści wniosku o wypłatę świadczenia nie stanowi dowodu zgodnie z art. 75 § 2 k.p.a. W konsekwencji stanowi jedynie oświadczenie wnioskodawcy, który w toku procesu przed sądem powszechnym musi przedłożyć na zawarte w nim okoliczności dowody. W tym więc zakresie ciężar dowodu – w rozumieniu art. 6 Kodeksu cywilnego – ciąży na wnioskodawcy (powodzie cywilnym). W toku procesu to powód (wnioskodawca) musi udowodnić że spełnił przesłanki wskazane w u.p.o.u., to znaczy, że: 1) zapewnił zakwaterowanie; 2) zapewnił wyżywienie; 3) poniósł koszty zakwaterowania i wyżywienia. Dopiero łączne spełnienie tych wszystkich przesłanek pozwala sądowi na zasądzenie roszczenia na rzecz powoda. Brak któregośkolwiek z tych przesłanek powinien skutkować odmową wypłaty świadczenia, a w konsekwencji również oddaleniem ewentualnego powództwa³³. Ustawodawca nie wskazał, czy roszczenie ulega przedawnieniu w tym wypadku, więc należy wskazać, że jeżeli uznamy je za świadczenie o charakterze cywilnoprawnym, to wobec braku określenia będzie stosować przepisy ogólne Kodeksu cywilnego. Natomiast w przypadku innej kwalifikacji terminów przedawnienia należy poszukiwać w przepisach publicznych. W tym wypadku nieszczęśliwie określony termin wygaśnięcia roszczenia konieczne będzie wskazanie tego terminu.

Wykaz literatury

Drembkowski P. (red.), *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy. Komentarz z wzorami dotyczącymi pobytu, dostępu do rynku pracy, świadczeń społecznych, edukacji i opieki zdrowotnej*, 2022, Legalis.

³³ Tak też w odniesieniu do konieczności łącznego spełnienia przesłanki zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia: P. Walczak, *Świadczenie z tytułu pomocy...*

- Etel L. (red.), *Ordynacja podatkowa*, t. 1: *Zobowiązania podatkowe. Art. 1–119zzk. Komentarz aktualizowany*, 2024, Lex.
- Filipek J., *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1974, nr 65.
- Gajewski S., *Sądowoadministracyjna kontrola udzielania dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 90 ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 4.
- Habuda A., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania „Copernicus”, Wrocław 2006.
- Klaus W.A. (red.), *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, 2022, Lex.
- Klyta T., *Jak wypłacać świadczenia 40 zł za udzielenie schronienia Ukraińcom? Kancelaria wyjaśnia*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/finanse/jak-wyplacac-swadczenia-40-zl-za-udzielenie-schronienia-ukraincom-kancelaria-wyjasnia,367311.html>.
- Kosicki T., *Czy nienależnie pobrane świadczenie za zakwaterowanie i wyżywienie można rozłożyć na raty na wniosek świadczeniobiorcy?*, 2022, Lex.
- Kuta T., *Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1963.
- Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Mikos-Sitek A. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2024, Legalis.
- Ofiarski Z. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2021, Lex.
- Ostrowska A., *Samodzielność samorządu terytorialnego w zakresie udzielania dotacji – wnioski de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 11.
- Ruśkowski E., Salachna J.M. (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2013.
- Ruśkowski E., Salachna J.M. (red.), *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2010.
- Suwaj R., *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r. (sygn. akt II GSK 521/12)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 5.
- Walczak P., *Świadczenie z tytułu pomocy obywatelowi Ukrainy a zapewnienie zakwaterowania na własny koszt*, 2024, Legalis.
- Walczak P., *Świadczenie z tytułu zapewnienia na własny koszt zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy*, [w:] W. Lachiewicz, A. Kozłowska, M. Olech, D. Pietrzykowska, G. Pochopień, Ł. Rogowski, P. Walczak, W. Witalec, *Pomoc obywatelom Ukrainy. Zadania samorządu terytorialnego i ich finansowanie*, 2022, Legalis.
- Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2001.
- Zięty J.J., *Określenie terminu wymagalności opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego. Glosa do wyroku NSA z 23.09.2020 r., sygn. akt I OSK 985/20 (glosa krytyczna)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 7.
- Zięty J.J., *Dopuszczalność i tryb dochodzenia roszczeń o zwrot wypłaconego nienależnie świadczenia z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy przebywającym na terenie RP w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium Ukrainy*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 11.

Summary

Requirements and procedure for pursuing a claim for payment of benefits for providing accommodation and food to citizens of Ukraine

Keywords: law, the right to benefits to citizens of Ukraine, common court, administrative court, conditions for payment.

The benefit for providing accommodation and food to Ukrainian citizens staying on the territory of the Republic of Poland in connection with hostilities conducted on the territory of Ukraine was one of the types of assistance provided for by the provisions of the Act of 12 March 2002 on assistance to citizens of Ukraine in connection with an armed conflict on the territory of that country. The legislator, except for Art. 13 of the U.P.O.U. and the Regulation of the Council of Ministers on the maximum amount of cash benefits for providing accommodation and food to citizens of Ukraine and the conditions for granting this benefit and extending its payment, the legislator has not provided detailed rules for determining whether the applicant meets the conditions for granting the benefit. The article analyses the conditions for the payment of the benefit and the period of its payment. In addition, the legal nature of the benefit itself was indicated, as well as the jurisdiction of common courts and administrative courts to consider applications for payment of benefits. The ordinary courts are only competent to hear disputes arising from the refusal to pay benefits. All other disputes must be submitted to the administrative courts.

Kamila Żmuda-Matan

Uniwersytet Śląski w Katowicach

ORCID: 0000-0002-5172-8945

kamila.zmuda-matan@us.edu.pl

Michał Rus

Legal S/R – Surdziel Rus Radcowie Prawni i Adwokaci sp. p.

ORCID: 0009-0007-8422-6400

michal.rus@adwokat-rus.pl

Zasada terytorialności na tle możliwości wykonywania zadań przez jednostkę samorządu terytorialnego na terytorium innej jednostki samorządu terytorialnego

Wstęp

W Konstytucji RP ani w ustawach ustrojowych samorządowych nie funkcjonują ograniczenia wymiaru zadań samorządów w takim znaczeniu, by bezwzględnie niemożliwe było podejmowanie przez te jednostki działań poza terytorium macierzystej jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy prawa nie wskazują także wprost, że jednostka samorządu terytorialnego realizuje swoje zadania wyłącznie w ramach swoich granic administracyjnych. Zagadnienie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego należy w takim razie odnieść do sposobu i miejsca realizowania powierzonych zadań. Jednostka samorządu terytorialnego realizuje swoje zadania w zgodzie z zasadą terytorialności działania jednostek samorządu terytorialnego oraz w oparciu o zasadę celowości i zadaniowości, natomiast wzajemna relacja między tymi nimi może w sposób istotny wpływać na zasadę samodzielności jednostki samorządu terytorialnego w zależności, czy zadanie realizowane jest w obszarze jej imperium, czy dominium.

Mając powyższe na uwadze, zasadniczym celem pracy jest zweryfikowanie dwóch tez: po pierwsze, jednostka samorządu terytorialnego może realizować zadania nie tylko na swoim terenie; po drugie, dla realizacji podstawowego celu istnienia jednostki samorządu terytorialnego, czyli zaspokajania zbiorowych potrzeb danej wspólnoty, istotnym determinantem jest miejsce osiągnięcia tego celu.

Ze względu na fakt, że nauka prawa finansowego stanowi naukę dogmatycznoprawną, zasadnicza część rozważań ma charakter dogmatycznoprawny i odnosi się do polskich regulacji prawnych aktualnie obowiązujących. Jednocześnie przy analizowaniu poszczególnych zagadnień prawnych dotyczących podjętej tematyki badawczej wykorzystana została metoda empiryczna. Badaniu poddane zostały orzeczenia sądów administracyjnych zapadłe na tle analizowanych regulacji prawnych, wyrok Sądu Najwyższego oraz uchwała Trybunału Konstytucyjnego.

Prowadzenie gospodarki komunalnej przez jednostkę samorządu terytorialnego jako sfera dominium

Na wstępie należy zasygnalizować podmiotowość jednostki samorządu terytorialnego, która winna być rozpatrywana na dwóch płaszczyznach działania – odnoszących się do sfery imperium oraz sfery dominium. Działania w sferze imperium mają charakter władczy i podejmowane są w wykonaniu wyraźnego upoważnienia publicznoprawnego. W obszarze imperium podmiot publiczny, dbając o dobro publiczne, działa jako „władca”, mając uprawnienia i zobowiązania wypływające z prawa publicznego, w szczególności możliwość „narzucenia” swojej woli innym. W związku z tym władczym wpływem na sytuację osób trzecich wszelkie działania podejmowane w sferze imperium winny mieć swe źródło w wyraźnej podstawie prawnej. Natomiast w drugim przypadku (dominium) jednostka działa jako „właściciel” wyposażony w uprawnienia i zobowiązania przypisane mocą prawa prywatnego. W tym obszarze działania jednostki odbywają się na zasadzie równorzędności z pozostałymi uczestnikami obrotu i z reguły nawiązywane są w oparciu o umowę. W sferze dominium jednostka samorządu terytorialnego jest podmiotem stosunków o charakterze cywilnoprawnym zgodnie z art. 33 Kodeksu cywilnego w związku z osobowością prawną przyznaną w Konstytucji RP i w ustawach samorządowych. O jednostce samorządu terytorialnego – jako osobie prawnej – można mówić wówczas, gdy wykonuje swoje zadania społeczne i gospodarcze (dominium), pozbawione charakteru publicznoprawnego (władczego), a więc gdy występuje w stosunkach cywilnoprawnych o charakterze majątkowym i niemajątkowym z innymi podmiotami prawnymi na zasadzie równorzędności (partnerstwa). W sferze dominium jednostka samorządu terytorialnego korzysta z praw wypływających z Konstytucji RP – prawa do ochrony własności (art. 21 ust. 1) oraz równości wobec prawa (art. 32). Tytułem przykładu, na poziomie gminy, można wskazać na korzystanie z transportu publicznego czy miejskich obiektów sportowych i rekreacyjnych. I choć zaspokajanie potrzeb zbiorowych w zakresie lokalnego transportu zbiorowego czy kultury fizycznej, w tym urządzeń sportowych, należy do zadań własnych gminy o charakterze

obowiązkowym (art. 7 ust. 1 pkt 4 i 10 ustawy o samorządzie gminnym), to jednak korzystanie z nich odbywa się na zasadzie dobrowolności – to osoba fizyczna decyduje, czy zamierza korzystać z komunikacji publicznej, czy prywatnej albo obiektu sportowego, a jeśli tak, to najczęściej odbywa się to za odpłatnością. Umowa adhezyjna z jednostką samorządu terytorialnego jest zawierana w ramach zakupu biletu na przejazd środkiem komunikacji lub wstępu na basen czy inny obiekt sportowy¹.

Zgodnie z art. 164 Konstytucji RP podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Inne jednostki samorządu lokalnego i regionalnego określa ustawa². Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Nadto Konstytucja RP w art. 165 nadaje jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną i przyznaje, że przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe, zaś samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb swoich mieszkańców. Powiat i województwo – jako jednostki działające na większym obszarze – pełnią funkcję pomocniczą w stosunku do gmin w tym sensie, że na nich spoczywa obowiązek realizacji zadań o charakterze ponadgminnym, tj. takich, których realizacja przez gminę byłaby niecelowa ze względu na ich zasięg. Natomiast wspólnota wojewódzka wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim, tj. takie, które swoim zasięgiem wykraczają poza teren poszczególnych wspólnot powiatowych. Wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej (w przypadku zadań własnych) bądź zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa (w przypadku zadań zleconych)³.

Najważniejszym zadaniem jednostek samorządu terytorialnego jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty⁴. Działania mające na celu zaspokajanie tych potrzeb są określane gospodarką komunalną, która polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych – właśnie w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze uży-

¹ Wyrok WSA w Gliwicach z 24 sierpnia 2022 r., sygn. akt III SA/GI 70/22, Lex nr 3424945.

² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 566).

³ M. Masternak-Kubiak, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 166; por. uchwałę TK z 27 września 1994 r., sygn. akt W 10/93, OTK 1994, Nr 2, poz. 46.

⁴ Art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.); art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107); art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 566).

teczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych⁵. Podstawowym obszarem działania samorządu w sferze gospodarki komunalnej jest sfera administracji zarządczej, w której chodzi przede wszystkim o rozporządzanie majątkiem (dominium)⁶. Wyposażony w osobowość prawną, mienie, inne niezbędne atrybuty samorząd jest odpowiedzialny za zaspokajanie potrzeb mieszkańców, realizowanie misji w imieniu mieszkańców za pośrednictwem, w ramach i na podstawie ustaw⁷.

Działania takie odbywają się w ramach gospodarki komunalnej, a jednym ze sposobów prowadzenia i formą tejże gospodarki jest tworzenie samorządowych jednostek organizacyjnych. Jednostka samorządu terytorialnego może również zgodnie z prawem nabywać nieruchomości położone na terenie innej jednostki samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na realizowanie zadań użyteczności publicznej. Należy wyraźnie podkreślić, że przepisy prawa nie wskazują bezpośrednio, że siedziba jednostki organizacyjnej bezwzględnie musi się znajdować na terenie jednostki samorządu terytorialnego, która ją utworzyła. Powyższe pozostaje w zgodzie z konstytucyjną gwarancją samodzielności, która podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP).

Zasada terytorialności w teorii

Każda jednostka samorządu terytorialnego wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność⁸. Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego gwarantuje zarówno Konstytucja RP (art. 16, 164, 165 i 171), Europejska karta samorządu lokalnego (art. 4, 8 i 11), jak i ustawy o samorządowe. Wyznacznikiem granic samodzielności jednostki samorządu terytorialnego w zakresie sposobu prowadzonych działań jest okoliczność, czy działania te służą realizacji zadań określonych w art. 6 i 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym⁹, w art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym¹⁰ lub art. 6 ustawy o samorządzie województwa¹¹. Jednak, wskazano wcześniej, to

⁵ Art. 1 ust. 1–2 ustawy o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 679).

⁶ M. Kulesza, *Gospodarka komunalna – zakres i wyzwania prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8, s. 7.

⁷ M. Mulawa, *Gospodarka komunalna misją samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studencie Zeszyty Naukowe” 2013, nr 16(23), s. 153–162.

⁸ Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.).

⁹ Art. 6 i art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.).

¹⁰ Art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107).

¹¹ Art. 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 566).

jednostka samorządu terytorialnego w ramach swojej samodzielności decyduje, w jaki sposób będzie wykonywała konkretne zadanie własne w ramach gospodarki komunalnej.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi¹². Podobnie w myśl art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym w celu wykonywania zadań powiat może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami¹³. W oparciu o art. 8 ust. 1 również województwo w celu wykonywania zadań tworzy wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne oraz może zawierać umowy z innymi podmiotami¹⁴.

Powyższe przepisy ani też żadne inne przepisy nie wskazują, że jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego mogą być tworzone tylko i wyłącznie na terenie jednostki tworzącej. Takich zastrzeżeń nie zawiera również art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych¹⁵, stanowiący podstawę do tworzenia gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednostek budżetowych oraz nadawania im statutów, czy też art. 16 przywołanej ustawy, odnoszący się do samorządowych zakładów budżetowych. Najistotniejsze, aby jednostka organizacyjna została utworzona w celu wykonywania zadań jednostki samorządu terytorialnego, czyli najistotniejsze jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Natomiast wspólnotę tworzą mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, zasadne wydaje się pytanie, czy poprzez nieruchomości położoną na terenie jednej jednostki samorządu terytorialnego, ale wchodzącej w skład zasobu nieruchomości innej jednostki samorządu terytorialnego, możliwe jest realizowanie zadań własnych, mających na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców tej innej jednostki samorządu terytorialnego? Czy też fakt położenia nieruchomości na terenie innej jednostki samorządu terytorialnego, mimo zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców, stoi na przeszkodzie funkcjonowaniu jednostki organizacyjnej na terenie tej innej jednostki samorządowej? Powyższe wątpliwości odnoszą się również do kwestii siedziby danej jednostki organizacyjnej. Brak jest przepisów prawa, stanowiących, że siedziba jednostki bezwzględnie musi się znajdować na terenie jednostki, która ją utworzyła. Czy zatem utworzenie i prowadzenie jednostki organizacyjnej przy wykorzystaniu nieruchomości należącej do jednostki

¹² Art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.).

¹³ Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107).

¹⁴ Art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 566).

¹⁵ Art. 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.).

samorządu terytorialnego, jednakże położonej poza granicami administracyjnymi tejsze jednostki, tj. na terenie innej jednostki samorządu terytorialnego, spełnia również wymogi działania w granicach obowiązujących przepisów oraz celowości?

Zasada terytorialności w praktyce orzeczniczej

Przepisy prawa nie wskazują wprost, że poza formą współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego (art. 10 ustawy o samorządzie gminnym) jednostka samorządu terytorialnego realizuje swoje zadania wyłącznie w ramach swoich granic administracyjnych. Co więcej, jednostki samorządu terytorialnego wielokrotnie realizują zadania poza granicami administracyjnymi. Dla przykładu należy wskazać na wyjazdy (wycieczki) dla podopiecznych ośrodków wsparcia, które mają miejsce poza granice jednostki samorządu terytorialnego. Nadto również część zadań np. w zakresie kultury fizycznej i turystyki, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego poprzez wsparcie drużyn sportowych, odbywa się poza granicami danej jednostki (choćby mecze wyjazdowe). Czy w takiej sytuacji uzasadnione jest wywodzenie, że gmina może realizować zadania tylko na swoim terenie? Absolutnie nie. Najistotniejszy jest cel, a więc zaspokajanie zbiorowych potrzeb danej wspólnoty, a nie miejsce osiągnięcia tego celu.

Powyższe wątpliwości znajdują swoje odzwierciedlenie w aktualnym orzecznictwie. Przywołania wymaga m.in. stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, który nie dostrzegł ani w Konstytucji RP, ani w ustawie ustrojowej ograniczenia wymiaru zadań gminnej instytucji kultury w takim znaczeniu, by bezwzględnie niemożliwe było podejmowanie przez nią działań poza terytorium macierzystej gminy. W przywołanej sprawie skarżący zakwestionował uchwałę rady miasta w sprawie nadania statutu ośrodkowi kultury m.in. z tego powodu, iż w statucie określono, że ośrodek działa na terenie gminy oraz może działać na terenie całego kraju – jako sprzeczne m.in. z art. 166 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Uzasadniając swoje stanowisko skarżący – organ nadzoru wskazał, iż prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostki samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym i realizowane jest za pomocą samorządowej instytucji kultury i powinno służyć zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Z tych przyczyn skarżący wojewoda uznał, że nie istnieje możliwość rozszerzenia działalności gminnej instytucji kultury poza teren gminy na obszar całego kraju. Gminna instytucja kultury działa na obszarze gminy, realizując zadania lokalne. W przypadku spraw przekraczających działania jednej gminy jedynie możliwe jest współdziałania kilku gmin, o czym stanowi art. 10 ustawy o samorządzie gminnym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach nie zgodził się z powyższą argumentacją skarżącego. Sąd wskazał, że „realizacja zadań własnych nie oznacza, by jednostka organizacyjna gminy, jaką jest także instytucja kultury nie mogła dokonać jakiegokolwiek czynności, a w tym czynności o charakterze gospodarczym, poza terytorium macierzystej jednostki samorządowej. Przykładem takich czynności może być upowszechnianie i promocja kultury lokalnej w kraju i zagranicą, co niezaprzeczalnie odbywa się w interesie rynku lokalnego (w oparciu o statut). W opinii Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zakaz jakiegokolwiek działalności poza terenem (...) mógłby stanowić wręcz przeszkodę w wykonywaniu zadania własnego na rzecz społeczności lokalnej”. Sąd podkreślił również następującą kwestię: „przepis art. 166 ust. 1 Konstytucji RP określający, iż zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, a także przepis art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiący, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów oznacza, że głównym i podstawowym terenem działalności jednostki organizacyjnej gminy powinien być, co do zasady rynek lokalny, a odbiorcą usług – mieszkańcy danej jednostki samorządowej, co nie wyklucza podejmowania przez taki podmiot jakichkolwiek działań dokonywanych w interesie mieszkańców właściwej gminy, poza jej terenem”¹⁶. Tym samym należy uznać, że sąd w przywołanym wyroku nie dostrzegł ani w Konstytucji RP, ani w ustawie ustrojowej ograniczenia wymiaru zadań samorządowej instytucji kultury w takim znaczeniu, by bezwzględnie niemożliwe było podejmowanie przez nią działań poza terytorium macierzystej jednostki samorządu terytorialnego.

Pozostając w zgodzie z zaprezentowaną wykładnią, należałoby uznać, że brak jest podstaw do przyjęcia, iż niedopuszczalne jest utworzenie jednostki organizacyjnej powołanej celem prowadzenia działalności poza terenem jednostki samorządu terytorialnego, a następnie nadanie jej statutu czy też wydanie zezwolenia na prowadzenie takiej działalności. Odmienne wykładnia mogłaby stać w sprzeczności z obowiązkiem spoczywającym na jednostce samorządu terytorialnego do wykonywania zadań własnych na rzecz społeczności lokalnej.

W ślad za wskazanym orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach przyznać należy, że głównym i podstawowym terenem działalności samorządowej jednostki organizacyjnej powinien być co do zasady

¹⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z 22 czerwca 2010 r., sygn. akt IV SA/Gl 25/10, Lex nr 650998; por. wyrok NSA z 7 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 2141/10, Lex nr 746880; por. także M. Szydło, *Ograniczenia działalności gospodarczej odnoszące się do przedsiębiorstw komunalnych a swobody rynku wewnętrznego we Wspólnocie Europejskiej*. Teza nr 2 60011/2, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 6, s. 7–36.

rynek lokalny (czy regionalny w zakresie województwa), a odbiorcą usług – mieszkańcy danej jednostki samorządowej. Jednocześnie ponownie należy podkreślić brak wykluczenia podejmowania przez taki podmiot jakichkolwiek działań dokonywanych w interesie mieszkańców właściwej jednostki samorządu terytorialnego poza jej terenem.

Konkludując, należałoby uznać, że brak jest podstaw do twierdzenia, iż zarówno w Konstytucji RP, jak i w ustawie ustrojowej funkcjonują ograniczenia wymiaru zadań instytucji samorządowych w takim znaczeniu, by bezwzględnie niemożliwe było podejmowanie przez te jednostki działań poza terytorium macierzystej jednostki samorządu terytorialnego.

Podobne stanowisko wyraził też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 4 października 2023 r.¹⁷, uznając, że zasada terytorialności dotyczy obowiązywania aktów prawa miejscowego, zaś statut samorządowej jednostki organizacyjnej realizującej zadania własne jednostki samorządu terytorialnego, wbrew temu co przyjęły rozstrzygające tę sprawę organy, nie stanowi natomiast aktu prawa miejscowego, a jedynie akt wewnętrzny. Sąd w przywołanym wyroku oparł się o istotę samorządności gminy, która, stosownie do treści art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, polega na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, co należy do zadań własnych gminy. Wykonywanie opisywanych zadań, tj. zaspokajanie ww. potrzeb wspólnoty, odbywa się w ramach gospodarki komunalnej, a jednym ze sposobów jej prowadzenia jest właśnie utworzenie samorządowej jednostki organizacyjnej. Sąd odniósł się również do doktryny przedmiotu, gdzie podkreśla się, że podstawowym obszarem działania samorządu w sferze gospodarki komunalnej jest sfera administracji zarządczej, w której chodzi przede wszystkim o rozporządzanie majątkiem (dominium)¹⁸. Reasumując, Sąd stwierdził, że realizowanie zadań przy wykorzystaniu nieruchomości należącej do jednostki samorządu terytorialnego, położonej poza granicami administracyjnymi tej jednostki, tj. na terenie innej jednostki samorządu terytorialnego, nie stanowi działania sprzecznego z obowiązującym prawem¹⁹. Tożsame stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 29 lutego 2024 r.²⁰, wskazując za nietrafne założenie, że brak jest możliwości utworzenia jednostki organizacyjnej z siedzibą na terenie innej gminy, w powołaniu na argument, że jest ona obowiązana do wykonywania zadań w swoich granicach terytorialnych. Upoważnienie do utworzenia jednostki organizacyjnej, bez względu na teren jej położenia, a następnie nadanie jej statutu wynika z ustawy o samorządzie gminnym (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit h, art. 9 ust. 1), ustawy o finansach publicz-

¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 4 października 2022 r., sygn. akt I SA/Wa 796/22, Lex nr 3451500.

¹⁸ Ibidem; por. M. Kulesza, op. cit., s. 8 i nast.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Wyrok NSA z 29 lutego 2024 r., sygn. akt I OSK 510/23, Legalis nr 3059472.

nych (art. 12), jak również z przepisów ustawy o gospodarce komunalnej (art. 2 i 4), zaś prawidłowa subsumpcja nie jest oparta na konieczności istnienia przepisu, który przy wykładni językowej wprost na taką możliwość wskazuje.

Powyższa interpretacja pozostaje w pełnej zgodności ze stanowiskiem prezentowanym w piśmiennictwie prawniczym co do tego, że w konsekwencji konstytucyjnej zasady legalizmu organy samorządu terytorialnego dla swego działania wymagają wyraźnego upoważnienia ustawowego legitymującego jednostki samorządowe do tworzenia samorządowych jednostek organizacyjnych czy spółek prawa handlowego. Każde działanie podmiotów prawa publicznego, niezależnie jakich spraw miałyby dotyczyć, powinno być uzasadnione treścią konkretnej normy prawnej. Jeżeli organy chcą dokonać określonej czynności, musi istnieć konkretna podstawa prawna pozwalająca na działanie w określonej formie. Taka podstawa prawna nie może mieć przy tym jedynie ogólnego charakteru, lecz powinna upoważniać do dokonania ściśle określonych czynności²¹.

Warto jednak wskazać, że w judykaturze obecne jest również odmienne spojrzenie na zasadę terytorialności. Zgodnie z tym odmiennym poglądem żaden z przepisów obowiązującego prawa nie upoważnia jednostki samorządu terytorialnego do tworzenia jednostki organizacyjnej z siedzibą poza jej terytorium. Granice działania jednostki samorządu terytorialnego każdego szczebla, a tym samym jej organów, wyznacza odpowiednio art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym²² czy też art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa²³. W rozumieniu ww. przepisów jednostka samorządu terytorialnego to wspólnota samorządowa, którą tworzą mieszkańcy gminy lub powiatu lub województwa oraz odpowiednie terytorium. Zatem do tych elementów (wspólnoty samorządowej i terytorium) będzie ograniczone publiczne władztwo danej jednostki i jej organów i na tym tylko terytorium może ona działać, sprawować władztwo publiczne i tu posiada prawo stanowienia powszechnie obowiązujących przepisów prawnych, przepisów porządkowych, podatków i opłat lokalnych. Zgodnie z tym poglądem w oparciu o art. 16 i art. 165 Konstytucji RP oraz odpowiednie ustawy samorządowe właściwość poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego obejmuje wyłącznie ich terytoria. Stąd też jednostka organizacyjna tworzona celem wykonywania zadań tych jednostek samorządu terytorialnego może mieć swą siedzibę wyłącznie na obszarze tej jednostki, która ją tworzy, albowiem granice

²¹ Wyrok WSA w Gliwicach z 18 lutego 2015 r., sygn. akt IV SA/GI 503/14, Lex nr 1652486, por. M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, art. 2.

²² Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107).

²³ Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 566).

władztwa tej jednostki samorządu terytorialnego (a jednocześnie granice działania jej jednostek organizacyjnych) związane są jej granicami terytorialnymi²⁴. Koncepcja ta znajduje nadto potwierdzenie w przekonaniu, że to z danym terytorium jednostki samorządu terytorialnego ustawodawca ściśle wiąże możliwość stanowienia aktów prawa miejscowego. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Także w myśl art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Podobnie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym²⁵ przewiduje, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. I odpowiednio w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym²⁶ wskazuje się, że na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu. Analogicznie art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa²⁷ stanowi, że na podstawie tejże ustawy oraz na podstawie upoważnień udzielonych w innych ustawach i w ich granicach sejmik województwa stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części. Tym samym należy uznać, że uprawnienia normotwórcze organów jednostek samorządu terytorialnego są ograniczone do obszaru działania organów danej jednostki. Co prawda możliwe jest przejście do realizacji zadania innej jednostki samorządu terytorialnego, ale winno to nastąpić w drodze porozumienia komunalnego czy związku²⁸.

Warto także wskazać na te alternatywne rozwiązania w tym zakresie, oparte na formacie związku czy porozumienia międzygminnego, związku powiatów i związku powiatowo-gminnego czy porozumień między powiatami, w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych lub powierzenia zadań publicznych jednej z jednostek. Wspólne wykonywanie zadań publicznych należy rozumieć jako uzgodnione przez jednostki samorządu terytorialnego będące uczestnikami związku przekazanie (powierzenie) zadań na rzecz związku, który te zadania będzie realizował we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność²⁹. Zadania przekazane przez jednostki samorządu teryto-

²⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z 24 sierpnia 2022 r., sygn. akt III SA/GI 70/22, Lex nr 3424945; por. wyrok NSA z 16 lipca 2024 r., sygn. akt III OSK 116/23.

²⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.).

²⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107).

²⁷ Art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 566).

²⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z 24 sierpnia 2022 r., sygn. akt III SA/GI 70/22, Lex nr 3424945.

²⁹ K. Bandarzewski, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, 2022, Lex, art. 64.

rialnego, będące uczestnikiem związku, stają się zadaniami własnymi związku ze wszystkimi tego prawnymi implikacjami³⁰. Związek komunalny ma tyle praw i obowiązków, ile miały ich jednostki samorządu terytorialnego w związku z wykonywaniem przekazanych mu zadań³¹. W orzecznictwie zaprezentowano pogląd, zgodnie z którym jednostka nie może należeć do dwóch lub więcej związków realizujących te same zadania publiczne³².

W obszarze rozważań na temat wzajemnej konkurencji między zasadą terytorialności a zasadą zadaniowości warto przywołać także przykłady z orzecznictwa, które podkreślały niejednokrotnie prymat zasady zadaniowości nad zasadą terytorialności, np. wyrok Sądu Najwyższego z 13 grudnia 2001 r. w sprawie III RN 153/00³³, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 kwietnia 2008 r. w sprawie I OSK 655/07³⁴ oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 sierpnia 2008 r. w sprawie I SA/Wa 832/08³⁵.

Podsumowanie

Konstatując, należałoby uznać, że w oparciu o obowiązujący porządek prawny brak jest podstaw do jednoznacznego potwierdzenia istnienia ograniczeń prawnych skutkujących bezwzględną niemożnością podejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego działań poza swoim terytorium macierzystym. Bezspornie wykonywanie władzy publicznej przez jednostkę samorządu terytorialnego winno być realizowane z uwzględnieniem prymatu zasady terytorialności. Przywołane przepisy ustaw samorządowych wyznaczają granice terytorialne jednostek samorządu terytorialnego, w których mogą one podejmować swą aktywność o charakterze władcym³⁶.

Powyższe nie oznacza jednak przyjęcia, że jednostka samorządu terytorialnego nie może realizować swoich zadań własnych poza jej granicami ad-

³⁰ S. Piątek, *Ustawowe podstawy związków komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 66; M. Bidziński, M. Chmaj, *Formy współdziałania samorządu terytorialnego*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013, s. 159; wyrok NSA w Poznaniu z 1 lutego 2000 r., sygn. akt II SA/Po 606/99, ONSA 2001, Nr 2, poz. 74; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 26 lipca 2006 r., sygn. akt II SA/Go 247/06, Lex nr 322183; uchwała RIO w Poznaniu z 5 lutego 2014 r., sygn. akt 3/144/2014, Lex nr 1427340.

³¹ Uchwała RIO w Kielcach z 19 czerwca 1995 r., sygn. akt 147/95, OwSS 1995, Nr 4, poz. 156.

³² Wyrok WSA w Gliwicach z 4 marca 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 49/08, Lex nr 466375; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z 8 stycznia 2008 r., sygn. akt NK.I-0911/6/08, Lex nr 352451.

³³ Wyrok SN z 13 grudnia 2001 r., sygn. akt III RN 153/00, Legalis nr 51749.

³⁴ Wyrok NSA z 11 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 655/07, Legalis nr 117005.

³⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 12 sierpnia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 832/08, Legalis nr 296155.

³⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z 24 sierpnia 2022 r., sygn. akt III SA/Gl 70/22, Lex nr 3424945.

ministracyjnymi oraz że siedziba jednostki organizacyjnej musi się znajdować wyłącznie na obszarze jednostki samorządu terytorialnego, której organy ją stworzyły. Upoważnienie do utworzenia jednostki organizacyjnej, bez względu na teren jej położenia, a następnie nadania jej statutu wpływa z przepisów ustaw samorządowych, ustawy o finansach publicznych, jak również z ustawy o gospodarce komunalnej. Wskazane podstawy prawne, w połączeniu z możliwością gospodarowania majątkiem samorządowym celem wykonywania zadań własnych, jak również konstytucyjną gwarancję samodzielności samorządu, potwierdzają prawidłowość powyższego stanowiska. Mimo powyższej konstatacji, w ocenie autorów, orzecznictwo w analizowanym zakresie nie jest jednolite i wystarczająco precyzyjne, co może powodować problemy w praktyce stosowania przywołanych wyżej norm.

Jeśli zaś chodzi o określenie wzajemnej hierarchii zasad: terytorialności działania jednostek samorządu terytorialnego oraz celowości i zadaniowości, należy uznać, że najważniejsze jest kryterium zadaniowości i celowości oraz okoliczność zaspokajania zbiorowych potrzeb danej wspólnoty. Miejsce osiągnięcie tego celu jest kwestią wtórną, która w ocenie autorów może być rozstrzygana przez pryzmat ograniczeń wynikających z zasady terytorialności w zakresie władztwa publicznego (czyli w strefie imperium), ale z uwzględnieniem prymatu zasady zadaniowości i celowości.

Wykaz literatury

- Bidziński M., Chmaj M., *Formy współdziałania samorządu terytorialnego*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2013.
- Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, 2022, Lex.
- Haczkowska M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2014.
- Kulesza M., *Gospodarka komunalna – zakres i wyzwania prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8.
- Mulawa M., *Gospodarka komunalna misją samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2013, nr 16(23).
- Piątek S., *Ustawowe podstawy związków komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.
- Szydło M., *Ograniczenia działalności gospodarczej odnoszące się do przedsiębiorstw komunalnych a swobody rynku wewnętrznego we Wspólnocie Europejskiej. Teza nr 2 60011/2*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 6.
- Szydło M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.

Summary

The principle of territoriality in the context of a local government unit's tasks on the territory of another local government unit

Keywords: financial law, local government law, the principle of territoriality, the principle of independence, tasks of local government units.

Is the thesis that a local government unit can only carry out tasks within its area justified? In achieving the basic goal of a local government unit, i.e. meeting the collective needs of a given community, is the place where this goal is achieved an important determinant? Does a local government unit have the legal ability to run its organizational units on the territory of another local government unit? The independence of local government units is guaranteed by the Constitution of the Republic of Poland, the European Charter of Local Self-Government, and local government acts. The law does not explicitly indicate that a local government unit carries out its tasks only within its administrative boundaries. In the article, the issue of independence of local government units will be discussed in the context of the method and place of carrying out the entrusted tasks. The main purpose of the article is to answer the question of whether, under applicable law, a local government unit can carry out its tasks only within its administrative boundaries. The analysis covered by the study refers to establishing a hierarchy of principles: territoriality of the activities of local government units and purposefulness and task-oriented nature. The set goal implied the need to use a dogmatic research method, as well as a legal analysis of generally applicable legal acts and case law based on them. To sum up the analysis, it should be concluded that the exercise of public authority by a local government unit should undoubtedly be carried out considering the primacy of the principle of territoriality. However, the above does not mean that a local government unit cannot carry out its tasks outside its administrative borders and that the seat of the organizational unit must be located only within the territory of the local government unit.

Monika Żuchowska-Grzywacz
Uniwersytet Radomski
ORCID:0000-0001-5336-6864
m.zuchowska@uthrad.pl

Rola administracji publicznej w zapewnianiu bezpieczeństwa żywności – wybrane aspekty prawne

Wstęp

Bezpieczeństwo publiczne jest jednym z priorytetów oraz najstarszych i fundamentalnych zadań administracji publicznej, wpisujących się w istotę funkcjonowania państwa prawa. Prawo obywateli do bezpieczeństwa znajduje swoje umocowanie w najważniejszym akcie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej – Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. W szczególności art. 5 Konstytucji RP stanowi, że „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”¹. Z przepisu tego wynika, że zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, w tym zdrowia i życia obywateli, jest jednym z podstawowych obowiązków państwa, które działając poprzez swoje organy, jest odpowiedzialne za stworzenie i utrzymanie skutecznego systemu ochrony bezpieczeństwa publicznego, stanowiąc również o bezpieczeństwie żywności². Instytucjonalny aspekt tej odpowiedzialności dotyczy przypisania odpowiednich kompetencji i zadań konkretnym podmiotom administracji publicznej, którym powierzono zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa oraz utrzymaniem porządku publicznego. Natomiast formalny aspekt obowiązków państwa w zakresie bezpieczeństwa żywności dotyczy tworzenia i wdrażania odpowiednich regulacji prawnych, które mają na celu zapewnienie skutecznego działania podmiotów odpowiedzialnych za zdrowie i życie obywateli.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

² B. Mróz, *Rola i zadania organów administracji samorządowej w systemie bezpieczeństwa publicznego*, Józefów 2018, s. 112.

W tym kontekście istotnym elementem jest czytelne określenie zadań i kompetencji organów publicznych. System bezpieczeństwa żywności, jako integralna część szeroko pojętego bezpieczeństwa publicznego, jest regulowany zarówno na poziomie krajowym, unijnym i międzynarodowym. Za jego cel należy przyjąć zapewnienie, że żywność wprowadzana na rynek spełnia odpowiednie standardy sanitarne, jakościowe i higieniczne, co z kolei zapobiega zagrożeniom zdrowotnym wynikającym z konsumpcji produktów ich niespełniających. Wszystkie te elementy składają się na całościowy system ochrony bezpieczeństwa żywności, który winien być skutecznym narzędziem dla zapewnienia stabilności społecznej i zdrowia obywateli, a także dla budowania zaufania społecznego do państwowych instytucji³.

W artykule podjęto próbę zidentyfikowania kluczowych instytucji odpowiedzialnych za nadzór nad produkcją, dystrybucją i jakością żywności oraz ram prawnych regulujących ten obszar. Wskazano sposoby definiowania samego pojęcia żywności oraz zanalizowano obowiązki administracji publicznej wynikające z prawa żywnościowego. Założeniem artykułu jest także próba oceny wyzwań i barier, jakie napotyka administracja publiczna w zakresie skutecznej realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem żywności oraz identyfikacja potencjalnych obszarów, które wymagają reform lub optymalizacji.

Pojęcie bezpieczeństwa żywności w regulacjach prawnych

W ramach prowadzonych rozważań istotne jest wskazanie definicji bezpieczeństwa żywności, mimo że była i jest ona przedmiotem szerokiej analizy w doktrynie⁴. Należy zaznaczyć, że na gruncie prawa krajowego istnieje definicja legalna tego pojęcia, jednak odpowiednie przepisy dotyczące nadzoru nad bezpieczeństwem żywności mogą się różnić w zależności od jurysdykcji – na poziomie krajowym, unijnym czy międzynarodowym – dlatego jasne określenie, co oznacza bezpieczeństwo żywności w danym kontekście, umożliwi prawidłową ocenę obowiązków i zadań administracji publicznej. W ramach badań nad rolą administracji publicznej we wskazanym zakresie konieczne jest zatem odniesienie się do norm i regulacji, które wyznaczają standardy bezpieczeństwa żywnościowego. Ustawodawstwo związane z bezpieczeństwem żywności obejmuje m.in. przepisy dotyczące higieny, normy jakościowe, zasady obrotu pro-

³ I. Szelaąg, *Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie własne samorządu lokalnego*, „e-Politikon” 2013, nr 6, s. 170.

⁴ We wskazanym zakresie należy zwrócić uwagę na dorobek m.in. takich autorów, jak: Małgorzata Korzycka, Paweł Wojciechowski, Katarzyna Leśkiewicz, Stanisław Kowalczyk, Daria Oleszcuk, Marek Stańko, Irena Ozimek, Iwona Wrześniewska-Wal, Marek Górski, Barbara Kudrycka, Maria Małecka i in.

duktami spożywczymi oraz kontrolę nad produkcją i dystrybucją żywności. Bez próby zdefiniowania kluczowych pojęć trudne byłoby określenie, jak administracja realizuje swoje obowiązki oraz jakie zadania są jej przypisane w ramach systemu prawnego, a także jak należy ocenić efektywności działań kontrolnych i nadzorczych.

Za bezpieczną żywność uznaje się taką, która jest wolna od obcych i toksycznych związków chemicznych, szkodliwych mikroorganizmów i innych ciał fizycznych oraz charakteryzuje się niezbędnym poziomem energetycznym i zestawem składników pokarmowych we właściwych proporcjach⁵.

Zgodnie z definicją Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) bezpieczeństwo żywności odnosi się do zapewnienia, że żywność nie spowoduje szkody dla konsumenta, gdy jest przygotowywana i/lub spożywana zgodnie z przeznaczeniem⁶. W kodeksie żywnościowym (*Codex Alimentarius*), tj. w ramach regulacji na poziomie międzynarodowym, bezpieczeństwo żywności określane jest jako ogół czynników zapewniających bezpieczną dla zdrowia i życia człowieka żywność, o ile jej przygotowanie jest prawidłowe i/lub spożycie zgodne z jej przeznaczeniem⁷.

W kontekście UE polityka dotycząca bezpieczeństwa żywności jest ukierunkowana na ochronę zdrowia publicznego, interesów konsumentów oraz wspieranie sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku. Na początku XXI w. dokonano gruntownej reformy, będącej odpowiedzią na kryzysy⁸, które poważnie nadwyrężyły zaufanie konsumentów i wykazały luki w systemach nadzoru żywnościowego. Wśród najistotniejszych zmian istotne znaczenie odgrywa Europejski Zielony Ład, a w szczególności jedna z jego kluczowych strategii „Od pola do stołu”. Wprowadzone podejście ma zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa na wszystkich etapach produkcji i dystrybucji żywności, niezależnie od tego, czy jest ona produkowana w UE, czy importowana spoza jej granic. Strategia ta ma na celu zintegrowanie bezpiecznych i zdrowych praktyk produkcji żywności z dbałością o ochronę środowiska, dążąc do zrównoważonego rozwoju systemów żywnościowych przy jednoczesnym zapewnieniu wysokich standardów bezpieczeństwa konsumentów.

Zgodnie z przytoczonymi rozwiązaniami stworzono kompleksowy system zasad obejmujących cały łańcuch żywnościowy – od pasz i zdrowia zwierząt, poprzez ochronę roślin i produkcję żywności, aż po przetwarzanie, przecho-

⁵ Najwyższa Izba Kontroli, *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian*, Warszawa 2021, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/jak-poprawic-bezpieczenstwo-zywnosci-w-polsce.html> (data dostępu: 11.06.2024).

⁶ J. Postupolski, *Bezpieczeństwo żywności – podstawowe zagadnienia, aktualne zagrożenia*, <https://ncez.pzh.gov.pl/informacje-dla-producentow/bezpieczenstwo-zywnosci-podstawowe-zagadnienia-aktualne-zagrozenia-2/> (data dostępu: 11.06.2024).

⁷ J. Gawęcki, *Żywnienie człowieka, Podstawy nauki o żywieniu*, t. 1, Warszawa 2010, s. 59.

⁸ M.in. kryzys BSE (gąbczasta encefalopatia bydła), zanieczyszczenie dioksynami, skażenie żywności melaminą, zanieczyszczenie fipronilem w jajach.

wywanie, transport, import, eksport i sprzedaż detaliczną. Unijne ramy prawne zapewniają utrzymanie rygorystycznych standardów w zakresie bezpieczeństwa żywności i pasz, co czyni je istotnym wzorcem w kształtowaniu norm. Głównym aktem regulującym normy prawa żywnościowego jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 178/2002⁹, w ramach którego zostały wskazane cele, procedury i zasady dotyczące bezpieczeństwa żywności. W tym rozporządzeniu podkreślono, że zapewnienie bezpieczeństwa żywności wymaga uwzględnienia wszystkich aspektów i etapów jej produkcji, od produkcji podstawowej aż po sprzedaż lub dostarczenie produktu konsumentowi, gdyż każdy z tych elementów może wpływać na bezpieczeństwo żywności. W związku z tym ustanowiono przepisy prawne określające wymogi, które muszą być spełnione, aby każdy produkt realizował standardy bezpieczeństwa. W ramach regulacji prawa unijnego nie funkcjonuje definicja legalna pojęcia „bezpieczeństwo żywności”. Określone jednak zostały przesłanki i kryteria oceny żywności pod kątem ochrony zdrowia ludzkiego przy użyciu terminu „żywność niebezpieczna” na oznaczenie produktów szkodliwych dla zdrowia lub nienadających się do spożycia przez ludzi¹⁰. W ramach rozporządzenia ramowego z 2002 r. ustanowione zostały ogólne zasady i wymagania unijnego prawa żywnościowego i paszowego, uwzględniając „zasady ostrożności”.

Wprowadzona została także identyfikowalność żywności i pasz, umożliwiając precyzyjne śledzenie pochodzenia produktów, a tym samym szybkie reagowanie w przypadku wystąpienia jakiegokolwiek zagrożenia dla zdrowia publicznego. Również ustanowienie systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach (ang. *Rapid Alert System for Food and Feed – RASFF*) znacząco podniosło skuteczność nadzoru nad bezpieczeństwem żywności. Ten system pozwala na błyskawiczną wymianę informacji i koordynację działań między Komisją Europejską a państwami członkowskimi w przypadku wykrycia zagrożeń związanych z produktami spożywczymi lub paszami. Dzięki temu możliwe jest szybkie wycofanie niebezpiecznych produktów z rynku i minimalizacja potencjalnego ryzyka dla konsumentów. W rozporządzeniu powołany został także Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (ang. *European Food Safety Authority – EFSA*), który pełni centralną rolę w ocenie ryzyka oraz w dostarczaniu wiarygodnych, naukowych informacji na temat zagrożeń w łańcuchu żywnościowym. EFSA prowadzi niezależne badania naukowe i wydaje opinie, które stanowią podstawę dla unijnych regulacji i decyzji politycznych dotyczących bezpieczeństwa żywności i pasz. Urząd ten przyczynia się również do transparentności w procesie podejmowania decyzji,

⁹ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. WE L 31).

¹⁰ Zob. M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017.

dostarczając rzetelnych informacji nie tylko instytucjom unijnym, ale także opinii publicznej, co jest istotnym elementem budowania zaufania do europejskiego systemu żywnościowego. W zakresie bezpieczeństwa żywności instytucje unijne podejmują liczne działania, których katalog jest rozległy i nie sposób zaprezentować go w ramach niniejszego opracowania. Zachowują szczególną czujność wobec zagrożeń dla zdrowia konsumentów związanych z klonowanymi zwierzętami, nanomateriałami i GMO. Regularnie kontrolują projekty wniosków dotyczących wydawania lub odnawiania zezwoleń na nowe rośliny genetycznie zmodyfikowane, często wyrażając sprzeciw wobec takich wniosków¹¹. Wdrożenie zintegrowanych działań polityki bezpieczeństwa w tym zakresie obejmuje zagwarantowanie skutecznych działań kontrolnych i nadzorczych oraz ocenę zgodności prawodawstwa krajowego z normami UE, jak również zarządzanie stosunkami międzynarodowymi z państwami członkowskimi i krajami spoza UE w związku z eksportem ich żywności w celu zagwarantowania jej bezpieczeństwa. We wskazanym ujęciu termin bezpieczeństwa żywności odnosi się zatem również do działań nadzorczych i kontrolnych, które prowadzone są na każdym etapie, począwszy od surowca, z którego ma być wyprodukowana żywność do jej transportu¹².

W ramach przepisów krajowych obok wymogów unijnych obowiązuje ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia. To w niej bezpieczeństwo żywności ujęte zostało jako „ogół warunków, które muszą być spełniane, dotyczących w szczególności stosowanych substancji dodatkowych i aromatów, poziomów substancji zanieczyszczających, pozostałości pestycydów, warunków napromieniania żywności, cech organoleptycznych i działań, które muszą być podejmowane na wszystkich etapach produkcji lub obrotu żywnością w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka”¹³. Jeżeli któryś z wymienionych warunków nie zostanie spełniony, produkt nie może zostać uznany za bezpieczny i wprowadzony do sprzedaży, ponieważ stanowi zagrożenie dla konsumenta przez negatywny wpływ na jego życie lub zdrowie. W ustawie nie ma definicji *stricte* legalnej pojęcia „bezpieczeństwo żywności”, a jedynie wskazane zostały warunki, jakie muszą być w tym zakresie spełnione. W związku z tym odpowiedzialność za zapewnienie standardów bezpieczeństwa żywności spoczywa przede wszystkim na producentach. Jednocześnie w pewnej mierze dotyczy ono również konsumentów, którzy powinni posiadać wystarczającą wiedzę, aby dokonywać świadomych i bezpiecznych wyborów.

Większość definicji bezpieczeństwa żywności koncentruje się na zagrożeniach dla zdrowia i życia konsumentów. Jednak w rzeczywistości pojęcie to

¹¹ *Bezpieczeństwo żywności*, dokument ramowy Parlamentu Europejskiego, https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_2.2.6.pdf (data dostępu: 12.06.2024).

¹² *Ibidem*.

¹³ Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2021 ze zm.).

obejmuje znacznie szerszy kontekst. Zapewnienie bezpieczeństwa żywności wymaga bowiem działań mających na celu zapobieganie i eliminowanie wszelkich zagrożeń, które mogą wystąpić na różnych etapach, takich jak produkcja, transport czy niewłaściwe przechowywanie. Obejmuje również kontrolę jakości surowców i składników wykorzystywanych w produkcji, z naciskiem na ograniczenie nadmiernego stosowania sztucznych dodatków. Uwzględniać należy nie tylko aspekty zdrowotne, ale także ekonomiczne konsekwencje wynikające z nieuczciwych praktyk, takich jak fałszowanie żywności. Ponadto doktryna wskazuje, że bezpieczeństwo żywności obejmuje zagrożenia związane ze skażeniem, zatruciami oraz oszustwami żywnościowymi, które mogą prowadzić do poważnych skutków dla konsumentów i rynku¹⁴. Ważne jest, aby bezpieczeństwo żywności było analizowane i uwzględniane w każdym aspekcie, bowiem wówczas konsument ma pewność, że spożywany produkt jest dla niego bezpieczny.

Wobec powyższych rozważań, również w kontekście braku jednorodnej, wyczerpującej i całościowo ujmującej szereg odnoszących się do niej zagadnień definicji bezpieczeństwa żywności¹⁵, złożoność zadań, jaką ma pełnić administracja publiczna w tym zakresie, jest rozległa.

Organy administracji publicznej odpowiedzialne za bezpieczeństwo żywności w Polsce

Jako priorytet swoich działań organy urzędowej kontroli mają za zadanie nadzorować prawidłowe funkcjonowanie systemu zapewnienia bezpieczeństwa żywności na każdym poziomie. Istotnym elementem jest weryfikacja, czy produkcja jest zgodna z wymaganymi standardami oraz czy przestrzegane są odpowiednie regulacje prawne. Rozporządzenie 2017/625 daje państwom członkowskim swobodę w kształtowaniu struktury organizacyjnej kontroli urzędowej¹⁶. W Polsce funkcjonuje system wieloinstytucjonalny, w którym kilka organów odpowiada za nadzór nad różnymi obszarami. Wymagania i zasady dotyczące bezpieczeństwa produkcji oraz obrotu żywnością są określone w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia¹⁷. Natomiast kompetencje i struktura poszczególnych jednostek kontrolnych zostały uregulowane w kilku ustawach¹⁸, które definiują działalność tych organów i ich organizację.

¹⁴ S. Kowalczyk, *Bezpieczeństwo i jakość żywności*, Warszawa 2016, s. 100–101.

¹⁵ Należy wskazać, że z uwagi na wielopłaszczyznowość występowania i zastosowania pojęcia bezpieczeństwa żywności, stworzenie takiej definicji jest praktycznie wykluczone.

¹⁶ Akapit 26 preambuły rozporządzenia.

¹⁷ Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2021 ze zm.).

¹⁸ Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 416); ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych

System ochrony i kontroli bezpieczeństwa żywności sprawowany przez administrację publiczną jest rozbudowany, niejednorodny i niestety nie do końca spójny. Na potrzeby niniejszego opracowania wskazano jedynie jego zarys.

Kontroli w zakresie bezpieczeństwa żywności dokonuje kilka instytucji: Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Weterynaryjna, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa. Zadania związane z działaniem monitoringu na potrzeby oceny ryzyka realizuje także Rada do Spraw Monitoringu Żywności i Żywienia, funkcjonująca przy ministrze właściwym do spraw zdrowia¹⁹. Mimo że kompetencje między tymi instytucjami są podzielone i uwzględnione w licznych aktach prawnych, to często wzajemnie nakładają się na siebie i nie są czytelne, co z kolei prowadzi do sporów kompetencyjnych.

Państwowa Inspekcja Sanitarna czuwa nad realizacją ochrony zdrowia publicznego, funkcjonuje w oparciu o ustawę o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, a kieruje nią Główny Inspektor Sanitarny. Do jej zadań należy nadzór nad przestrzeganiem zasad higieny i wymogów sanitarnych w zakładach produkcyjnych, jak również w punktach sprzedaży, zapobieganie i przeciwdziałanie możliwym zagrożeniom i prowadzenie działalności edukacyjnej²⁰. Kontroluje wdrażanie i przestrzeganie przepisów w warunkach produkcji, transportu, przechowywania i sprzedaży żywności, a także w obszarze wytwarzania materiałów przeznaczonych do kontaktu z produktami spożywczymi²¹. Kontrole przeprowadzane są bez wcześniejszego zawiadomienia, a o ich częstotliwości decyduje przeprowadzona ocena ryzyka, na którą wpływa rodzaj oferowanego asortymentu, jego trwałość mikrobiologiczna, rodzaj działalności i zakres występowania niezgodności, liczba skarg oraz zgłoszeń w systemie RASFF²². Inspekcja sprawuje także nadzór nad placówkami, gdzie odbywa się zbiorowe żywienie.

Inspekcja Weterynaryjna, której działalność jest uregulowana ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r.²³, czuwa nad ochroną zdrowia zwierząt, ich dobrostanem i właściwym respektowaniem wymagań weterynaryjnych, a tym samym nadzorem nad bezpieczeństwem produktów pochodzenia zwierzęcego. Na jej czele stoi Główny Lekarz Weterynarii, który podlega bezpośrednio ministrowi

(Dz.U. z 2021 r., poz. 630); ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 12); ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2021 r., poz. 1070).

¹⁹ Art. 86 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

²⁰ Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 416).

²¹ Najwyższa Izba Kontroli, *System kontroli...*, s. 17.

²² Główny Inspektorat Sanitarny, *Kontrole żywności – u producenta, w sklepie i na granicy*, <https://www.gov.pl/web/gis/kontrole-zywnosci--u-producenta-w-sklepie-i-na-granicy> (data dostępu: 12.06.2024).

²³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 12).

do spraw rolnictwa²⁴. Do zadań inspekcji należy także zapobieganie, wykrywanie oraz zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt²⁵ i czynników biologicznych, które mogłyby doprowadzić do wystąpienia tych chorób. Obejmuje nadzór nad produkcją i obrotem paszami, a także środkami ochrony roślin wytworzonych bądź zawierających pochodne produktów odzwierzęcych²⁶. Inspekcja realizuje swoje obowiązki poprzez monitorowanie i badanie przypadków zakażeń u zwierząt, kontrolę działalności hodowcy, badania zwierząt rzeźnych²⁷.

Kolejnym organem, istotnym w zakresie zapewniania bezpieczeństwa żywności, jest Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, sprawując nadzór nad produkcją i stosowaniem środków ochrony roślin²⁸ w zakresie wskazanym w ustawie o środkach ochrony roślin²⁹.

Systemy kontrolne oraz regulacje rządowe są także istotnymi składnikami zapewnienia jakości żywności. Nadzór nad tym obszarem sprawuje Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, kontrolująca jakość artykułów rolno-spożywczych oraz warunków ich transportu i przechowywania³⁰.

Jak zostało wskazane w krótkiej charakterystyce zakresu działań organów administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa żywności, głównym ich zadaniem jest nadzór nad zgodnością procesów produkcyjnych z wymaganymi standardami i regulacjami prawnymi, co ma na celu ochronę zdrowia konsumentów. Dzięki systematycznym kontrolom i audytom organy te powinny monitorować bezpieczeństwo produktów spożywczych, zapobiegając zagrożeniom wynikającym z nieodpowiedniego przechowywania, przetwarzania czy fałszowania żywności. Jednak efektywność tych organów, która jest kluczowa dla utrzymania wysokich standardów bezpieczeństwa żywności oraz ochrony interesów konsumentów, a także dla zapewnienia przejrzystości i uczciwości w sektorze spożywczym, pozostawia wiele obszarów wymagających doskonalenia.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Najwyższa Izba Kontroli, *System kontroli...*

²⁶ P. Wojciechowski, *Organy urzędowej kontroli żywności w Polsce – struktura, kompetencje i zakres działania*, „Kontrola Państwowa” 2014, nr 1, s. 58.

²⁷ Główny Inspektorat Weterynarii, *Organizacja Inspekcji Weterynaryjnej*, <https://www.wetgiw.gov.pl/inspekcja-weterynaryjna/organizacja-inspekcjiweterynaryjnej#:~:text=Inspekcja%20Weterynaryjna%20realizuje%20 zadania%20z%20zakresu%3A%20ochrony%20zdrowia,pocho-dzenia%20zwierz%C4%99cego%20znajduj%C4%85cej%20si%C4%99%20w%20rolniczym%20 handlu%20detailednym%2C> (data dostępu: 12.06.2024).

²⁸ Najwyższa Izba Kontroli, *System kontroli...*

²⁹ Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (Dz.U. z 2020 r., poz. 425).

³⁰ P. Wojciechowski, op. cit., s. 61.

Kontrowersje w zakresie działań kontrolnych organów administracji publicznej dotyczących bezpieczeństwa żywności

W raporcie pokontrolnym Najwyższa Izba Kontroli (dalej jako NIK) jednoznacznie wskazała, że w Polsce kontrolę żywności sprawuje kilka państwowych organów. Podkreślono wiele mankamentów takiej sytuacji, w tym trudności w ustaleniu, która inspekcja powinna nadzorować danego przedsiębiorcę i w jakim zakresie. W efekcie przedsiębiorcy podlegają różnym kontrolom i mogą być na nich nałożone równolegle niezależne sankcje, podczas gdy inne obszary ich działalności w zakresie bezpieczeństwa żywności mogą pozostać nieskontrolowane.

Skuteczna ochrona ludzi przed niebezpieczną żywnością wymaga sprawnie działającej, bieżącej kontroli. Wnioski z raportu NIK *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian*³¹ wskazują na wiele mankamentów obecnej organizacji tej kontroli. Problemy wynikają głównie z braku spójnego i efektywnego systemu nadzoru nad produkcją i dystrybucją żywności. Kontrolę regulują liczne, niespójne akty prawne, a zróżnicowana terminologia używana do określenia kompetencji inspekcji prowadzi do niejasności i częstego dublowania działań, co wymusza zawieranie umów o współdziałaniu między inspekcjami. NIK zauważa, że ujednoczenie struktur kontroli może znacząco zminimalizować zdiagnozowane problemy, a w niektórych aspektach całkowicie je wyeliminować. Uproszczenie systemu uczyni go mniej uciążliwym dla przedsiębiorców, którzy obecnie muszą ustalać, która inspekcja i w jakim zakresie powinna ich nadzorować. Rozproszone przepisy dotyczące bezpieczeństwa żywności nie tworzą spójnego systemu i utrudniają efektywność działań. Inspekcje w Polsce próbują na zasadzie umów o współpracy i licznych porozumień zacieśniać współpracę. Kooperują też w ramach systemów międzynarodowych, takich jak RASFF oraz system pomocy i współpracy administracyjnej (ACC). Również na poziomie europejskim Komisja Europejska wskazuje na fakt, że większość systemów dotyczących bezpieczeństwa żywności wymaga wielosektorowej współpracy na różnych szczeblach administracyjnych³².

Konsolidacja inspekcji i powierzenie nadzoru jednemu organowi mogłoby zwiększyć skuteczność i przejrzystość kontroli, uprościć procedury oraz wprowadzić jednolite zasady sankcjonowania naruszeń prawa żywnościowego. Do Sejmu 29 czerwca 2017 r. wniesiono rządowy projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności (druk sejmowy nr 1685), który przewidywał powołanie nowej inspekcji do realizacji kompleksowych urzędowych kon-

³¹ Najwyższa Izba Kontroli, *System kontroli...*

³² Ibidem.

troli żywności, zastępującej obecnie funkcjonujące inspekcje. Miał on regulować organizację, ustrój i sposób działania Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności, w tym jej organy, zasady ich powoływania, podporządkowania oraz ogólne kwestie związane ze sposobem funkcjonowania inspekcji w systemie organów administracji publicznej, ogólny zakres działania oraz kompetencje, a także zakres uprawnień kontrolnych. Państwowa Inspekcja Bezpieczeństwa Żywności miała powstać w wyniku konsolidacji Inspekcji Weterynaryjnej, Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, a także części zadań Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Inspekcji Handlowej oraz Inspekcji Ochrony Środowiska, które są związane z nadzorem nad bezpieczeństwem żywności. Celem wprowadzenia tego systemu miało być zwiększenie efektywności działań realizowanych przez poszczególne inspekcje, integrując w jednej jednostce organizacyjnej wszystkie kwestie związane z szeroko rozumianym bezpieczeństwem żywności³³. Projekt jednak nie został sfinalizowany, m.in. z powodu negatywnego stanowiska Ministra Zdrowia. Od tamtego momentu różne inicjatywy legislacyjne w tym zakresie pozostawały bez efektu. Należy wskazać, że problemem związanym z wdrażaniem zmian co do roli administracji publicznej w bezpieczeństwie żywności jest także czynnik polityczny, przejawiający się w chęci sprawowania jak najszerzej władzy. W procesie opracowywania określonych rozwiązań organizacyjno-prawnych kluczowe winno być kierowanie się przede wszystkim efektywnością oraz jakością działania administracji w zakresie realizacji jej zadań, jednak praktyka pokazuje, że chęć zachowania wpływów bywa elementem paraliżującym zmiany³⁴. Mimo że dalsze uwagi odnoszą się do systemu bezpieczeństwa wewnętrznego jako elementu ładu publicznego w państwie w ogólności, można w tym miejscu przytoczyć twierdzenia Mariana Zdyba jako niezwykle adekwatną charakterystykę działań administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa żywności i wskazać, że wyraźnie dostrzegalna jest fragmentaryczność oraz dekompozycja analizowanego systemu, co prowadzi do braku efektywnej i racjonalnej współpracy między podmiotami, a niekiedy nawet do paraliżu w realizacji podstawowych zadań. Taka sytuacja wynika z dużej liczby podmiotów oraz ich różnorodności pod względem statusu prawnego, a także z anachroniczności systemu, która objawia się w erozji zespolenia administracyjnego i wielotorowym podporządkowaniu. Dodatkowo różnorodność przyjętych modeli zarządzania oraz brak wyraźnego podziału zadań, kompetencji i odpowie-

³³ E. Wituska, *W kierunku centralizacji państwowych służb bezpieczeństwa żywności*, [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa–Łódź 2019, s. 666.

³⁴ J. Maćkowiak, *Koncepcje rządowej administracji specjalnej – niezespolonej*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 12, s. 41.

działności między podmiotami realizującymi wskazane zadania tylko pogłębiają te problemy³⁵.

Podsumowanie

Rola organów administracji państwowej w zapewnieniu bezpieczeństwa żywności jest nieodzownym elementem funkcjonowania nowoczesnego państwa oraz realizacji polityki publicznej, której celem jest ochrona zdrowia publicznego, stabilności gospodarczej i zaufania społecznego. W ramach tego zadania administracja pełni szerokie spektrum funkcji: od regulowania i tworzenia przepisów prawnych po nadzór i kontrolę nad ich przestrzeganiem. Należy jednak podkreślić, że administracja publiczna zarówno w zakresie swoich działań, jak i wyznaczonych kompetencji i zadań nie zawsze jest dostosowana do dynamicznie zmieniającego się rynku żywności oraz nowych zagrożeń, takich jak zjawiska związane z kryzysami, globalizacją, zmianami klimatycznymi czy pojawiającymi się nowymi patogenami. Brak elastyczności w regulacjach utrudnia szybkie dostosowanie się do aktualnych wyzwań, co niejednokrotnie prowadzi do luk w bezpieczeństwie żywności.

W ujęciu idealnym działania podejmowane przez administrację publiczną winny być skuteczne, systematyczne i kompleksowe celem szybkiej identyfikacji oraz eliminacji potencjalnych zagrożeń dla zdrowia konsumentów. Praktyka wskazuje jednak, że z uwagi na liczne ograniczenia są jedynie postulaty, choć jak najbardziej słuszne. Nie bez znaczenie pozostaje fakt, że działania prowadzone przez administrację publiczną nie są objęte wystarczającym budżetem, wobec czego zdarzają się sytuacje ograniczające szybkość czy efektywność kontroli, chociażby z uwagi na zawężoną kadre. Wobec niedoinwestowania podstawowych procesów ciężko prowadzić rozważania i formułować zalecenia o potrzebie inwestycji w nowoczesne technologie, które umożliwiłyby szybsze i bardziej precyzyjne wykrywanie niebezpiecznych produktów pozwalające na ich natychmiastowe usunięcie z rynku.

W sytuacji nierozwiązanego sporu co do kierunku działań administracji publicznej w przyjętym już od wielu lat dyskursie stałe pozostaje twierdzenie podnoszone zarówno przez badaczy, organy kontrolne, jak i przedsiębiorców i konsumentów, jakim jest konieczność wprowadzania zmian ukierunkowanych na ujednoczenie systemu. Możliwym punktem wyjścia dla podjęcia takich działań mógłby być powrót do koncepcji Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności. Istniałaby jednak konieczność dopracowania jej i uaktualnienia,

³⁵ M. Zdyb, *Bezpieczeństwo wewnętrzne jako element ładu publicznego w państwie. Kilka uwag wstępnych*, [w:] M. Zdyb (red.), *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2014, s. 18–22.

kierując się ideą stworzenia struktury spionizowanej, pozwalającej na jej skuteczniejsze zorganizowanie i finansowanie.

Poza powyższymi rozważaniami należy także podkreślić, że nieustająco istotna jest rola administracji na polu edukacji publicznej. Informowanie konsumentów o zasadach bezpieczeństwa żywności, ich prawach oraz odpowiedzialnych praktykach zakupowych może przyczynić się do zwiększenia świadomości społecznej i powinno stać się jednym z pierwszorzędnych działań związanych z bezpieczeństwem żywności. Administracja powinna również wzmocnić współpracę z sektorem prywatnym, który odgrywa kluczową rolę w łańcuchu dostaw żywności. Stworzenie mechanizmów kooperacji z producentami, dystrybutorami i detalistami może mieć kluczowe znaczenie dla skutecznego zarządzania ryzykiem oraz wdrażania standardów jakości.

Krytyka obecnej struktury urzędowej kontroli żywności, zwłaszcza w kontekście nakładania się kompetencji różnych inspekcji oraz niejasnej hierarchii nadzoru, wymaga refleksji i zaproponowania istotnych zmian. Powinny one obejmować lepszą koordynację działań inspekcji, zwiększenie przejrzystości procesów kontrolnych oraz uproszczenie procedur celem uniknięcia zbędnych obciążeń dla przedsiębiorców, przy jednoczesnym zachowaniu najwyższych standardów ochrony zdrowia publicznego. Współczesne wyzwania w zakresie bezpieczeństwa żywności wymagają od administracji publicznej nie tylko regulacji i nadzoru, ale także elastyczności i adaptacji do zmieniających się warunków globalnych.

Wykaz literatury

- Gawęcki J., *Żywność człowieka, Podstawy nauki o żywieniu*, t. 1, PWN, Warszawa 2010.
- Główny Inspektorat Sanitarny, *Kontrole żywności – u producenta, w sklepie i na granicy*, <https://www.gov.pl/web/gis/kontrole-zywnosci--u-producenta-w-sklepie-i-na-granicy>.
- Główny Inspektorat Weterynarii, *Organizacja Inspekcji Weterynaryjnej*, <https://www.wetgiw.gov.pl/inspekcja-weterynaryjna/organizacja-inspekcjiweterynaryjnej#:~:text=Inspekcja%20Weterynaryjna%20realizuje%20zadania%20z%20zakresu%3A%20ochrony%20zdrowia,pochodzenia%20zwierz%C4%99cego%20znajduj%C4%85cej%20si%C4%99%20w%20rolniczym%20handlu%20detalicznym%2>.
- Korzycka M., Wojciechowski P., *System prawa żywnościowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Kowalczyk S., *Bezpieczeństwo i jakość żywności*, PWN, Warszawa 2016.
- Maćkowiak J., *Koncepcje rządowej administracji specjalnej – niespolonej*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 12.
- Mróz B., *Rola i zadania organów administracji samorządowej w systemie bezpieczeństwa publicznego*, Wyd. WSGE, Józefów 2018.
- Najwyższa Izba Kontroli, *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian*, NIK, Warszawa 2021, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/jak-poprawic-bezpieczenstwo-zywnosci-w-polsce.html>.

- Postupolski J., *Bezpieczeństwo żywności – podstawowe zagadnienia, aktualne zagrożenia*, <https://ncez.pzh.gov.pl/informacje-dla-producentow/bezpieczenstwo-zywnosci-podstawowe-zagadnienia-aktualne-zagrozenia-2/>.
- Szeląg I., *Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie własne samorządu lokalnego*, „e-Politikon” 2013, nr 6.
- Witaska E., *W kierunku centralizacji państwowych służb bezpieczeństwa żywności*, [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Wolters Kluwer/Wyd. UŁ, Warszawa–Łódź 2019.
- Wojciechowski P., *Organy urzędowej kontroli żywności w Polsce – struktura, kompetencje i zakres działania*, „Kontrola Państwowa” 2014, nr 1.
- Zdyb M., *Bezpieczeństwo wewnętrzne jako element ładu publicznego w państwie. Kilka uwag wstępnych*, [w:] M. Zdyb (red.), *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Summary

The role of public administration in ensuring food safety – selected legal aspects

Keywords: food law, food safety, public authorities, food control, health.

Food safety is a priority of contemporary public health and economic policy, with a direct impact on public health, economic stability and confidence in state institutions and the food market. In this context, the role of public administration bodies is invaluable. The aim of this article is to try to answer the question of what are the tasks and responsibilities of governmental institutions in the context of ensuring food safety, covering monitoring and control of food products, implementation and enforcement of regulations and response to food hazards. The importance of international cooperation in creating global food safety standards and the impact of public education in raising consumer awareness are also presented. Effective public administration actions in the field of food safety not only protect public health but also strengthen citizens' trust in the food market and state institutions. The paper emphasises the need for continuous improvement of surveillance and regulatory systems in response to dynamically changing challenges in the area of food safety. Due to the overview nature of the paper, a descriptive method was used as well as a critical analysis of regulations, reports containing scientific research results, monographs and scientific articles.

Sprawozdania

DOI: 10.31648/sp.10846

Paweł Śwital

Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego

ORCID: 0000-0002-7404-5143

p.swital@urad.edu.pl

Sprawozdanie z XXIII Dorocznej Konferencji Naukowej Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej „Człowiek – wspólnota – społeczeństwo w centrum działania administracji publicznej”, Konary, 4–6 czerwca 2024 r.

W dniach 4–6 czerwca 2024 r. w Pałacu Domaniewskim w miejscowości Konary odbyła się XXIII Doroczna Konferencja Naukowa Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej „Człowiek – wspólnota – społeczeństwo w centrum działania administracji publicznej”. W tym roku współorganizatorem wydarzenia był Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego.

Jak zauważyli organizatorzy, administracja publiczna stanowi złożone zjawisko społeczne i kulturowe. Jej koncepcja uwarunkowana jest określonymi założeniami filozoficznymi, zwłaszcza antropologicznymi i aksjologicznymi. Człowiek wpisuje się w określoną koncepcję społeczeństwa i ładu społecznego, w tym także określoną koncepcję władzy, której ważnym narzędziem pozostaje administracja. Podmiotem jej działalności jest natomiast człowiek (obywatel), jego wspólnoty i społeczeństwo jako całość. Wśród teoretyków prawa administracyjnego istotne znaczenie ma zagadnienie wzorca i zasad wyznaczających standardy funkcjonowania administracji publicznej, ale także fundamentalny problem: co stanowi jej najważniejszą rację? Realizacji jakich zadań ma ona służyć? Jako wyjściowe założenie owego naukowego spotkania przyjęto, że celem administracji publicznej w każdym czasie jest przede wszystkim realizowanie dobra wspólnego i troska o to, by było ono rzeczywiście wspólne, zaś najważniejszym wyznacznikiem jej działania jest dobro człowieka. Problemy pojawiają się jednak wtedy, gdy dochodzi do kolizji wartości i sprzeczności interesów jednostki, wspólnoty i społeczeństwa na różnych płaszczyznach i w różnych aspektach.

W świetle personalistycznej koncepcji administracji wartością pierwszą i podstawową stanowi osoba ludzka. Wyprzedza ona takie wartości istotne dla społeczności, jak terytorium i to wszystko, co się na nim znajduje. Jest to konstatacja, która wydaje się nieco pomijana w nauce prawa administracyjnego. Dlatego należy przypominać, że celem i sensem wszelkich tworzonych w obrębie państwa struktur, w tym także administracji publicznej, powinno być zabezpieczenie pełnego i wszechstronnego rozwoju członków poległych ich władztwu społeczności i wspólnot.

Przy realizacji określonych naukowych założeń konferencji organizatorzy zaproponowali następujące obszary badawcze: 1) podstawy ustroju aksjologicznego państwa oraz zasady prawa administracyjnego; 2) człowiek jako istota społeczna; 3) administracyjnoprawna sytuacja obywatela (obywatel jako podmiot praw i obowiązków osobowych/ politycznych/ społecznych, obywatel jako właściciel/przedsiębiorca, obywatel w sytuacjach reżimów społecznych, prawo o cudzoziemcach, mniejszości narodowe i etniczne i ich status, obywatel i cudzoziemiec w postępowaniu administracyjnym, sądownoadministracyjnym oraz egzekucyjnym); 4) świadcząca rola administracji; 5) społeczeństwo, społeczność i wspólnota; 6) samorząd (terytorialny, gospodarczy, zawodowy) i zasady jego funkcjonowania; 7) partycypacja społeczna i formy włączenia obywateli w sprawowanie władzy.

Pierwszego dnia konferencji uczestnicy przybyli do ośrodka, w którym odbyło się Walne Zebranie Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, podczas którego omówiono bieżące jego sprawy.

Uroczyste otwarcie konferencji miało miejsce 5 czerwca 2024 r. Dokonali go: Prezes Zarządu Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej dr Rafał Budzisz, Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu dr hab. Joanna Smarż, prof. uczelni, Wicewojewoda Mazowiecki mgr Patryk Fajdek oraz Prorektor ds. dydaktycznych i studenckich dr hab. Elżbieta Sałata, prof. uczelni. Prezes Zarządu Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej przywitał zebranych uczestników i podziękował za liczne zgłoszenia. Następnie gości przywitała Wydziału Prawa i Administracji radomskiego uniwersytetu, zauważając, że tegoroczna konferencja cieszyła się wyjątkowo dużym zainteresowaniem. Z zaproszenia skorzystało bowiem 95 osób – wybitnych przedstawicieli nauki z 29 ośrodków naukowych w Polsce oraz praktyków wykonujących zawody prawnicze adwokata i sędziego. Pani dziekan wyraziła również nadzieję, że pokłosem referatów wygłoszonych podczas konferencji będą liczne publikacje naukowe. Z kolei wicewojewoda mazowiecki, zabierając głos, podkreślił, że docenia starania w organizacji konferencji, której temat jest niezwykle istotny dla współczesnej administracji publicznej. Podkreślił również, że wierzy, iż wydarzenie to jest ważne, gdyż stwarza platformę do wymiany doświadczeń i wiedzy pomiędzy specjalistami z różnych dziedzin. Prorektor dr hab. Elżbieta

Salata, prof. uczelni powitała uczestników w imieniu Jego Magnificencji Rektora Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego prof. dr. hab. Sławomira Bukowskiego, wskazując na ważność podjętej tematyki, jej istotnego wpływu na rozwój nauk prawnych oraz nauk o polityce i administracji. Odniosła się również do kwestii prowadzonych badań, podkreślała ważność konferencji dla radomskiego środowiska naukowego.

W tej części nastąpiło również wręczenie odznak honorowego członkostwa prof. dr hab. Elżbiecie Urze z Uniwersytetu Rzeszowskiego oraz prof. dr. hab. Stanisławowi Wrzowskiemu z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Lublinie. Uroczystego wręczenia odznak dokonali prezes stowarzyszenia dr Rafał Budzisz oraz wiceprezes zarządu dr hab. Agata Barczewska-Dziobek, prof. uczelni.

W pierwszym dniu obrad odbyła się sesja plenarna, której przewodniczyła prof. dr hab. Elżbieta Ura. W sesji tej wystąpiło pięciu prelegentów przedstawiających referaty wprowadzające: ks. dr hab. Sławomir Fundowicz, prof. uczelni (URad.), *Antropologiczne podstawy decentralizacji administracji publicznej*, dr hab. Grzegorz Krawiec, prof. uczelni (UKEN), *Kilka uwag o człowieku w prawie administracyjnym*, dr hab. Marta Woźniak, prof. uczelni (UO), *Człowiek jako podmiot ochrony krajobrazu*, ks. dr hab. Wojciech Wojtyła, prof. uczelni (URad.), *Podmiot społeczny jako przestrzeń działania administracji publicznej. Perspektywa personalistyczna* oraz dr hab. Lucyna Staniszevska, prof. uczelni (UAM), *Ochrona uzasadnionych oczekiwań w prawie administracyjnym*.

Następnie przewidziano trzy równoległe panele, w których referaty wygłosiło dwudziestu prelegentów. Pierwszą sesję moderował dr hab. Jarosław Dobkowski, prof. uczelni (UWM). Referaty w tej części przedstawili: dr hab. Danuta Kurzyna-Chmiel, prof. uczelni (UŚ), *Zaspokojenie potrzeb oświatowych jednostki i wspólnoty jako cel działania administracji publicznej*, dr hab. Agata Barczewska-Dziobek, prof. uczelni (UR), *Osoby starsze jako podmioty działania administracji publicznej*, dr hab. Monika Augustyniak, prof. uczelni (KAAF), *Zasada proporcjonalności w świetle Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, dr Rafał Budzisz (UŁ) i dr Paweł Śwital (URad.), *Partycypacja społeczna młodzieży w samorządzie terytorialnym*, dr Anna Łukaszuk (UR), *Status sygnalisty – dbałość o dobro jednostki czy o dobro wspólne? Rozważania w świetle regulacji o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa*, dr Lidia Jaskuła (KUL), *Co chcemy oglądać w telewizji? O partycypacji społecznej w sprawowaniu władzy przez KRRiT na przykładzie tzw. listy ważnych wydarzeń*.

W drugim równoległym panelu, który prowadziła dr hab. Joanna Smarż, prof. uczelni (URad.), referaty zaprezentowali: dr hab. Robert Suwaj, prof. uczelni (PW), *Prawotwórcza rola sądów administracyjnych*, dr Łukasz Nosarzowski (UŁa), *Aksjologia praw dostępu i ponownego wykorzystywania informacji publicznej a praktyka ich wykonywania*, dr hab. Jarosław Czerw, prof.

uczelnia (UJK), *Rażące naruszenie prawa przy beczynności w udostępnianiu informacji publicznej na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, dr Agata Morgan (UJ), *Koprodukcja usług publicznych z punktu widzenia zarządzania publicznego oraz administracji publicznej*, dr Katarzyna B. Wojtkiewicz (SWPS), *Identyfikacja podmiotów prawnych (Legal Entity Identifier, LEI) w świetle koncepcji „Prawa jako osiągnięcia Governance”* i dr Katarzyna Miaskowska-Daszkiwicz (KUL), *Paternalizm państwa w sferze ochrony zdrowia jednostki*.

W trzecim panelu, który prowadziła dr hab. Aneta Kaźmierska-Patrzyzna, prof. uczelnia (UŁ), odczytów dokonali: dr hab. Helena Kisilowska, prof. uczelnia (URad.), *Gospodarowanie nieruchomościami w gminie: dobro wspólne, bezpieczeństwo, interes mieszkańców*, dr hab. Jacek Jaworski, prof. uczelnia (UKSW) i dr hab. Diana Trzcńska, prof. uczelnia (UG), *Specyfika postępowań w sprawie oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć*, dr Dominik Sypniewski (PW), *Dekompozycja władztwa planistycznego gminy: od ochrony interesu publicznego do centralizacji*, dr hab. Martyna Wilbrandt-Gotowicz, prof. uczelnia (UKSW), *Wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej a ochrona praw jednostki – uwagi na tle reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego wprowadzonej ustawą z 7 lipca 2023 r.*, dr Olga Sachabińska-Dobrzyńska (UO), *Umowa urbanistyczna i zintegrowany plan inwestycyjny jako formy udziału podmiotów prywatnych w gospodarowaniu przestrzenią* oraz dr hab. Agnieszka Żywicka, prof. uczelnia (UJK), *Prowadzenie działalności gospodarczej w warunkach solidaryzmu społecznego systemu ubezpieczeń społecznych a kształtowanie polityki rodzinnej państwa*.

Wszystkie panele konferencji zostały zwieńczone dyskusjami, w których podkreślano ważność podejmowanych tematów. Następnie uczestnicy udali się do Muzeum Wsi Radomskiej. Opieką zwiedzających otoczyli p. Przemysław Bednarczyk i przewodnicy muzeum. Pod koniec dnia uczestnicy mogli wysłuchać koncertu muzycznego „Na ludową nutę” wystąpili akordeonista Piotr Zarzyka oraz skrzypaczka Klaudia Smorongiewicz. Drugi dzień konferencji zakończyła uroczysta kolacja, podczas której wystąpił duet Nosowska & Składanek. Następnie do wspólnej zabawy zaprosił DJ Porter Maciej Czarnecki.

Kolejnego dnia konferencji przewidziano sześć paneli, które odbyły się w dwóch równoległych sesjach. Łącznie referaty przedstawiło w tym dniu trzydziestu sześciu prelegentów. Każda z sesji cieszyła się niezwykłym zainteresowaniem, a przeprowadzone dyskusje naukowe pokazały praktyczne spojrzenie na podejmowane tematy oraz wnioski *de lege ferenda*. Pierwszą z sesji moderował dr hab. Sławomir Pawłowski, prof. uczelnia (UAM). Referaty w niej wygłosili: dr hab. Piotr Sitniewski (UWM Olsztyn), *Uprawnienia kontrolne radnych w art. 24 ust. 2 u.s.g w kontekście powszechnego prawa do informacji publicznej*, dr hab. Dominik Tyrawa (KUL), *Nowe wyznawania polityki mieszkaniowej gminy. Dobro człowieka a dobro gminnej wspólnoty samorządowej*, dr Agata Pyrzyńska (US), *Kilka refleksji na temat ograniczenia liczby kaden-*

cji organów wykonawczych gmin, dr Karolina Rokicka-Murszewska (UMK), *Pozycja prawna zebrania wiejskiego i jego wpływ na społeczność sołectwa*, dr Piotr Kobylski (URad.), *Kierunki zmian w modelu finansowania jednostek samorządu terytorialnego* oraz dr Ewelina Gębka (ANS Kielce), *Skargi obywateli na rozstrzygnięcia lokalne organów samorządowych*.

Drugi panel poprowadził dr hab. Przemysław Kledzik, prof. uczelni (US), a referaty przedstawili: dr Maria Jędrzejczak (UAM), *Prawo do sądu jako prawo podstawowe człowieka. Uwagi na tle prerogatyw prezydenckich*, dr Dominika Skoczylas (US), *Sztuczna inteligencja a dobrostan człowieka i ochrona praw podstawowych – rozważania na gruncie aktu w sprawie sztucznej inteligencji*, mgr Anna Rodzonek-Pudło (Szkoła Główna Mikołaja Kopernika w Warszawie), *Czy sztuczna inteligencja może stać się istotą społeczną w takim znaczeniu jak człowiek?*, dr Agnieszka Narożniak (Uniwersytet WSB Merito), *Ludzkie losy – ludzkie decyzje? O wykorzystaniu sztucznej inteligencji w postępowaniach w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców w Polsce*, mgr Beata Tubek (Szkoła Główna Mikołaja Kopernika w Warszawie), *E-administracja i jej wpływ na współczesne społeczeństwo informacyjne* oraz Weronika Pazdan (UW), *Struktura rozstrzygnięcia decyzji w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w świetle standardów demokratycznego państwa prawa*.

Trzeci panel moderowała dr hab. prof. Anna Dąbrowska, prof. uczelni (URad.), a referaty wygłosili: dr Patrycja Soltysiak (UJD), *Między-wielokulturowość i procesy migracyjne ludności*, dr Marcin Princ (UAM), *Polityka odstraszenia cudzoziemców a granice aktywności administracji publicznej*, dr Konrad Kędzierski (UR), *Pushback jako procedury łamania praw człowieka i obywatela na przykładzie sytuacji na granicy polsko-białoruskiej*; dr Grzegorz Zieliński, prof. ucz. (URad.), *Nadanie statusu uchodźcy w prawie wspólnotowym UE*, dr Paweł Woroniecki (UJ), *Status prawny repatrianta jako beneficjenta działań pomocowych ze strony administracji publicznej* oraz dr Mirosława Pytlewska, *Tranzycja prawna osób o odmiennej płci w Polsce w świetle działań administracji*.

Czwarty panel prowadziła dr hab. Marta Woźniak, prof. uczelni (UO). W tej sekcji referaty zaprezentowali: dr Katarzyna Melgieś (URad.), *Nadzór nad działalnością samorządu zawodowego biegłych rewidentów – zagadnienia wybrane*, dr Przemysław Zdyb (US), *Ramy prawne działania obywatelskich społeczności energetycznych*, dr Jarosław Stasiak (AP), *Wywłaszczenie „estetyczne” – dopuszczalność w aktualnym stanie prawnym – postulaty de lege ferenda*; dr Olga Matuk (WAT), *Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach w aspekcie realizacji zadań administracji wobec społeczeństwa*; dr Dorota Wilkowska-Kołąkowska (PW), *Status nowego właściciela nieruchomości w procedurze przekształcania prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów* oraz

dr Małgorzata Pracka (URad.), *Renta planistyczna jako jeden z instrumentów gospodarowania przestrzenią*.

Piąty panel moderował ks. dr hab. Wojciech Wojtyła, prof. uczelni (URad.), a referaty przedstawili: dr Maciej Wojtacki (ASzWoj), *Rola i zadania organów administracji publicznej i samorządu terytorialnego w świetle ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu z roku 1935*, dr Tomasz Moll (UJK), *Konsultacje z mieszkańcami jako obligatoryjny element procedury uchwałodawczej w świetle przepisów u.s.g.*, dr Emilia Gulińska (URad.), *Gwarancje prawne udziału obywateli w posiedzeniach organów kolegialnych samorządu terytorialnego*, mgr Aneta Guza-Wójtowicz (Kazimierz Wlazło i Aneta Guza-Wójtowicz Spółka Partnerska Radców Prawnych), *Procedura odwołania skazanego starosty z zajmowanego stanowiska*, dr Sebastian Matyjek (AP), *Samorząd powiatowy jako „niezbędna” jednostka terytorialna, czy replika rozwiązań gminny?* oraz dr Iwona Warchoń (URad.), *Wzrost czy stagnacja – jak współpraca Gminy Miasta Radomia z organizacjami pozarządowymi przyczynia się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego?*

Ostatni, szósty panel poprowadził dr hab. Krzysztof Chochowski, prof. uczelni (PUZ Tarnobrzeg), a referaty zaprezentowali: prof. dr hab. Przemysław Szustakiewicz (UŁa), *Zasada proporcjonalności na najnowszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, dr hab. Piotr Ruczkowski, prof. uczelni (UJK), *Aksjologia samorządowych instytucji oszczędnościowo-kredytowych – czy to jeszcze ma sens?*, dr Tomasz Dąbrowski (URad.), *Izby rolnicze jako forma samorządu gospodarczego w Polsce – postulaty de lege ferenda*; mgr Aleksandra Trębska (UŁ), *Fundusz Kompensacyjny Badań Klinicznych – nowy model ochrony uczestnika badań klinicznych*, dr Anna Kanarek-Równicka (UJK), *Pozycja podmiotów uczestniczących w przewozie towarów oraz obrocie paliwami opałowymi na gruncie ustawy o SENT* oraz mgr Aleksander Kuś (Szkoła Główna Mikołaja Kopernika w Warszawie), *Perspektywy rozwoju prawodawstwa AML/CFT jako narzędzia zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Szanse i zagrożenia. Propozycje de lege ferenda*.

Wszystkie panele zostały zakończone dyskusjami. Wygłoszone referaty zostaną opublikowane w czasopiśmie naukowych zawartych w komunikacie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Podsumowania konferencji dokonał w imieniu władz dziekańskich Prodziekan Wydziału Prawa i Administracji dr Paweł Świtaj, podkreślając: „Było nam niezmiernie miło za wyróżnienie nas i możliwość organizacji XXIII Doroocznej Konferencji Naukowej Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej. Było to ważne i doniosłe wydarzenie w historii naszego wydziału. Mam nadzieję, że konferencja ta pozostanie w Państwa życzliwej pamięci”. Ponadto skierował serdeczne podziękowania dla członków Zarządu Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, dyrektor Biura Stowarzyszenia Edukacji

Administracji Publicznej, członków komitetu naukowego oraz organizacyjnego, moderatorom sesji naukowych, referentom oraz dyskutantom, a także wszystkim uczestnikom.

Konferencję zamknął Prezes Zarządu Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej dr Rafał Budzisz. Podziękował Wydziałowi Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego, a w szczególności władzom wydziału i koordynatorowi konferencji dr. Pawłowi Świtalowi. Kończąc konferencję, dr R. Budzisz poinformował, że XXIV Doroczna Konferencja Naukowa Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej będzie organizowana przy współudziale Uniwersytetu Opolskiego. Kierownictwo w tym zakresie przekazał na ręce dr hab. Marty Woźniak, prof. uczelni.

